

Regeringens proposition

1978/79:109

om ändring i datalagen (1973:289);

beslutad den 22 mars 1979.

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

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i datalagen.

Personregister som förs med viss bestämd teknisk utrustning skall enligt förslaget kunna undantas från kravet på tillstånd av datainspektionen. Som förutsättning uppställs att det med hänsyn till utrustningens art, till utförandet av den automatiska databehandlingen och till registrets utformning i övrigt framstår som uppenbart att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet inte skall uppkomma.

Enligt förslaget införs vidare ytterligare självständiga grunder för datainspektionens tillståndsprovning.

En annan nyhet är att reglerna om den registeransvariges underrättelse-skyldighet till enskild preciseras.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

Förslaget bygger på det förslag som datalagstiftningskommittén har lagt fram i betänkandet (SOU 1978:54) Personregister – Datorer – Integritet. Kommittén har kommit till slutsatsen att man bör överväga att på sikt införa en generell personregisterlagstiftning. I propositionen förutskickas att tilläggsdirektiv till kommittén om att utreda denna fråga kommer att utfärdas senare i vår.

Förslag till Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Härigenom föreskrivs att 2, 3, 3 a, 6, 10, 12, 13, 18, 20 och 22 §§ datalagen (1973:289) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Personregister får icke inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen.

Personregister får icke inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. *Med inrättande av personregister förstås även insamling av uppgifter som skall ingå i registret.*

Första stycket gäller icke i fråga om personregister vars inrättande beslutas av regeringen eller riksdagen. Före sådant beslut skall dock yttrande inhämtas från datainspektionen.

Första stycket gäller icke heller i fråga om personregister som förs med viss bestämd teknisk utrustning, om det med hänsyn till utrustningens art, till utförandet av den automatiska databehandlingen och till registrets utformning i övrigt framstår som uppenbart att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet icke skall uppkomma.

Närmare föreskrifter rörande tillämpningen av tredje stycket meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

3 §

Datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister, om det saknas anledning antaga att, med iakttagande av de föreskrifter som meddelas enligt 5 och 6 §§, otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma.

Vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till regi-

Vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret, *hur och från vem uppgifterna*

¹ Senaste lydelse 1975:740.

Nuvarande lydelse

stret som föreligger eller kan antagas föreligga hos dem som kan komma att registreras.

Föreslagen lydelse

skall inhämtas samt den inställning till registret som föreligger eller kan antagas föreligga hos dem som kan komma att registreras. *Vidare skall särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret.*

3 a §²

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.*

Tillstånd att inrätta och föra personregister som omfattar *andra än* medlemmar, anställda eller kunder hos den registeransvarige eller personer som har annan därmed jämställd anknytning till denne *får meddelas endast om* särskilda skäl föreligger.

6 §

Lämnas tillstånd till inrättande och förande av personregister, skall datainspektionen, i den mån det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, meddela föreskrift om

1. inhämtande av uppgifter för personregistret,
2. utförandet av den automatiska databehandlingen,
3. den tekniska utrustningen,
4. de bearbetningar av personuppgifterna i registret som får göras med automatisk databehandling,
5. underrättelse till berörda personer,
6. de personuppgifter som får göras tillgängliga,
7. utlämnande och annan användning av personuppgift,
8. bevarande och gallring av personuppgifter,
9. kontroll och säkerhet.

² Senaste lydelse 1976:1114.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vid bedömandet av om föreskrift behövs skall särskilt beaktas huruvida registret innehåller personuppgift som utgör omdöme eller annan värderande upplysning om den registrerade.

Föreskrift rörande utlämnande av personuppgift får icke inskränka myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

10 §

På begäran av registrerad skall den registeransvarige så snart det kan ske underrätta den registrerade om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom. Har sådan underrättelse lämnats, behöver ny underrättelse icke lämnas till samme registrerade förrän tolv månader därefter.

Underrättelse enligt första stycket skall lämnas utan kostnad för den registrerade. Föreligger särskilda skäl, får dock datainspektionen i fråga om visst slag av personuppgifter medge att avgift tages ut.

Första stycket gäller icke uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning ej får lämnas ut till den registrerade.

Den registeransvarige skall på begäran av enskild så snart det kan ske underrätta denne antingen om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom eller om att sådan uppgift ej förekommer i registret. Har sådan underrättelse lämnats, behöver ny underrättelse icke lämnas till samme enskilde förrän tolv månader därefter.

Underrättelse enligt första stycket skall lämnas utan kostnad för den enskilde. Föreligger särskilda skäl, får dock datainspektionen i fråga om visst slag av personuppgifter eller i fråga om underrättelse om att personuppgift om enskild ej förekommer i registret medge att avgift tages ut.

Första stycket gäller icke heller, om det i fråga om visst slag av personuppgifter är uppenbart att underrättelse kan underlåtas på grund av att det inte föreligger någon risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. Underrättelse får dock underlåtas endast efter medgivande från datainspektionen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Upphör registeransvarig att föra personregister, skall han anmäla detta till datainspektionen. Inspektionen föreskriver i sådant fall hur det skall förfaras med registret.

Första stycket gäller icke i fråga om personregister som avses i 2 § tredje stycket.

13 §

Registeransvarig eller annan som tagit befattning med personregister får ej obehörigen yppa vad han till följd därav fått veta om enskilda personliga förhållanden.

Registeransvarig eller annan som tagit befattning med personregister eller med uppgifter som samlats in för att ingå i sådant register får ej obehörigen yppa vad han till följd därav fått veta om enskilda personliga förhållanden.

Har personuppgift i enlighet med förskrift, meddelad enligt 6 eller 18 §, lämnats ut på villkor som inskränker mottagarens rätt att vidarebefordra uppgiften, får mottagaren eller den som i hans verksamhet tagit befattning med uppgiften icke obehörigen yppa vad han därigenom fått veta om enskilda personliga förhållanden.

18 §³

Har förändret av personregister lett till otillbörligt intrång i personlig integritet eller finns anledning antaga att sådant intrång skall uppkomma, får datainspektionen i mån av behov ändra förskrift som tidigare meddelats eller meddela ny förskrift i sådant avseende som anges i 5 eller 6 §. I fråga om register som avses i 2 § andra stycket får datainspektionen vidtaga åtgärd som nu nämnts endast i den mån den ej står i strid med beslut av regeringen eller riksdagen.

Kan skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet ej åstadkommas på annat sätt, får datainspektionen återkalla meddelat tillstånd.

Har förändret av personregister som avses i 2 § tredje stycket lett till otillbörligt intrång i personlig integritet eller finns anledning antaga att sådant intrång skall uppkomma, får datainspektionen förbjuda fortsatt förändring av registret.

³ Senaste lydelse 1975:740.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §⁴

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaksamhet

1. inrättar eller för personregister utan tillstånd enligt denna lag, när sådant erfordras,

2. bryter mot föreskrift som meddelats enligt 5, 6 eller 18 §, 2. bryter mot föreskrift *eller förbud* som meddelats enligt 5, 6 eller 18 §,

3. lämnar ut personuppgift i strid mot 11 §,

4. bryter mot 12 §,

5. lämnar osann uppgift vid fullgörande av skyldighet att lämna under rättelse enligt 10 §, eller

6. lämnar osann uppgift i fall som avses i 17 §.

22 §

Har personregister inrättats eller förts utan tillstånd enligt denna lag, när sådant tillstånd erfordras, skall registret förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

Har personregister inrättats eller förts utan tillstånd enligt denna lag, när sådant tillstånd erfordras, skall registret förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt. *Detsamma gäller, om personregister har förts i strid mot förbud enligt 18 § tredje stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

⁴ Senaste lydelse 1975:740.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Cars, Gabriel Romanus

Föredragande: statsrådet Sven Romanus

Proposition om ändring i datalagen (1973:289)

1 Inledning

Datalagen (1973:289) antogs av riksdagen under våren 1973 (prop. 1973:33, KU 1973:19, rskr 1973:131). I enlighet med föreskrifter i lagen inrättades datainspektionen den 1 juli 1973. Ett år senare trädde systemet med tillstånd för personregister som förs med användande av automatisk databehandling (ADB) i kraft. Vid tillkomsten av datalagen gjordes både i propositionen och i konstitutionsutskottets betänkande uttalanden om att lagen inom en ganska snar framtid kunde behöva ändras och kompletteras.

Den 11 mars 1976 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté för att se över lagstiftningen om personorienterad ADB-information m. m. och att utreda frågan om förstärkning av offentlighetsprincipen i fråga om ADB-upptagningar. Ledamöterna tillkallades den 7 maj 1976. Kommittén, som antog namnet datalagstiftningskommittén (DALK), avlämnade i augusti 1978 delbetänkandet (SOU 1978:54) Personregister – Datorer – Integritet¹. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1* och det lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*. Beträffande gällande ordning samt utredningens närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras remissyttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

¹ Ledamöter när delbetänkandet avgavs riksdagsledamoten Anders Wijkman, ordförande, riksdagsledamoten Kerstin Anér, förbundsjuristen Stig Gustafsson, riksdagsledamöterna Kurt Hugosson och Bengt Kindbom samt universitetslektorn Yngve Sundblad.

2 Allmän motivering

2.1 Inledning

Frågan om skyddet för privatlivet vid ADB-registrering uppmärksammades ganska tidigt i vårt land. När datalagen antogs år 1973 var den inte bara ett förstlingsverk på sitt område för svenskt vidkommande. Den blev också ett pionjärarbete internationellt sett. I flera andra länder, däribland Danmark, Norge, Frankrike, Västtyskland och Österrike, har därefter antagits nationell datalagstiftning som i varierande grad liknar den svenska. Dessutom övervägs sådan lagstiftning f. n. i bl. a. Nederländerna och Storbritannien.

Den tilltagande datoriseringen och dess risker för otillbörliga intrång i den personliga integriteten har också lett till ett internationellt samarbete, främst inom Europarådet och OECD. Inom Europarådet har sålunda år 1973 och 1974 antagits två resolutioner rörande den enskildes rättsskydd när det gäller ADB. I den ena av dessa resolutioner ges vissa riktlinjer för databanker på den enskilda sektorn och i den andra motsvarande normer för databanker på den offentliga sektorn. F. n. arbetar en expertkommitté på en konvention med bestämmelser om persondataskydd och dataflödet över gränserna. Inom OECD pågår ett liknande arbete med sikte på att åstadkomma riktlinjer för det internationella dataflödet. Arbetet inom båda organisationerna har det dubbla syftet att åstadkomma en godtagbar minimistandard i den nationella lagstiftningen om persondataskydd och samtidigt förebygga inskränkningar i det fria dataflödet över gränserna.

Som jag har nämnt inledningsvis förutsattes redan vid datalagens tillkomst att den kunde behöva ändras och kompletteras inom en snar framtid. Initiativet till en allmän översyn av datalagen togs av 1975 års riksdag, som fann att denna uppgift borde anförtros åt en särskild parlamentarisk kommitté med företrädare för de i riksdagen representerade politiska partierna (KU 1975:11. rskr 1975:103). Mot denna bakgrund tillkallades DALK, som förutom uppgiften att se över datalagen också fick i uppdrag att utreda frågan om offentlighetsprincipen och de offentliga ADB-systemen, överväga åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till myndigheternas ADB-material samt lägga fram förslag till lagbestämmelser som föranleds av internationella överenskommelser.

DALK har nu redovisat den förstnämnda utredningsuppgiften – en allmän översyn av datalagen – i delbetänkandet Personregister – Datorer – Integritet. En grundläggande tanke bakom kommitténs förslag är att det finns anledning att pröva om inte en mera generell personregisterlagstiftning, som inte i första hand tar sikte på registreringstekniken, t. ex. ADB, bör ersätta datalagen. Till dess en sådan lagstiftning har övervägts närmare bör enligt kommitténs

¹ Ledamöter när delbetänkandet avgavs riksdagsledamoten Anders Wijkman, ordförande, riksdagsledamoten Kerstin Anér, förhundsjuristen Stig Gustafsson, riksdagsledamöterna Kurt Hugosson och Bengt Kindbom samt universitetslektorn Yngve Sundblad.

mening datalagen med de ändringar och tillägg som föreslås i delbetänkandet på sitt område ge tillräckligt skydd mot riskerna för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet.

Som framgår av remissammanställningen är remissutfallet genomgående positivt, även om kritik framförs från några håll mot enskildheter i förslaget. Allmän enighet råder om att en generell personregisterlagstiftning behövs på sikt. Några remissinstanser anser att det är angeläget att frågan om en sådan lagstiftning utreds med det snaraste.

För egen del anser jag att det finns goda skäl att överväga en generell personregisterlagstiftning. Som DALK har framhållit måste man nämligen med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen inom området för ADB fortlöpande räkna med nya och allt svårare problem vid tillämpningen av datalagen, som ju är begränsad till registrering med användande av ADB-teknik. Utvecklingen visar samtidigt att det kommer att bli allt svårare att skilja mellan vad som är personregistrering med hjälp av ADB-teknik och vad som är personregistrering med utnyttjande av andra tekniska metoder. Det finns också skäl att räkna med nya tillämpningsområden för ADB-tekniken, områden som rimligen bör vara praktiskt taget ofarliga från integritetssynpunkt men som med nuvarande avgränsning ändå kommer att falla under datalagen. DALK nämner som exempel utvecklingen av kontorsdatorer och s. k. privatdatorer. Samtidigt utvecklas som sagts nya registerföringsmetoder, som visserligen inte är att hänföra till ADB-tekniken men som kan innebära samma potentiella hot mot den personliga integriteten. Om man inte särskilt beaktar detta, kan följden bli att ett antal från integritetssynpunkt mer eller mindre ofarliga register kommer att falla under datalagen medan andra typer av register, som borde regleras särskilt, kommer att falla utanför. De svårigheter som jag här har pekat på kan sannolikt lättare bemästras inom ramen för en generell personregisterlagstiftning. Det sagda utesluter emellertid inte att en sådan lagstiftning kan behöva innehålla särskilda regler för ADB-register.

Mot den angivna bakgrunden anser jag att DALK bör ges i uppdrag att överväga frågan om en generell personregisterlagstiftning, och jag avser att senare under våren anmäla frågan om tilläggsdirektiv till kommittén. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning finner jag i likhet med DALK och en enhällig remissopinion att datalagen i stort sett utgör ett tillräckligt skydd mot de risker för otillbörligt intrång i personlig integritet som personregistrering med användande av ADB medför.

DALK har som en allmän uppfattning uttalat att ändringar i och tillägg till datalagen nu bör göras bara om de medför påtagliga fördelar jämfört med nuvarande förhållanden. De ändringar som enligt kommittén behövs på kort sikt kan sammanfattas i följande punkter.

- Bestämmelsen i 3 § om tillståndsprovningen bör kompletteras med ytterligare självständiga kriterier som skall beaktas vid denna provning.

- Bestämmelsen i 3 a § bör upphävas och ersättas med en ny bestämmelse (28 §) om ett centralt statligt person- och adressregister.
- Bestämmelsen i 6 § bör kompletteras med en regel om att datainspektionen vid bedömandet av om föreskrift för personregister behövs särskilt skall beakta huruvida registret innehåller personuppgift som utgör omdöme eller annan värderande upplysning om den registrerade.
- Bestämmelsen i 10 § bör ändras så att det i undantagsfall skall bli möjligt att underlåta att underrätta den registrerade om innehållet i personuppgift.
- Ett anmälningsförfarande bör ersätta kravet på formellt tillstånd i fråga om sådana register som uppenbart inte kan antas innebära risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet (26 §).
- I datalagen bör införas en bestämmelse (27 §) som gör det möjligt att, efter hand som erfarenheter vinnas, från lagens tillämpningsområde undanta vissa bestämda former av enklare personregistrering med ADB som uppenbart inte innebär risk för otillbörligt intrång i personlig integritet.

Som jag nyss har nämnt har kommitténs förslag fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen, även om det har utsatts för kritik på vissa punkter.

För egen del vill jag framhålla att jag delar DALK:s uppfattning att datalagen nu bör ändras bara om man därigenom uppnår påtagliga fördelar jämfört med nuvarande förhållanden. I huvudsak godtar jag också den bedömning rörande behovet av lagändringar som kommittén har gjort. Jag återkommer till kommitténs olika förslag i nästa och följande avsnitt.

DALK har i sitt betänkande tagit upp åtskilliga frågor till diskussion utan att detta har resulterat i något förslag till lagändring. Det innebär att betänkandet vid sidan av de framlagda förslagen innehåller mycket värdefullt material som tillsammans med remissyttrandena kan tjäna som underlag för den allmänna debatten angående datafrågor och för kommitténs fortsatta arbete. Innan jag övergår till att behandla förslagen vill jag i korthet beröra de huvudfrågor som kommittén har tagit upp utan att lägga fram något förslag till lagändring.

DALK har inledningsvis i betänkandet tagit upp frågan huruvida personregister vars inrättande har beslutats av regeringen eller riksdagen även i fortsättningen skall vara undantagna från tillståndsplikt. Kommittén har här pekat på de konstitutionella hinder som möter mot att register som har inrättats av statsmakterna i efterhand underkastas tillståndsprövning. Kommittén har vidare funnit att erfarenheterna av den nuvarande ordningen är sådana att avgörande invändningar inte kan riktas mot den från integritetssynpunkt. De remissinstanser som har yttrat sig i frågan delar DALK:s uppfattning. Även jag anser att nuvarande regler i fråga om register som inrättas efter beslut av regeringen eller riksdagen kan godtas också i fortsättningen.

En annan fråga som DALK har övervägt är huruvida generella regler om

allmänintressets betydelse vid tillståndsprovningen bör införas i datalagen. Med detta intresse avses enligt kommittén samhällets behov av registret i vid mening. Kommittén har funnit att det är svårt att finna alternativ till nu gällande regler om allmänintressets betydelse vid tillståndsförfarandet utan att praktiska olägenheter uppkommer, olägenheter som inte klart uppvägs av ett ökat skydd för de registrerades personliga integritet. Den nu gällande ordningen bör enligt kommittén kunna accepteras även i fortsättningen. DALK:s överväganden har i huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Några remissinstanser är emellertid kritiska. Bl. a. vänder sig en instans mot uttalanden i betänkandet som närmast leder till slutsatsen att den gällande regleringen inte medger att allmänintresset, dvs. det samhälleliga behovet av registret, beaktas vid bedömningen av frågan huruvida ett personregister kan anses medföra otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. En remissinstans anser att det i anslutning till de nya bestämmelserna i 3 § klart bör uttalas att även det s. k. allmänintresset skall beaktas.

Enligt min mening bör man godta kommitténs bedömning att det f. n. inte kan närmare anges i datalagen hur behovet av ett ifrågasatt register skall påverka tillståndsprovningen. Med anledning av uttalandena under remissbehandlingen vill jag erinra om att datalagen i sin nuvarande lydelse förutsätter att datainspektionen vid tillståndsprovningen gör en intresseavvägning där också det s. k. allmänintresset kan beaktas. Detta framgår både av lagtexten och av vad min företrädare anförde vid datalagens tillkomst (se prop. 1973:33 s. 97, 120). Även DALK torde ha kommit till denna slutsats (se betänkandet s. 81–83).

Vid behandlingen av frågan om s a m k ö r n i n g o c h a n v ä n d n i n g a v p e r s o n n u m m e r har DALK kommit fram till att samkörningar inte på något avgörande sätt skulle hindras, om personnumren slopades i personregister. Att förbjuda användningen av personnummer i sådana register skulle visserligen på kort sikt försvåra möjligheterna till samkörning, men efter någon tid skulle de tekniska förutsättningarna för samkörning åter föreligga i samma omfattning som i dag. Att förbjuda att personnummer används inom ADB skulle också leda till stora kostnadsökningar och andra olägenheter. Kommittén är därför inte beredd att – i syfte att stärka skyddet för de registrerades personliga integritet – föreslå något förbud eller någon omfattande begränsning i användningen av personnummer i personregister. DALK är vidare av den meningen att önskemålen om en mera skärpt reglering av samkörningsfrågan i datalagen t. v. kan tillgodoses genom de utförligare grunder för tillståndsprovningen som DALK förordar och som i praktiken kan tillämpas och tillämpas redan nu. Bland remissinstanserna föreligger allmän enighet om att användningen av personnummer i personregister inte bör begränsas på något avgörande sätt. I fråga om samkörning har DALK:s inställning godtagits, även om meningarna är delade när det gäller frågan i vilken utsträckning samkörning bör tillåtas.

För egen del anser jag i likhet med remissinstanserna att kommittén har anfört övertygande skäl mot att begränsa användningen av personnummer. Jag vill särskilt peka på att en begränsning av denna användning skulle kunna få effekter som i själva verket skulle motverka syftet att skydda den personliga integriteten. Riskerna för personförväxlingar skulle nämligen öka avsevärt. Att personnummer förekommer i registren hindrar emellertid inte att deras användning i uppgifter som lämnas ut från ADB-register begränsas. Begränsningar i det hänseendet kan åstadkommas med stöd av gällande bestämmelser. Jag delar också uppfattningen att frågor om samkörning t. v. på ett godtagbart sätt kan handläggas inom ramen för tillståndsprövningen enligt datalagen. Inom den offentliga sektorn kan f. ö. riksdagen och regeringen föreskriva i vilken omfattning samkörning skall få äga rum.

När det gäller formerna för anställdas medverkan vid prövningen av personregister vid företag har DALK kommit fram till att det i vart fall f. n. inte är lämpligt att reglera denna fråga närmare i datalagen. En ledamot föreslår dock att de anställdas fackliga organisationer skall tillerkännas vetorätt i ärenden om tillstånd till personregister av här avsett slag. Bland remissinstanserna råder delade meningar på denna punkt. Några menar att denna fråga bör lösas inom ramen för lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet medan andra, främst de fackliga organisationerna, anser att de anställdas medverkan vid inrättande av register över personal bör regleras i datalagen. Vad som särskilt oroar dessa organisationer är möjligheten att göra prestationsmätningar. LO och TCO anser att effekten av sådana mätningar bör utredas.

Enligt min mening bör frågan om de anställdas medverkan vid inrättandet av register över personal lösas inom ramen för medbestämmandelagstiftningen. I likhet med DALK anser jag alltså att frågan inte bör regleras närmare i datalagen. Den utredning om förekomst och effekter av datorstyrda individuella prestationsmätningar som LO och TCO efterlyser kan enligt min mening företas av kommittén (A 1978:05) med uppdrag att utreda datateknikens effekter på sysselsättning och arbetsmiljö. Denna kommitté har enligt sina direktiv bl. a. att analysera vilka effekter i form av ökad kontroll av anställda och risk för bristande arbetstillfredsställelse i vid mening som automationen har.

I detta sammanhang bör nämnas att DALK också har tagit upp frågan om besvärsmätt för intresseorganisationer i tillståndsärenden som angår organisationens medlemmar. Till denna fråga återkommer jag i avsnitt 4.

DALK har enligt sina direktiv haft att överväga behovet av särskilda regler för forskning och statistikproduktion. Kommittén har därvid kommit fram till att det nu lika väl som vid datalagens tillkomst är svårt att i lagen införa särskilda regler för olika typer av register, såsom t. ex. för administrativa register, å ena sidan, samt forsknings- och statistikregister, å den andra. Som skäl anförs att datalagen tar sikte på all personregistrering som sker med utnyttjande av en viss teknik – ADB – och

att det därför inte är lämpligt att bryta denna inriktning genom att också föra in särskilda regler för personregistreringen inom vissa verksamhetsområden. Om en generell personregisterlagstiftning införs, kommer saken emellertid i ett annat läge. DALK anser därför att register för forskning och statistik t. v. i datalagen bör underkastas samma generella regler som andra register. DALK anser vidare att register för forskning och statistikproduktion inte heller lämpar sig särskilt väl för det anmälningsförfarande som kommittén föreslår. Kommittén väcker emellertid frågan om inte datainspektionen samt företrädare för forskningen och statistikproduktionen bör överväga möjligheterna att skapa ett mera permanent samrådsorgan för överläggningar i gemensamma ämnen.

Som framgår av remissammanställningen framförs främst från forskarhåll delvis ganska skarp kritik mot de inskränkningar i möjligheterna till forskning som datalagen och dess tillämpning enligt deras uppfattning innebär och mot att DALK inte föreslår förändringar i dessa avseenden. Det finns emellertid remissinstanser som anser det olämpligt med lättnader i tillståndstvånget på detta område. Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan är positiva till att det inrättas ett samrådsorgan av det slag som DALK förordar.

För egen del anser jag att den bedömning som DALK har gjort är riktig. Jag är alltså inte beredd att förorda att särskilda regler om forskning och statistik införs i datalagen. Däremot anser jag att denna fråga bör övervägas på nytt i samband med att förutsättningarna för en generell personregisterlagstiftning utreds. Som jag nyss har nämnt avser jag att anmäla frågan om en sådan utredning senare i vår.

Enligt min mening är det av stor betydelse att samråd sker mellan datainspektionen och företrädare för forskning och statistikproduktion m. fl. i frågor som berör dem gemensamt. I likhet med RRV anser jag emellertid att datainspektionen redan nu har möjlighet att etablera ett sådant samråd i sin löpande verksamhet. Jag är därför f. n. inte beredd att föreslå att ett formellt bestämt samrådsorgan inrättas.

DALK har också tagit upp frågan om direktreklam och annat utnyttjande av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk. Kommittén (majoriteten) anser sig inte nu böra förorda några särskilda regler i datalagen i syfte att begränsa användningen av datorlagrade personuppgifter för direktreklam. Kommittén hänvisar därvid bl. a. till det förbättrade skydd för de registrerades personliga integritet i detta hänseende som det nyligen inrättade statliga personregistret för adressaktualisering m. m. (SPAR) kan leda till. Kommittén uttalar emellertid att det kan finnas skäl att överväga en närmare utredning i särskild ordning om direktreklamens mål och metoder. DALK anser det vidare inte uteslutet att kommitténs kommande överväganden i vidare mån än hittills kan påverka direktreklamverksamhetens, liksom andra verksamhetens, möjligheter att få del av offentligt material. DALK:s överväganden och slutsatser har i

huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Kritik framförs dock av NO och organisationer med anknytning till näringslivet.

Även i denna del har jag kommit till samma slutsatser som DALK. Jag anser alltså att några ändringar i datalagen inte är påkallade f. n. Frågan torde få tas upp på nytt när resultatet av kommitténs fortsatta överväganden föreligger. Till frågan om särskilda regler angående SPAR återkommer jag i det följande (avsnitt 2.3). DALK har påpekat att kritiken mot direktreklam riktar sig inte så mycket mot företelsen som sådan som mot reklambudskapets innehåll. Detta understryks också av flera remissinstanser. Även jag är av den uppfattningen. Frågan om reklambudskapets innehåll bör sålunda enligt min mening behandlas enligt de allmänna reglerna i marknadsföringslagen (1975:1418). I likhet med bl. a. NO anser jag att det f. n. inte finns skäl att tillsätta en särskild utredning om direktreklamens mål och metoder.

Under rubriken datainspektionens tillsynsverksamhet och behovet av en särskild dataombudsman har DALK tagit upp frågan huruvida en i förhållande till inspektionen fristående ombudsman bör inrättas. Kommittén har därvid – särskilt med hänsyn till att tyngdpunkten i datainspektionens verksamhet kan antas successivt komma att förskjutas från tillståndsprövning till tillsyns- och kontrollverksamhet – kommit till slutsatsen att en särskild dataombudsman inte bör inrättas f. n. Frågan kan dock enligt kommittén komma i ett annat läge, om en generell personregisterlagstiftning införs. Kommitténs överväganden har föranlett relativt få kommentarer vid remissbehandlingen. De flesta av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan delar DALK:s uppfattning, men några av dem anser det motiverat att inrätta en särskild ombudsmannafunktion.

Som jag nyss har anfört avser jag att föreslå att DALK ges i uppdrag att utreda frågan om en generell personregisterlagstiftning. Det kan visa sig lämpligt att uppdra åt kommittén att i det sammanhanget på nytt överväga frågan om en ombudsman på detta område. Med hänsyn härtill och då det föreliggande utredningsmaterialet inte ger tillräckligt underlag för ett beslut om att inrätta ett nytt tillsynsorgan anser jag att kommitténs överväganden bör godtas.

DALK har i ett särskilt avsnitt behandlat bl. a. ett förslag om regionala ansvarsnämnder. Huvudsyftet med sådana nämnder skulle vara att skapa skydd mot otillbörlig samkörning av personuppgifter. Kommittén har därvid kommit fram till att den inte vill biträda förslaget. I motiveringen framhålls att organisatoriska och kompetensmässiga svårigheter, ökad byråkrati och betydande kostnader kan förutses, om sådana ansvarsnämnder inrättas. De remissinstanser som har uttalat sig i frågan har alla anslutit sig till DALK:s ståndpunkt. Jag är av samma uppfattning.

2.2 Generella grunder för tillståndsprövningen

De generella grunderna för tillståndsprövningen anges i 3 § datalagen. Enligt den bestämmelsen skall tillstånd till inrättande och förande av personregister meddelas, om det saknas anledning anta att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Vad som avses med otillbörligt intrång i personlig integritet framgår inte uttryckligen av datalagen. Vid prövningen skall emellertid särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret och den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Vid bedömningen skall också beaktas den trygghet för den registrerade som ligger i de föreskrifter om ändamålet med registret och registerinnehållet som inspektionen alltid skall meddela enligt 5 § datalagen, liksom i de föreskrifter rörande registrets användning m. m. som inspektionen vid behov skall meddela enligt 6 § datalagen.

DALK har funnit att det nu, likaväl som vid datalagens tillkomst, är mycket svårt att i lag ange den exakta innebörden av begreppet personlig integritet och vad som skall anses utgöra otillbörligt intrång däri. Kommittén har därför undersökt om ytterligare generella självständiga kriterier kan ställas upp för bedömningen av integritetsfrågan. Förslaget mynnar ut i att datainspektionen vid prövningen, utöver vad som gäller f. n., särskilt skall beakta hur och från vem personuppgifterna har inhämtats, att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret samt att detta ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet som den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva.

Förslaget har i allmänhet godtagits vid remissbehandlingen. En remissinstans – hovrätten för Västra Sverige – avstyrker dock förslaget med hänvisning till att de åsyftade skärpningarna kan åstadkommas redan inom ramen för den gällande regleringen. Några remissinstanser är också kritiska mot att DALK inte har gjort något försök att närmare definiera begreppet personlig integritet i datalagen.

Enligt min mening är det givetvis viktigt att grunderna för tillståndsprövningen anges så noga som möjligt i lagen. Mot den bakgrunden kan det hävdas att den grundläggande regeln i 3 § första stycket datalagen om att tillstånd skall meddelas, om det saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma, inte är utformad med tillräcklig precision. Som stod klart redan vid datalagens tillkomst möter det emellertid stora svårigheter att i lag genom en generell regel ange vad som menas med personlig integritet. För egen del är jag inte övertygad om att det är ändamålsenligt att låsa fast tillämpningen genom en legaldefinition av detta begrepp. Enligt min mening är det därför mera fruktbart att – såsom DALK också har gjort – undersöka huruvida ytterligare självständiga kriterier kan införas i lagen i syfte att underlätta den avvägning mellan

motstående intressen som tillståndsprövningen innebär.

Jag delar DALK:s uppfattning att det finns goda skäl att i lagen ange att datainspektionen, vid bedömandet av om otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet kan uppkomma, särskilt skall beakta hur och från vem uppgifterna skall inhämtas. Det måste självfallet vara av betydelse för tillståndsfrågan huruvida uppgifterna samlas in direkt från dem som skall registreras och om dessa personer känner till registerändamålet eller om uppgifterna kommer från annat håll och kanske har samlats in för andra syften. Detta framhölls redan vid datalagens tillkomst (jfr prop. 1973:33 s. 94 f). Det är alltså av betydelse att avgöra huruvida uppgifterna avses bli använda för annat ändamål än det ursprungligen avsedda. En sådan användning kan enligt min mening vara att anse som otillbörlig, även om uppgifterna som sådana är tämligen harmlösa. Denna ståndpunkt kan medföra att uppgifter som har samlats in för ett visst bestämt ändamål inte får utnyttjas för andra och senare uppkommande syften, även om detta samtidigt medför att datateknikens fördelar inte kan utnyttjas i full utsträckning.

Ett tillägg till 3 § andra stycket datalagen av här angiven innebörd får särskild betydelse för bedömningen av om samkörning mellan olika register skall tillåtas. Som jag tidigare har framhållit anser jag det inte nödvändigt att i datalagen ta upp särskilda regler om samkörning, eftersom dessa frågor kan handläggas inom ramen för tillståndsprövningen. Vid samkörning av två eller flera personregister uppkommer nämligen ett nytt register. Genom det ifrågavarande tillägget klarläggs att det särskilt skall beaktas huruvida uppgifterna i de register som skall samköras ursprungligen har samlats in för andra ändamål än det som det nya registret avser att tillgodose.

Användningen av ADB-tekniken kan förväntas öka under överskådlig tid. Som DALK har påpekat kan följden av detta bli att det ur tekniska och ekonomiska aspekter kan komma att ligga allt närmare till hands att använda uppgifter som har samlats in för ett ändamål även för andra syften. Med anledning därav vill jag framhålla att det är viktigt att de fördelar som ligger i användningen av ADB tas till vara och att onödig byråkrati så långt som möjligt undviks. Som har påpekats av några remissinstanser medför samkörning av dataregister också positiva effekter för enskilda. Många gånger bör behovet av samkörning kunna förutses redan när ett register inrättas, så att samkörningsfrågan kan beaktas vid den ursprungliga tillståndsprövningen. Men även om detta inte har skett, måste det enligt min mening förekomma fall där man kan vara mindre restriktiv vid bedömningen av samkörningsfrågan. DALK har som exempel nämnt samkörning eller annat samutnyttjande av data för vetenskapliga forskningsändamål, samhällsplanering och statistikproduktion.

En fråga som har tilldragit sig intresse på senare tid är i vilken utsträckning samkörning bör få ske i syfte att kontrollera att uppgifter som medborgarna lämnar i olika sammanhang är riktiga. Med tanke på dessa fall vill jag som min allmänna uppfattning uttala att sådana samkörningar inte kan anses

otillbörliga, om medborgarna redan när de lämnar uppgifterna informeras om att dessa kan komma att kontrolleras mot ett annat register. Den nu behandlade frågan avser närmast i vilken utsträckning utbyte av information skall få ske mellan olika myndigheter. Som har påpekats under remissbehandlingen kan samkörningsfrågan inte diskuteras isolerad från sekretessregleringen. Jag erinrar därför om att en av grundtankarna bakom det förslag till sekretesslag som den 7 december 1978 remitterades till lagrådet är att utbytet av hemlig information mellan myndigheter bör författningsregleras i så stor utsträckning som möjligt.

Huruvida den uppgivna arten av registeruppgifter och mängden uppgifter som ett register skall omfatta stämmer överens med registerändamålet, prövas redan nu enligt den praxis som datainspektionen har utbildat. Stöd för denna praxis kan i och för sig hämtas ur grunderna för 3, 5 och 6 §§ datalagen. Emellertid bör som DALK har föreslagit den angivna principen komma till tydligt uttryck i lagtexten. Vid tillståndsprövningen bör vidare beaktas sambandet mellan de personer som registreras och registerändamålet. Det bör alltså av lagtexten framgå att datainspektionen vid tillståndsprövningen särskilt skall beakta att inte andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret.

Till förslaget att datainspektionen vid tillståndsprövningen också skall beakta att registrets ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet som den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva ställer jag mig emellertid mera tveksam. Detta villkor har nämligen mera karaktären av en ytterligare förutsättning – vid sidan av att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet inte skall uppkomma – för att tillstånd skall meddelas.

DALK har kommit till slutsatsen att myndigheter endast bör få inrätta och föra sådana personregister som behövs för att myndigheterna skall kunna utföra sina uppgifter enligt lag eller annan bestämmelse. Företag och organisationer bör enligt DALK inom ramen för gällande lagar och bestämmelser själva få avgöra vilken verksamhet de bör bedriva, vilka register som behövs i denna verksamhet och vilken registreringsteknik som är lämpligast. Datainspektionens uppgift i sammanhanget bör enligt DALK vara att beakta integritetsfrågorna men inte att avgöra vilka register som behövs eller vilka verksamheter som skall vara tillåtna att driva. Jag delar denna uppfattning. Det anförda leder emellertid till att datainspektionen knappast kan åläggas att pröva huruvida ett registers ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet som den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva. Jag noterar också att datainspektionen i sitt remissyttrande har framhållit att det skulle föra för långt att ålägga inspektionen att pröva det angivna förhållandet. Jag är därför inte beredd att godta DALK:s förslag på denna punkt.

Datainspektionen anser att det intresse som DALK har avsett att tillgodose med det nu ifrågasvarande tillägget till 3 § andra stycket datalagen kan tillgodoses genom en ny bestämmelse i paragrafens tredje stycke. Inspek-

tionen skulle enligt denna bestämmelse ges möjlighet att avslå en tillståndsansökan, om det är uppenbart att ändamålet med registret inte står i överensstämmelse med den verksamhet som den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva. En regel av angiven innebörd strider emellertid också den mot principen att datainspektionen inte bör vara ett organ för överprövning av andra myndigheters eller enskildas verksamhet. Enligt min mening är det alltså inte lämpligt att i förevarande paragraf ta in någon bestämmelse som pålägger datainspektionen att pröva vilket behov som den registeransvarige har av ett visst register.

2.3 Befolkningsregister och SPAR

Datalagen i dess ursprungliga lydelse reglerade inte särskilt tillåtligheten av register som upptar stora delar av befolkningen inom hela landet eller inom del därav. Datainspektionen var emellertid från början restriktiv till befolkningsregister och iakttog den principen att ingen, vare sig myndighet eller företag, borde ha fler personer registrerade än vad som överensstämmer med ett aktuellt registers ändamål. Myndigheters personregister ansågs sålunda böra få omfatta endast personer som myndigheterna enligt lag eller annan bestämmelse är skyldiga att registrera för att kunna fullgöra sina uppgifter. För företagens och organisationernas del innebar synsättet att endast personer som redan var kunder, anställda eller medlemmar eller som frivilligt medgett registrering fick registreras, däremot inte personer som företaget eller organisationen avsåg att värva som kunder eller medlemmar. Vid prövning av besvär över beslut av datainspektionen fann den dåvarande regeringen emellertid att datalagen i dess ursprungliga lydelse inte medgav att personkretsens omfattning tillmättes självständig betydelse vid bedömningen av integritetsriskerna i ett tillståndsärende.

Riksdagen intog mot denna bakgrund ståndpunkten att inga personregister som förs med hjälp av ADB borde få innehålla uppgifter om andra fysiska personer än som svarade mot myndigheternas, företagens eller organisationernas arbetsuppgifter och verksamhetsområden. Det ansågs 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. Om ett centralt statligt personregister för adressaktualisering, personnummersättning, personnummerkontroll och urvalsdragning (SPAR) inrättades, antogs vidare att vissa befolkningsregister skulle bli obehövliga eller kunna inskränkas till sitt innehåll. Eftersom en ändring ansågs angelägen infördes en provisorisk reglering i 3 a § datalagen (prop. 1976/77:27, KU 1976/77:21, rskr 1976/77:87, SFS 1976:1114).

Enligt bestämmelsen får tillstånd att inrätta och föra personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav 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, om (2) de som avses bli registrerade samtycker till registreringen eller om (3) särskilda skäl föreligger.

Beslut om att inrätta SPAR fattades av riksdagen i december 1976. Arbetet med att genomföra beslutet pågår f. n. och utförs av DAFA, som också t. v. skall svara för driften och vara registeransvarig i datalagens mening. Arbetet utförs i etapper av vilka den sista beräknas bli slutförd år 1980. I fråga om registerinnehållet m. m. hänvisas till DALK:s betänkande s. 113–117.

Enligt DALK:s mening kan flera skäl anföras för att antalet personregister av totalkaraktär begränsas. Kommittén ifrågasätter emellertid om datalagen är den lämpligaste formen för reglering av s. k. befolkningsregister. Enligt DALK har också kritik i olika sammanhang framförts mot den nuvarande regleringen i 3 a § datalagen. Bl. a. har begreppen "betydande del av befolkningen i riket eller i område därav" och "kunder" ansetts svårtolkade. Denna kritik är enligt kommittén befogad. DALK:s slutsats är att det är bättre att inom ramen för det normala tillståndsförfarandet enligt 3 § datalagen uttryckligen tillåta att personkretsens omfattning får tillmätas självständig betydelse vid tillståndsprövningen samt att därutöver söka reducera behovet av totala befolkningsregister genom SPAR.

DALK har med hänvisning till de av kommittén föreslagna ändringarna i 3 § datalagen anfört att datainspektionen vid tillståndsprövningen enligt denna bestämmelse bör särskilt beakta huruvida personregistret innehåller uppgifter om andra personer än som svarar mot registerändamålet och den registeransvariges verksamhet. Prövningen bör inte förbehållas sådana register som nu kallas befolkningsregister. Den bör i stället göras i varje ärende. Härvid bör hänsyn tas till huruvida de personer, som kan komma att registreras, har en naturlig anknytning till den registeransvarige i egenskap av kunder, medlemmar eller anställda eller på annat liknande sätt, eller själva har medgett registrering. Om detta inte är fallet, finns det enligt DALK anledning att inta en mera restriktiv inställning, dvs. att särskilt pröva huruvida registerändamålet och den registeransvariges verksamhet ändå motiverar registreringen.

Det andra huvudsyftet med 3 a § datalagen – att begränsa antalet befolkningsregister för kundvärning och andra urvalsdragningar, personnummersättning och personnummerkontroll samt adressaktualisering – bör enligt DALK tillgodoses genom att SPAR inrättas. Kommittén anser emellertid att nämnda bestämmelse bör ersättas med en ny regel i datalagen som klart anger det huvudsyfte som 3 a § i praktiken har, nämligen i princip ett förbud för andra registeransvariga att föra personregister med samma funktioner som SPAR.

Den väsentligaste fördelen med SPAR är enligt DALK:s mening att man genom att inrätta detta register skapar möjligheter att till ett ställe samla tillgången till personuppgifter på maskinellt läsbart medium för de nyss nämnda ändamålen. Kommittén understryker emellertid att en förutsättning

för att fördelarna med SPAR skall uppnås är att inte bara företagen och organisationerna utan även myndigheterna styrs till detta register, när behov av de nämnda funktionerna uppkommer. Möjligheten att vid sidan av SPAR vända sig till t. ex. länsstyrelserna bör sålunda inte föreligga vare sig för myndigheter eller andra.

DALK:s överväganden och förslag har godtagits av åtskilliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan. I flera yttranden riktas emellertid kritik mot förslaget. Från myndighetshåll görs sålunda invändningar mot att myndigheter skall vara skyldiga att vända sig till SPAR. Eftersom myndigheterna i allmänhet har behov av flera uppgifter än som finns i SPAR, skulle en sådan ordning bli opraktisk, kostsam och mindre tillförlitlig. Mest kritiska mot förslaget är LON samt företrädare för länsstyrelser och kommuner. Enligt deras mening innebär förslaget avsevärda nackdelar i form av fördröjningar, kostnadsfördyringar m. m. för myndigheter och kommuner. LON anser att ställning till förslaget inte bör tas förrän SPAR:s funktioner, organisationen och framför allt konsekvenserna av förslaget har klargjorts. Länsstyrelsen i Stockholms län avstyrker förslaget och anser att SPAR även i fortsättningen bör begränsas till att i huvudsak tillgodose den privata sektorns behov i enlighet med det syfte som angavs i riksdagsbeslutet år 1976. JO och RSV anser att en total styrning till SPAR kräver grundlagsreglering. JO anser att förslaget innebär ett försök att genom författning av lägre valör faktiskt inskränka en i grundlag fastslagen rättighet, och han anser sig därför inte kunna tillstyrka att förslaget genomförs.

För egen del har jag förståelse för det syfte som ligger bakom DALK:s förslag. Den kritik som har anförts mot förslaget från praktiska utgångspunkter är emellertid tungt vägande. Det förefaller rentav sannolikt att en bestämmelse som ålägger myndigheterna att vända sig till SPAR måste förses med så omfattande undantag att den avsedda styrningen knappast skulle få något reellt innehåll. I praktiken skulle regleringen inte åstadkomma andra resultat än vad som kan uppnås med den nuvarande provisoriska regleringen i 3 a § datalagen. Jag har sålunda kommit till slutsatsen att frågan om en närmare reglering av SPAR måste övervägas ytterligare.

Som DALK har påpekat har emellertid den nuvarande regleringen i 3 a § datalagen vissa brister. Bl. a. föreligger svårigheter att tolka uttrycket "betydande del av befolkningen i riket eller i område därav". Till detta kommer att gränsdragningen enligt min mening kan leda till godtyckliga resultat. Så t. ex. kan tillämpningen av bestämmelsen leda till att ett register över en betydande del av befolkningen i en kommun inte får föras, medan det däremot inte går att ingripa mot ett register över personer som är bosatta på skilda orter i landet, även om antalet registrerade i det fallet är väsentligt större. Jag anser därför att det nyss angivna uttrycket bör utgå ur bestämmelsen. I samband därmed bör även en redaktionell ändring göras. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

2.4 Mjukdata och andra speciellt känsliga uppgifter

Redan vid datalagens tillkomst var man medveten om att särskild restriktivitet vid tillståndsprövningen borde iaktas beträffande vissa grupper av ömtåliga uppgifter om t. ex. brott, tvångsingripanden av olika slag, sjukdom samt politisk och religiös åskådning. Möjligheterna att registrera sådana uppgifter som bedömts vara speciellt känsliga från integritetssynpunkt regleras f. n. i 4 § datalagen.

DALK har vid sin översyn av datalagen övervägt om skyddet för den personliga integriteten kan stärkas genom en skärpt reglering av rätten att registrera s. k. mjukdata med ADB. Med mjukdata avser kommittén betyg, värderingar och andra subjektiva omdömen eller åsikter om en annan person eller över huvud taget värderande omdömen om människors familjeförhållanden, uppförande, samhällsanpassning, psykiska status, studieintensitet, prestationer i arbetslivet m. m. DALK har kommit fram till att det inte är möjligt att utforma vare sig en generell definition av begreppet mjukdata eller en generell regel om när det bör vara tillåtet eller förbjudet att registrera sådana data. Kommittén har emellertid föreslagit att man i stället för att ändra 4 § datalagen skall göra ett tillägg till 6 § av innebörd att det vid bedömandet av om föreskrift behövs särskilt skall beaktas huruvida det i registret ingår personuppgifter som utgör omdömen eller andra värderande upplysningar om den registrerade.

Kommittén har också övervägt om ytterligare kategorier av ömtåliga uppgifter, som i och för sig inte behöver vara mjukdata, t. ex. uppgift om ras, bör föras in under den skärpta reglering som gäller enligt 4 §. Enligt kommittén bör någon sådan ändring i 4 § inte göras. Kommittén hänvisar därvid bl. a. till att värderingarna ändras från tid till annan.

DALK:s förslag har i huvudsak godtagits av det relativt begränsade antal remissinstanser som har yttrat sig på denna punkt. Några anser att begreppet mjukdata är svårt att definiera. En instans anser emellertid att den definition av begreppet mjukdata som kommittén har gjort väl täcker de uppgifter som åsyftas och anser att 4 § datalagen bör kompletteras med regler som närmare än vad nu är fallet anger rätten att registrera sådana data. En remissinstans anser att registrering av uppgifter om ras och härkomst bör få ske endast om särskilda skäl föreligger.

För egen del ansluter jag mig till DALK:s bedömning och förordar att det av kommittén föreslagna tillägget förs in i 6 § datalagen. Förekomsten av mjukdata i ett tillämnat register bör alltså föranleda en särskilt noggrann prövning också i fråga om behovet av föreskrifter. Sådana föreskrifter kan som DALK framhåller gälla t. ex. sättet för insamling och utlämnande av uppgifter, skyldighet att i förekommande utdata på något sätt markera att uppgifternas riktighet är osäker, skyldighet att underrätta den registrerade om uppgifternas förekomst osv.

Med anledning av vissa uttalanden vid remissbehandlingen vill jag framhålla att det med den reglering som jag nu har förordat inte är nödvändigt

att definiera begreppet mjukdata i lagtexten. Jag delar emellertid DALK:s uppfattning i fråga om vilka uppgifter som bör betraktas som mjukdata. Huruvida sådana uppgifter skall få registreras eller underkastas särskilda föreskrifter får givetvis avgöras från fall till fall.

Något skäl att i 4 § datalagen särskilt ange ras och härkomst anser jag inte föreligga. Redan enligt nu gällande regler är en ingående prövning möjlig när fråga är om tillstånd att registrera sådana uppgifter.

2.5 Modifiering av tillståndskravet

Redan vid tillkomsten av datalagen diskuterades huruvida vissa enklare typer av register, t. ex. medlemsregister och hyresregister, borde kunna undantas från tillståndsvånget och i stället göras till föremål för ett enklare anmälningsförfarande. Särskilt med hänsyn till svårigheterna att klart avgränsa vilka typer av register som i så fall borde komma i fråga ansågs det emellertid vara mest rationellt att låta formligt tillståndsvång gälla beträffande alla typer av register. Samtidigt kvarstod dock ett krav på att registren inte borde behandlas på ett mer omständligt och tidskrävande sätt än nödvändigt. Detta krav borde kunna tillgodoses genom en mera summarisk tillståndsprövning beträffande vissa typer av register, som kunde bedömas vara föga känsliga från integritetsskyddssynpunkt.

Alla personregister, med undantag för register vars inrättande beslutats av statsmakterna, omfattas således f. n. av tillståndskravet i datalagen. Som förutsattes vid datalagens tillkomst har emellertid datainspektionen fått möjlighet att göra en enklare prövning beträffande register som kan bedömas vara mindre känsliga. Enligt 2 § datakungörelsen (1973:291) skall visserligen ansökan om tillstånd att inrätta eller föra personregister innehålla ett stort antal uppgifter. Med stöd av paragrafens andra stycke kan emellertid datainspektionen medge undantag från ett eller flera av de krav som anges i paragrafen. Datainspektionen kan vidare enligt 7 § meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av datalagen. Enligt 11 § instruktionen för datainspektionen gäller därutöver att ärende om tillstånd att inrätta eller föra personregister som innefattar förteckning över medlemmar, anställda, hyresgäster, försäkrade eller andra kunder bör avgöras av annan tjänsteman än inspektionens chef, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Med stöd av de nu angivna reglerna tillämpar datainspektionen sedan flera år ett förenklat ansöknings- och tillståndsförfarande i fråga om mindre integritetskänsliga register av typ medlemsregister och kundregister, det s. k. förenklade förfarandet. Närmare regler om vilka register som omfattas av detta förenklade förfarande och vilka villkor som måste vara uppfyllda i övrigt finns i datainspektionens föreskrifter och anvisningar av den 20 augusti 1975 till datalagen.¹ Det förenklade förfarandet gäller i fråga om

¹ Föreskrifterna och anvisningarna har tagits in som bilaga 8 i kommitténs betänkande.

följande typer av register (inklusive reskontraregister):

- abonnentregister
- faktureringsregister
- kundregister
- leverantörsregister
- hyresregister
- lönerregister
- personalregister
- medlemsregister eller därmed jämställt register.

För bank- och försäkringskundregister gäller ett särskilt förenklat förfarande. Detsamma gäller numera även för vissa gallupundersökningar, s. k. omnibusundersökningar. Skall bearbetning ske utomlands, krävs dock fullständig ansökan även beträffande register som annars omfattas av det förenklade förfarandet.

Enligt datainspektionens beräkning har ca 20 000 ärenden enligt datalagen kommit in till inspektionen under de fyra första budgetår, som inspektionen har arbetat. Av dessa ärenden har ca 18 000 avgjorts. Omkring 65 procent av ärendena har bedömts avse register som faller under det förenklade förfarandet, medan återstoden ofta har sagts vara mycket arbetskrävande. Enligt inspektionens mening kan det förenklade förfarandet utvecklas ytterligare.

Även om skillnaderna jämfört med det nuvarande förenklade förfarandet i praktiken inte skulle bli stora, är det enligt DALK:s mening ändå motiverat att nu överväga om inte ett anmälningsförfarande i vissa fall kan ersätta kravet på formellt tillstånd. Ett sådant anmälningsförfarande bör bygga på erfarenheterna av det förenklade förfarandet. De register som i fortsättningen bör kunna komma i fråga för ett anmälningsförfarande är enligt DALK i första hand abonnentregister, faktureringsregister, kundregister, hyresregister och medlemsregister. DALK föreslår sålunda att en anmälan till datainspektionen skall vara tillräcklig beträffande viss typ av personregister, om det med hänsyn till ändamålet med registret, till de personuppgifter som skall ingå i registret och till dess utformning i övrigt är uppenbart att risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet inte uppkommer genom att registret inrättas och förs.

Som framgår av remissammanställningen är de flesta instanser som har yttrat sig i frågan positiva till någon form av förenkling av förfarandet. Två instanser avstyrker förslaget. Datainspektionen förklarar sig inte ha något att erinra mot förslaget men påpekar samtidigt, liksom DALK har gjort, att det endast ger marginella lättnader för de registeransvariga och för datainspektionen i förhållande till det gällande s. k. förenklade ansökningsförfarandet.

För egen del vill jag till en början erinra om vad jag inledningsvis har anfört om att ändringar i datalagen nu bör göras bara om de medför påtagliga fördelar

jämfört med nuvarande förhållanden. De skäl som har anförts till stöd för ändringsförslaget i denna del har inte övertygat mig om att några sådana påtagliga fördelar skulle uppnås, om förslaget genomförs. Jag har särskilt fäst mig vid vad datainspektionen har anfört i sitt remissyttrande. Härtill kommer att flera av de remissinstanser som i och för sig är positiva till förslaget har påpekat att det inte är godtagbart i nuvarande utformning, eftersom det inte tillräckligt klart anger var gränsen går mellan tillståndspliktiga och icke tillståndspliktiga register. Jag finner alltså att de skäl som vid datalagens tillkomst anfördes mot att införa ett anmälningförfarande alltså är bärande. Med hänsyn härtill och till att de lättnader som åsyftas med förslaget kan komma att uppnås på ett annat sätt, om en generell personregisterlagstiftning införs, anser jag att DALK:s förslag i denna del inte bör genomföras.

2.6 Underrättelse till registrerad om innehållet i personregister

Enligt 10 § datalagen skall den registeransvarige på begäran av registrerad så snart det kan ske underrätta den senare om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom. Om sådan underrättelse har lämnats, behöver ny underrättelse inte lämnas till samme registrerade förrän 12 månader därefter. Sådan underrättelse skall lämnas utan kostnad för den registrerade. Datainspektionen får dock i fråga om visst slag av personuppgifter medge att avgift tas ut om särskilda skäl föreligger. Bestämmelserna i paragrafen gäller inte uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som har meddelats med stöd av författning inte får lämnas ut till den registrerade.

DALK har vid sin genomgång av datalagen funnit att den nuvarande utformningen av 10 § alltså utgör den lämpligaste avvägningen när det gäller att å ena sidan tillgodose kravet på insyn i personregister och att å andra sidan begränsa kostnaderna och andra nackdelar som följer av detta krav. Kommittén har emellertid kommit till slutsatsen att det kan finnas fall då smärre lättnader i underrättelseskyldigheten undantagsvis kan vara befogade utan att syftet med lagrummet tunnans ut eller risk för otillbörligt integritetsintrång uppstår. DALK har därför föreslagit ett tillägg till bestämmelsen av innebörd att underrättelseskyldigheten inte gäller, om det i fråga om visst slag av personuppgifter är uppenbart att underrättelse kan underlåtas utan att risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet uppkommer. Underrättelse får emellertid enligt förslaget underlåtas bara efter medgivande av datainspektionen i varje särskilt fall. Förslaget tar sikte på främst register av kortare varaktighet för teständamål eller vetenskaplig forskning och statistikproduktion. Undantagsregeln bör enligt förslaget också kunna tillämpas i fråga om register för s. k. loggning och s. k. back-up. Avsikten är att bestämmelsen skall tillämpas mycket restriktivt och endast i fall då huvudregeln i lagrummet leder till uppenbart orimliga konsekvenser.

Vid remissbehandlingen har förslaget fått ett blandat mottagande. Några remissinstanser tillstyrker förslaget, andra avstyrker det. Bland de tillstyrkande finns vissa som anser att förslagets lagtext bör förtydligas, så att det klarare framgår vilka typer av register och uppgifter som avses. En remissinstans uppger att det på senare tid på marknaden har förekommit företag som erbjuder sig att mot viss ersättning begära 10 §-uttag åt personer som vänder sig till företaget. I ett par yttranden berörs frågan vid vilken tidpunkt i ett registers successiva uppbyggnad som underrättelseskylldigheten inträder. Datainspektionen anser att det i datalagen bör slås fast att den som inte är registrerad i ett visst register har rätt att på begäran få besked härom. Flera exempel på fall där lätnader i underrättelseskylldigheten bör medges lämnas också.

Enligt min mening är regeln i 10 § datalagen en av de viktigaste bestämmelserna i denna lag. Som någon remissinstans har framhållit kan det synas oförenligt med ett av datalagstiftningens viktigaste syften, dvs. att bland allmänheten förhindra oro inför ADB-registrering av personuppgifter, att införa undantag från underrättelseskylldigheten. Den nuvarande regeln har säkerligen en viktig psykologisk effekt i detta avseende. Å andra sidan står det klart, bl. a. genom de exempel som har lämnats under remissbehandlingen, att underrättelseskylldigheten i en del fall kan orsaka den registeransvarige olägenheter eller kostnader som är orimliga i förhållande till nyttan för de registrerade. Erfarenheterna visar sålunda att den nuvarande underrättelseskylldigheten är alltför kategorisk. En begränsad möjlighet att underlåta underrättelse bör därför öppnas. Jag kan i och för sig instämma i att det skulle vara värdefullt om undantagsfallen kunde anges klarare i lagtexten än vad DALK har föreslagit. Emellertid är det – särskilt med hänsyn till den skiftande terminologi och till de skiftande system och metoder som används i samband med ADB – knappast möjligt att nu åstadkomma en mera preciserad reglering än den som innefattas i förslaget. Jag förordar alltså att det i 10 § datalagen tas upp en regel som innebär att underrättelse kan få underlåtas, om det i fråga om visst slag av personuppgifter är uppenbart att underrättelse kan underlåtas på grund av att det inte föreligger någon risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. I likhet med DALK anser jag att det bör ankomma på datainspektionen att pröva huruvida undantag från huvudregeln skall få ske. Därigenom skapas garantier för att otillbörligt intrång i personlig integritet inte uppkommer, samtidigt som regelns karaktär av undantagsbestämmelse understryks. Till denna och övriga frågor i anslutning till paragrafen återkommer jag i specialmotiveeringen.

Att vissa företag erbjuder sig att mot ersättning begära 10 §-uttag åt personer som vänder sig till företaget kan uppfattas som ett otillbörligt sätt att slå mynt av regler som värnar om enskildas integritet. Enligt min mening kan man emellertid inte förmena den enskilde att genom ombud utöva sin rätt enligt paragrafen. Skulle det framdeles visa sig att det finns behov av att

ingripa mot företeelsen, får övervägas vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas.

2.7 Nya tillämpningsområden för ADB och konsekvenser för datalagen

Som framgår av det föregående anser DALK att den rättsliga regleringen av personregistreringen inom förvaltningen och i näringslivet på sikt sannolikt bör ske utan att registreringstekniken tillmäts avgörande betydelse. I avvaktan på en generell lagstiftning bör emellertid ändamålet med datalagen vara att reglera personregistrering som sker med ADB. Lagens tillämpningsområde bör dock inte vara mera vidsträckt än som betingas av kravet på tillräckligt skydd mot riskerna för otillbörligt intrång i personlig integritet. Redan om några år kommer förmodligen behandlingen av personanknuten information inom förvaltningen och i näringslivet att ske inte bara med den nu gängse ADB-tekniken utan också med ADB-teknik som från integritets-synpunkt är betydligt enklare och harmlösare. Om man inte beaktar detta, får man enligt kommittén sannolikt en administrativ kontrollapparat som inte behövs för att tillgodose det nyss nämnda kravet på skydd. DALK anser därför att datalagen bör innehålla regler som medger vissa undantag från lagens kontrollsystem för sådana tillämpningar som visserligen formellt är att anse som personregistrering i lagens mening men som inte kan antas innebära risk för integritetsintrång. Som exempel nämns bl. a. s. k. kontorsdatorer och s. k. hemdatorer eller privatdatorer. Samtidigt konstaterar kommittén emellertid att utvecklingen på kontorsdatorsidan eller i övrigt när det gäller nya tillämpningsområden för ADB hittills inte har kommit så långt att det f. n. är möjligt att i datalagen ange vilka former av personregistrering med ADB som kan undantas från lagens tillämpningsområde. För att ändå undvika onödig byråkrati behövs därför enligt kommittén en regel i datalagen som gör det möjligt att, efter hand som erfarenheter vinnas, från lagens tillståndskrav och den anmälningsskyldighet som kommittén har föreslagit undanta vissa bestämda former av enklare personregistrering. Kommittén anser emellertid att reglerna om den registeransvariges skyldigheter, om tillsyn m. m. samt om straff och skadestånd m. m. bör gälla också i fråga om register som omfattas av undantaget.

Sammanfattningsvis föreslår DALK att i datalagen skall införas en regel av innebörd att regeringen får föreskriva att bestämmelserna om tillstånd och anmälan inte skall äga tillämpning i fråga om personregister som förs med användning av viss bestämd teknisk utrustning, om det med hänsyn till utrustningens art och utförandet av den automatiska databehandlingen samt omständigheterna i övrigt är uppenbart att registret inte medför risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet.

DALK:s förslag har berörts av endast ett fåtal remissinstanser. Bland dem råder en knapp majoritet för förslaget. En av de remissinstanser som stöder förslaget anser emellertid att större vikt bör läggas vid personregistrets storlek

och syfte än vid vilken teknisk utrustning som används. De som avstyrker förslaget anser att det inte är klarlagt att undantagsregeln behövs och att det saknas underlag för en klar beskrivning av undantagsfallen i lagtexten. Datainspektionen anser att det förmodligen är ofrånkomligt att skapa möjlighet att ge dispens från vissa regler i datalagen. Inspektionen anser att detta är principiellt olyckligt och understryker behovet av en personregisterlag som inte tillägger registreringstekniken avgörande betydelse.

För egen del instämmer jag i vad DALK har anfört om behovet av undantag från datalagens tillståndskrav. I likhet med kommittén befarar jag att en tillämpning av datalagen i dess nuvarande form inom en snar framtid annars kommer att leda till onödig byråkrati. Det finns redan i dag personregister som förs med ADB och som är helt harmlösa från integritets-synpunkt. I datalagen bör därför införas en regel som gör det möjligt att undanta vissa register från tillståndskravet.

Mot den av DALK föreslagna regeln kan invändas att den inte tillräckligt klart anger vilka fall som avses bli undantagna. Enligt min mening skulle det emellertid stöta på stora svårigheter att på annat sätt än genom en generell bestämmelse ange under vilka förutsättningar tillståndsplikten inte skall gälla. Skälet härtill är framför allt att varje annan lösning med nödvändighet måste bli utomordentligt detaljerad. Avgörande för frågan huruvida ett visst register skall få undantas från tillståndsplikten är nämligen inte bara vilken typ av teknisk utrustning som används vid behandlingen, utan också vilka bearbetningar som kan utföras med denna och vilka kopplingar till annan utrustning som faktiskt kan göras i det enskilda fallet. Jag anser därför att det är tillräckligt att i lagen ta upp en generell regel som medger undantag från tillståndsplikten i sådana fall där personregister förs med viss bestämd teknisk utrustning och där det med hänsyn till utrustningens art, till utförandet av den automatiska databehandlingen och till registrets utformning i övrigt framstår som uppenbart att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet inte skall uppkomma. Regeringen kan sedan bemyndiga datainspektionen att meddela verkställighetsföreskrifter som preciserar innehållet i det allmänna stadgandet i lagen. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i datalagen (1973:289).

4 Specialmotivering

De ändringar i datalagen som jag nu förestår innebär följande. I 2 § första stycket slås fast att tillstånd av datainspektionen krävs redan vid insamling av uppgifter som skall ingå i personregister. I 2 § tredje och fjärde styckena har

tagits upp bestämmelser som motsvarar 27 § i DALK:s förslag. Innebörden i bestämmelserna är att vissa enklare former av personregister undantas från tillståndskravet enligt paragrafens första stycke. Denna ändring föranleder följdändringar i 12, 18, 20 och 22 §§. Ändringen i 3 § innebär att ytterligare självständiga grunder för tillståndsprövningen anges i datalagen. Bestämmelsen i 3 a § i dess nya lydelse innebär att begränsningen till sådana personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav upphävs. I 6 § har tagits upp en ny regel, som innebär att datainspektionen särskilt skall uppmärksamma behovet av föreskrifter i sådana fall där personregister innehåller s. k. mjukdata. Bestämmelserna i 10 § har ändrats så att det klart framgår att den som är registeransvarig har skyldighet att på begäran av enskild lämna underrättelse huruvida personregistret innehåller upplysning om honom eller ej. Föreskrifter om vissa lättnader i underrättelseskyldigheten enligt paragrafen har tagits upp i ett nytt fjärde stycke. Genom en ändring i 13 § klargörs att tystnadsplikten gäller inte bara den som har tagit befattning med personregister utan också den som har tagit befattning med uppgifter som har samlats in för att ingå i personregister.

I förslaget saknas motsvarigheter till 26 och 28 §§ i DALK:s förslag. Skälen härtill har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitten 2.3 och 2.5). Inte heller DALK:s förslag till ny 29 § har någon motsvarighet i departementsförslaget. Föreskriften, som endast slår fast vad som redan gäller enligt regeringsformen, har inte ansetts nödvändig. Bestämmelsen i 19 § datalagen skall enligt det nyligen till lagrådet remitterade förslaget till ny sekretesslag ersättas av regler i den lagen. Förslag om att upphäva 19 § datalagen bör emellertid inte läggas fram nu utan samtidigt med övriga följdändringar till sekretesslagen.

I betänkandet och under remissbehandlingen har åtskilliga frågor, utöver dem som redan har behandlats, tagits upp till behandling. Jag vill här kort beröra några av dessa.

Enligt 25 § datalagen får talan mot datainspektionens beslut föras hos regeringen genom besvär. Av 11 § förvaltningslagen (1971:290) framgår att talan mot ett sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. Det innebär att den registeransvarige kan föra talan mot ett för honom negativt beslut av datainspektionen. Den registrerade anses däremot inte ha besvärsrätt i tillståndsärenden. För att integritetsintressena skall tillgodoses innehåller därför den nämnda paragrafen i datalagen en föreskrift om rätt för JK att föra talan mot datainspektionens beslut för att ta tillvara allmänna intressen.

DALK har övervägt att införa bestämmelser om talerätt för enskilda registrerade och för intressorganisationer men har avstått från att lägga fram något förslag om detta. Denna ståndpunkt har vid remissbehandlingen kritiserats av LO och TCO. Organisationerna anser att arbetstagarorganisation bör ges besvärsrätt, i den mån saken rör medlemmarnas intresse och

organisationen tidigare har yttrat sig i tillståndsärendet.

Som jag tidigare har anfört (avsnitt 2.1) anser jag att de anställdas medverkan vid inrättandet av personalregister bör lösas inom ramen för medbestämmandelagstiftningen. Härtill kommer att frågan om besvärsmätt för intresseorganisationer m. fl. i fall där beslutet inte kan sägas "angå" dem i förvaltningslagens mening måste ses i ett vidare perspektiv. Kommittén (Ju 1978:09) för översyn av förvaltningslagen m. m., som enligt sina direktiv bl. a. har att se över besvärslösförfarandet, torde komma att ta upp frågan till behandling. Jag är alltså inte beredd att nu föreslå någon ändring i fråga om besvärsmätten. I sammanhanget vill jag dock nämna att det kan vara lämpligt att – såsom också har föreslagits i en reservation till DALK:s betänkande – datainspektionen i anslutning till besvärshänvisningen i sina beslut upplyser om att JK har klagorätt.

Enligt 11 § första stycket datalagen krävs datainspektionens medgivande till utlämnande av personuppgift, om det finns anledning anta att personuppgift skall användas för automatisk databehandling i utlandet. Också den som avser att sända primärmaterial utomlands för databehandling och som vill ha resultatet av denna behandling i form av listor eller på annat medium som inte är att betrakta som ADB-medium skall enligt datainspektionens praxis ha både tillstånd enligt 3 § datalagen och medgivande enligt 11 §. Inspektionen anser att det är sannolikt att en del registeransvariga inte har uppmärksammat detta och har ifrågasatt om inte datalagen bör förtydligas på denna punkt. DALK har emellertid funnit att det f. n. inte är påkallat med någon ändring av paragrafen. En remissinstans har riktat invändningar mot kommitténs ställningstagande (se bilaga 3 avsnitt 19.3.2).

För min del anser jag att 11 § första stycket andra meningen datalagen är tillämplig på personuppgifter vare sig uppgifterna ingår i personregister i datalagens mening eller inte. Detta kommer till klart uttryck i lagtexten. Skälet till att tveksamhet möjligen råder på denna punkt är därför snarare att 2 § datalagen inte tillräckligt klart utsäger att tillstånd av datainspektionen krävs redan vid insamling av uppgifter som skall ingå i personregister. I det följande föreslår jag att sistnämnda bestämmelse förtydligas så att detta förhållande framgår. Någon ändring av 11 § datalagen anser jag alltså inte behövlig. Till denna bestämmelse kan emellertid finnas anledning att återkomma när resultatet av det pågående arbetet i Europarådet och OECD föreligger (jfr avsnitt 2.1).

DALK har tagit upp reglerna i 21 och 23 §§ datalagen om dataintrång och skadestånd till behandling. Kommittén konstaterar härvid att man saknar praktisk erfarenhet av dessa regler och att det inte finns tillräckliga skäl att ändå göra ändring i dem. Detta ställningstagande har kritiserats i några remissyttranden (se bilaga 3 avsnitt 19.3.6).

Beträffande straffbestämmelsen anser jag att den även i fortsättningen bör vara subsidiär till brottsbalkens regler. Det finns nämligen ingen anledning

till att brott som faller under de allmänna straffbestämmelserna i balken skall särbehandlas enbart därför att ADB har använts som hjälpmedel vid brottet eller utgjort en förutsättning för detta. Jag delar emellertid uppfattningen att både straffbestämmelserna och skadeståndsreglerna bör ses över. I synnerhet de senare reglerna är i behov av en mera inträngande undersökning. En sådan undersökning bör enligt min mening göras i samband med att frågan om en generell lagstiftning om personregister utreds.

Med anledning av att några remissinstanser har tagit upp frågan om datainspektionens sammansättning (se bilaga 3 avsnitt 19.8) vill jag framhålla att även denna fråga bör övervägas i samband med utredningen om en generell lagstiftning om personregister.

2 §

Enligt paragrafens *första stycke* får personregister inte inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. Genom ett tillägg till stycket slås nu fast att tillstånd av datainspektionen krävs redan vid insamling av uppgifter som skall ingå i personregister.

Enligt min mening innebär regeln i 2 § i dess gällande lydelse att uppgifter som skall bearbetas med hjälp av ADB inte får samlas in utan att datainspektionen har meddelat tillstånd till det. Detta framgår av att personregister inte får inrättas utan tillstånd (jfr prop. 1973:33 s. 120). Datainspektionen anser emellertid att det finns anledning att förtydliga paragrafen så att detta förhållande framgår klarare.

Det är självfallet av vikt att uppgiftsinsamlingen till ett planerat register inte börjar innan datainspektionen har tagit ställning till registret. Uppgiftsinsamlingen kan nämligen redan i sig innebära risk för otillbörligt intrång i vederbörandes personliga integritet. Genom att den registeransvarige på ett tidigt stadium vänder sig till datainspektionen får denna också möjlighet att påverka sättet för uppgiftsinsamlingen genom föreskrifter enligt 6 § första stycket 1. Även om detta alltså kan åstadkommas redan inom ramen för gällande rätt, delar jag datainspektionens uppfattning att 2 § bör förtydligas. I paragrafen har sålunda gjorts ett tillägg som klargör att också insamling av personuppgifter för behandling med hjälp av ADB är tillståndspliktig.

För att bestämmelsen skall bli tillämplig fordras att den registeransvarige redan när insamlingen börjar har klart för sig att uppgifterna skall behandlas med ADB. I allmänhet torde någon tveksamhet inte behöva uppkomma huruvida tillstånd krävs eller inte. Redan de planerade insamlingsmetoderna bör ge svar på denna fråga. Det kan emellertid inte uteslutas att det förekommer fall där den registeransvarige först under pågående insamling eller när insamlingen är avslutad finner att databehandlingen av olika skäl bör ske med ADB och inte på annat sätt. Dessa fall bör enligt min mening bedömas på samma sätt som när innehavaren av t. ex. ett manuellt register överväger att föra över detta på maskinläsbart medium, dvs. tillståndsplikt

inträder när den registeransvarige beslutar sig för att övergå till ADB och innan han påbörjar överföringen.

Huruvida databehandlingen av de insamlade uppgifterna skall ske i Sverige eller utomlands saknar betydelse för tillämpningen av förevarande paragraf. Insamling av uppgifter som skall sändas utomlands för automatisk databehandling där får alltså inte ske utan datainspektionens tillstånd. Som framgår av 11 § första stycket får personuppgift som skall användas för automatisk databehandling i utlandet lämnas ut endast efter medgivande av datainspektionen. Innebörden i detta stadgande är att personuppgifter som har samlats in för att behandlas med ADB men som ännu inte ingår i personregister i datalagens mening inte får föras utomlands för databehandling utan särskilt medgivande enligt 11 §. Något hinder mot att medgivande lämnas redan i tillståndsärendet föreligger givetvis inte.

Jag vill framhålla att ändringen i 2 § första stycket endast är ett förtydligande av vad som redan gäller i dag. Någon motsvarande ändring behöver inte göras på övriga ställen i datalagen där uttrycket "inrätta och föra" personregister förekommer. Under begreppet inrättande av personregister faller som jag tidigare har sagt också insamlande av personuppgifter, om avsikten är att de skall ingå i ett sådant register. Att insamling av personuppgifter som kräver tillstånd är straffbar, om tillstånd saknas, följer sålunda av 20 § 1, och att uppgifter som har samlats in utan tillstånd kan förklaras förverkade följer av 22 §.

Bestämmelserna i *tredje och fjärde styckena* motsvarar 27 § i DALK:s förslag. Reglerna innebär att vissa enklare former av personregister undantas från tillståndskravet enligt paragrafens första stycke. Bakgrunden till bestämmelserna har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7).

En förutsättning för att tillståndsplikt inte skall föreligga är att det med hänsyn till utförandet av den automatiska databehandlingen och till registrets utförande i övrigt framstår som uppenbart att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet inte skall uppkomma. Som ytterligare förutsättning föreskrivs att registret skall föras med viss bestämd teknisk utrustning. Denna bör vara av enklare slag. Som exempel på utrustning som bör kunna räknas hit vill jag nämna skrivautomater och andra system för framställning av text och dokument (s. k. ordbehandling), datorutrustning för grafisk produktion, s. k. kontorsdatorer samt vissa datoriserade konferenssystem, s. k. telekonferenssystem. Också vissa kassaregister inom detaljhandeln bör kunna falla under bestämmelsen. En förutsättning för att undantagsregeln skall vara tillämplig på utrustning av detta slag bör dock vara att databehandlingen sker med hjälp av standardprogram eller andra program som endast innebär begränsade bearbetningsmöjligheter. Om utrustningen i det enskilda fallet har försetts med andra program eller kopplats till annan utrustning som möjliggör mera omfattande bearbetning, är undantagsregeln alltså inte tillämplig.

I likhet med DALK vill jag betona att kravet på att undantag uppenbart inte

får innebära risk för otillbörligt intrång i personlig integritet betyder att regeln skall tillämpas restriktivt.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen bör regeringen bemyndiga datainspektionen att meddela närmare föreskrifter rörande tillämpningen av bestämmelsen i tredje stycket. Även om regeringen redan med stöd av regeringsformen har möjlighet att överlåta åt underordnad myndighet att meddela verkställighetsföreskrifter, anser jag att det i klarhetens intresse bör framgå av förevarande paragraf att närmare föreskrifter för tillämpningen finns (se fjärde stycket). Att datainspektionen kan meddela föreskrifter följer av 7 § datakungörelsen. Självfallet möter det inte något hinder mot att datainspektionen föreslår regeringen att föreskrifterna tas in i datakungörelsen, om detta skulle vara ändamålsenligt.

Avslutningsvis vill jag framhålla att undantagsregeln endast innebär att personregister som uppfyller fördringarna enligt tredje stycket undantas från kravet på tillstånd. Reglerna i datalagen om den registeransvariges skyldigheter, om tillsyn m. m. samt om straff och skadestånd gäller alltså i tillämpliga delar, även om något tillstånd inte krävs för att registret skall få föras. Skulle registerföringen leda till intrång i personlig integritet eller finns det anledning anta att sådant intrång skall uppkomma, kan datainspektionen med stöd av 18 § tredje stycket i dess föreslagna lydelse förbjuda fortsatt förande av registret. Registret kan också förklaras förverkat med stöd av 22 §, om det har förts i strid mot sådant förbud och det inte är obilligt. Om den registeransvarige vill fortsätta att föra registret, har han givetvis möjlighet att hos datainspektionen ansöka om tillstånd i vanlig ordning. Ett bifall till en sådan ansökan kan mycket väl tänkas, eftersom datainspektionen då kan meddela de föreskrifter som behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet.

3 §

Ändringen innebär att ytterligare självständiga grunder för tillståndsprövningen anges i paragrafen. Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2).

Enligt den nya bestämmelsen i andra stycket första meningen skall vid tillståndsprövningen särskilt beaktas hur och från vem de uppgifter som skall ingå i registret inhämtas. Detta innebär, som jag har framhållit i den allmänna motiveringen, att en särskilt noggrann prövning skall göras, om de uppgifter som skall ingå i ett tillämnat register ursprungligen har samlats in för annat ändamål än det som skall tillgodoses med det aktuella registret. Syftet med detta är framför allt att ge uttryckligt lagstöd åt den restriktivitet som datainspektionen redan nu iakttar beträffande samkörning och annat samutnyttjande av data som sker med hjälp av ADB.

Enligt andra meningen skall vidare särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som svarar mot ändamålet med registret.

3 a §

Ändringen innebär att den nuvarande begränsningen till personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav upphävs. Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3).

Avsikten med 3 a § är att reglera rätten att föra omfattande personregister. Genom bestämmelsen uppställs en presumtion 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 av detta. Som framgår av den allmänna motiveringen har vissa tolkningsproblem uppkommit vid tillämpningen av bestämmelsen. Vidare kan den i paragrafen föreskrivna begränsningen till personregister som omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav leda till godtyckliga resultat. Den angivna begränsningen har därför fått utgå ur paragrafen. Innebörden härav är att personkretsens omfattning fullt ut får tillmätas självständig betydelse vid tillståndsprövningen.

Genom den nu föreslagna ändringen åstadkommer man enligt min mening en bättre samordning mellan de bestämmelser i datalagen som reglerar tillståndsprövningen. Enligt den grundläggande regeln i 3 § skall datainspektionen bl. a. beakta att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål. Av 4 § följer, oavsett vad ändamålet är, att särskilda inskränkningar gäller i rätten att inrätta personregister som innehåller uppgifter av särskilt integritetskänslig natur. Genom 3 a § i dess nya lydelse begränsas slutligen rätten att föra personregister som innehåller uppgifter om andra personer än sådana som på visst sätt har anknytning till den registeransvarige. Även detta gäller oavsett vad registret har för ändamål.

I samband med ändringen har paragrafen justerats redaktionellt. Någon ändring i sak är här inte avsedd. Regeln gäller sålunda liksom hittills inte bara enskilda utan också allmänna register. Att särskilt nämna att tillstånd får meddelas, om de som avses bli registrerade samtycker till registreringen, anser jag inte nödvändigt. Om samtycke föreligger, torde de som skall registreras i allmänhet vara hänförliga till någon av de personkategorier som nämns i paragrafen. Samtycke kan också vara ett särskilt skäl att tillåta registret. Rörande bestämmelsens innebörd i övrigt hänvisar jag till prop. 1976/77:27 s. 24 och 25.

6 §

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) bör förekomsten av mjukdata i ett tillämnat register föranleda en särskilt noggrann prövning också i fråga om behovet av föreskrifter. En regel av denna innebörd har tagits upp i ett nytt andra stycke i paragrafen.

I fråga om regelns innebörd hänvisar jag i första hand till den allmänna motiveringen. Med anledning av att flera remissinstanser i sina yttranden har tagit upp frågan om en definition av begreppet mjukdata vill jag ånyo påpeka att det inte är nödvändigt att i lagtexten närmare ange vilka data som avses. Regeln skall nämligen ses som en erinran till datainspektionen om att särskilt uppmärksamma behovet av föreskrifter i fall då personregister innehåller personuppgift som utgör omdöme eller annan värderande upplysning om den registrerade. Det ankommer sedan på inspektionen att från fall till fall bedöma behovet av föreskrifter. Att vissa data alltid måste betraktas som särskilt känsliga från integritetssynpunkt står enligt min mening klart. Exempel på sådana data har lämnats i den allmänna motiveringen. Vid prövningen av om behov föreligger av föreskrifter kan emellertid inte bortses från registrets karaktär och användningsområde samt andra omständigheter som skiftar från fall till fall. Som ett exempel kan nämnas att frågan huruvida särskilda föreskrifter behövs rörande lagring och utlämnande av uppgifter om formaliserande betyg från genomgången utbildning vid skolor och universitet kan få bedömas olika beroende på om den registeransvarige är läroanstalten i fråga eller någon annan.

10 §

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) anser datainspektionen att det i datalagen bör slås fast att den som inte är registrerad i visst register har rätt att på begäran få besked härom. Enligt min mening finns det anledning att anta att avsikten med bestämmelserna i *första stycket* av förevarande paragraf varit att även den som inte förekommer i ett visst register skall ha rätt att få uppgift om detta (se SOU 1972:47 s. 70). Jag delar emellertid datainspektionens uppfattning att bestämmelsen bör ändras så att detta förhållande klart framgår av lagtexten.

Ändringen i första stycket medför att även *andra stycket* bör ändras. Enligt min mening bör huvudregeln vara att underrättelse om att någon inte förekommer i register – liksom underrättelse om innehåll i personuppgift – skall lämnas utan kostnad för den enskilde. För att förebygga missbruk eller att den registeransvarige åsamkas kostnader som inte kan anses rimliga bör datainspektionen emellertid kunna medge att avgift tas ut i fråga om underrättelse som endast innefattar upplysning om att någon inte förekommer i ett personregister. En sådan möjlighet föreligger redan i dag beträffande underrättelse om förekommande personuppgifter. Också den nya dispensmöjligheten bör utövas med försiktighet (jfr prop. 1973:33 s. 138).

I *fjärde stycket* har tagits upp den undantagsregel som har behandlats i avsnitt 2.6 i den allmänna motiveringen. Regeln bör kunna tillämpas i fråga om vissa mycket kortvariga register som förs antingen i samband med tester inför inrättandet av personregister eller för vetenskaplig forskning och statistikproduktion. Undantagsregeln bör också kunna tillämpas i fråga om

vissa delar av personregister, t. ex. registreringar över vilka uttag och förändringar som gjorts i ett register, s. k. loggar, och säkerhetskopior av register, s. k. back-up-register.

Jag vill betona att undantagsregeln bör tillämpas mycket restriktivt. Det skall alltså vara uppenbart att underrättelse kan underlåtas på grund av att det inte föreligger någon risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. Frågan måste av datainspektionen prövas i varje enskilt fall och då på begäran av den registeransvarige.

12 §

Enligt förevarande paragraf skall en registeransvarig till datainspektionen anmäla när han upphör att föra personregister. Inspektionen föreskriver i sådant fall hur det skall förfaras med registret. Enligt min mening finns det inget skäl att låta denna föreskrift gälla personregister för vilka något tillstånd över huvud taget inte behövs. I ett nytt andra stycke har därför tagits upp en bestämmelse som innebär att reglerna i paragrafens första stycke inte skall gälla i fråga om personregister som avses i 2 § tredje stycket.

13 §

Enligt denna paragraf får registeransvarig eller annan som har tagit befattning med personregister inte obehörigen yppa vad han till följd därav har fått veta om enskilda personliga förhållanden.

Datainspektionen har till DALK framfört att det kan finnas anledning att förtydliga innehållet i paragrafen så att det klart kommer till uttryck att tystnadsplikten gäller så snart insamling påbörjats av uppgifter som skall bearbetas med hjälp av ADB. DALK har inte ansett ett sådant förtydligande av 13 § datalagen som datainspektionen ifrågasatt vara påkallat. Däremot förefaller det enligt kommittén lämpligt att det nu diskuterade förhållandet klargörs närmare i inspektionens föreskrifter och anvisningar (betänkandet s. 280).

Vid remissbehandlingen har JO från principiella synpunkter ifrågasatt om det är lämpligt att avstå från lagreglering. Redan det förhållandet att datainspektionen, som är den myndighet som i första hand har att ta befattning med lagens tillämpning, anser att lagen behöver förtydligas, utgör enligt JO ett starkt skäl för att inte låta texten kvarstå oförändrad.

För egen del anser jag att tystnadsplikt bör gälla så snart insamling har påbörjats av uppgifter som skall behandlas med ADB. Som framgår av det föregående föreslår jag att 2 § första stycket datalagen förtydligas så att det klart framgår att personuppgifter som skall databehandlas inte får samlas in utan datainspektionens tillstånd. Tillståndsplikt föreligger alltså redan när insamlingen skall börja. Emellertid uppkommer inte något personregister i datalagens mening förrän uppgifterna har överförts på maskinläsbart

medium (jfr 1 §). Enligt min mening bör därför 13 § datalagen förtydligas så att det framgår att tystnadsplikten inte bara gäller den som har tagit befattning med personregister utan också den som har tagit befattning med uppgifter som har samlats in för att ingå i personregister. Första stycket har ändrats i överensstämmelse härmed.

18, 20 och 22 §§

Som jag har anfört i anslutning till 2 § tredje stycket bör datalagens bestämmelser om den registeransvariges skyldigheter, om tillsyn m. m., om straff och skadestånd samt om förverkande gälla även register som är undantagna från tillståndsplikten. Bestämmelserna i 18, 20 och 22 §§ datalagen har ändrats i överensstämmelse härmed.

Ikraftträdande m. m.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1979. De undantag från kravet på tillstånd som har föreslagits i 2 § tredje stycket får inga omedelbara konsekvenser för personregister som redan har inrättats. De tillstånd som har beviljats för sådana register bör sålunda alltså gälla. De ändringar som i övrigt har gjorts innebär inte att någon ny prövning av tillstånd som har beviljats är nödvändig. De nya bestämmelserna bör tillämpas vid all prövning som sker efter ikraftträdandet. Mot bakgrund av det anförda synes några övergångsbestämmelser inte behövas.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslaget till lag om ändring i datalagen (1973:289).

6 Beslut

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

Kommitténs sammanfattning av sitt förslag

22.1 DALKs utredningsuppdrag och etappindelning av arbetet

Frågan om skyddet för privatlivet vid personregistrering med utnyttjande av ADB uppmärksammades ganska tidigt i vårt land. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) fick sålunda i maj 1971 i uppdrag att också överväga lagstiftning rörande personorienterad ADB-information. OSK presenterade sitt arbete i denna del i betänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet och under våren 1973 antog riksdagen ett förslag till en särskild datalag (prop. 1973:33, KU 19, rskr 131). Datalagen (1973:289) blev internationellt sett ett pionjärverk på sitt område.

Vid tillkomsten av datalagen gjordes både i propositionen och i konstitutionsutskottets betänkande uttalanden av innebörd att lagen såsom ett förstlingsverk på sitt område inom en ganska snar framtid kunde behöva ändras och kompletteras. Frågor om registrering av persondata har också efter den tidpunkt då datalagen beslutades rönt omfattande uppmärksamhet. Inte minst i riksdagen har åtskilliga motioner i ämnet väckts under de gångna åren.

Datainspektionen avlämnade i november 1975 till regeringen en redogörelse för erfarenheter av datalagens tillämpning.

DALK fick i maj 1976 i uppdrag att göra bl. a. en samlad översyn av datalagen. Av olika skäl började dock kommittén inte sitt arbete förrän vid årsskiftet 1976/77.

DALK har i enlighet med direktiven i en första etapp av sitt arbete övervägt den rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten i samband med registrering av personuppgifter, främst de problem som hänger samman med användningen av ADB-tekniken. Regleringen i datalagen har utgjort basen för kommitténs överväganden, vilka redovisas i detta betänkande.

En annan huvudfråga för DALK, vid sidan av en allmän översyn av datalagen, är enligt kommitténs direktiv datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. En tredje huvudfråga gäller utnyttjandet av datorer inom administration och näringsliv som en internationell företeelse. DALK har till uppgift att lägga fram förslag till de lagbestämmelser som föranleds av internationella överenskommelser eller som annars påkallas av hänsyn till den internationella datatrafiken. Kommittén skall i enlighet med direktiven nu börja arbetet med de båda återstående huvudfrågorna.

En närmare redogörelse för utredningsuppdraget m. m. finns i kapitel 1.

22.2 Arbetets uppläggning och avgränsning

Enligt de riktlinjer för utredningsarbetet som dragits upp i DALK:s direktiv borde den första etappen i arbetet avslutas med en diskussionspromemoria. Efter eventuell remissbehandling borde därefter frågan om tilläggsdirektiv med närmare anvisningar för kommitténs fortsatta utredningsarbete i den del arbetet gäller översyn av datalagen anmälas för regeringen. Ett sådant förfarande borde enligt direktiven kunna leda till ett väl genomlyst slutförslag beträffande denna översyn.

DALK vill för egen del betona att den livliga debatten om hur datalagen bör utformas i framtiden varit av stort värde. Samtidigt bör emellertid framhållas att erfarenheterna av datalagen, som i dess helhet numera varit i kraft i ungefär fyra år, på det hela taget är goda. Detta beror inte minst på att datalagen i nuvarande utformning ger datainspektionen stora möjligheter att ta hänsyn till de ofta skiftande omständigheterna i varje enskilt fall. DALK:s arbete har också visat att åtskilliga av de krav på utökat skydd för den registrerades personliga integritet, som förts fram, tack vare flexibiliteten kan tillgodoses genom datalagen redan i dess nu gällande lydelse.

Enligt DALK:s mening bör personregister som förs med ADB i mer traditionell benämning vara föremål för särskild reglering även i fortsättningen, varvid den nuvarande datalagen med vissa ändringar och tillägg kan tillgodose behovet ytterligare några år. DALK vill emellertid väcka frågan om inte erfarenheterna, den allmänna debatten och DALK:s arbete gett tillräckligt underlag för beslut om behövliga ändringar om man begränsar sig till datalagen och de närmaste åren. Det bör alltså enligt DALK:s mening prövas om inte detta delbetänkande efter remissbehandling kan läggas till grund för de ändringar i datalagen som behövs på kort sikt.

På längre sikt bör dock enligt DALK:s mening prövas om inte en mera generell personregisterlagstiftning, som inte i första hand tar sikte på registreringstekniken, bör ersätta datalagen, varvid det är troligt att särskilda regler om vissa former av personregistrering med ADB bör ingå.

DALK:s nu avslutade arbetsuppgift har varit att överväga den rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten i samband med registrering av personuppgifter. Flera andra liknande frågor, som på senare tid väckt ökat intresse, faller enligt kommitténs direktiv utanför detta arbete och har alltså inte tagits upp av kommittén. Det gäller, såsom framgår av kapitel 1, t. ex. omställningen inom arbetsmarknaden, företagsdemokrati, arbetsmiljö, arbetsprestationer och arbetstillfredsställelse samt säkerhets- och sårbarhetsfrågor i samband med automatisk databehandling.

22.3 Datainspektionens verksamhet

Såsom framgår av instruktionen för datainspektionen är inspektionen en central förvaltningsmyndighet med uppgift att pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt datalagen, kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkasolagen (1974:182).

Sammanlagt cirka 20 000 ärenden enligt datalagen har kommit in under de fyra första budgetåren som datainspektionen arbetat, varav ungefär 13 000

avsett personregister som inrättats före datalagens ikraftträdande. Cirka 18 000 ärenden har under samma tid avgjorts. Besvär har anförts i ett fyrtiotal ärenden; några av dessa har gällt avgiftsfrågor och återstoden är ungefär lika fördelade mellan tillstånds- och tillsynsärenden.

Ca 65 procent av tillståndsärendena enligt datalagen kan handläggas genom det s. k. förenklade förfarandet. De återstående tillståndsärendena är å andra sidan ofta mycket arbetskrävande.

Skillnaden från integritetsskyddssynpunkt mellan olika typer av personregister har visat sig vara påtaglig. De enkla rutinbetonade personregistren är flera än man ursprungligen räknat med.

En närmare redogörelse för datainspektionens verksamhet m. m. finns i kapitel 2.

22.4 Allmänna riktlinjer som DALK följt vid översynen av datalagen

Utnyttjande av ADB-tekniken ansågs vid datalagens tillkomst medföra sådana risker för intrång i de registrerades personliga integritet att dessa särskilt måste beaktas. Det krävdes därför särskild lagstiftning som reglerar både offentliga och enskilda personregister som förs med ADB samt en särskild myndighet för tillämpningen av lagstiftningen och för en långtgående tillsyn över sådana register. Man var dock medveten om att varje reglering på detta område, som är under stark utveckling och dessutom ett nytt lagstiftningsområde, måste bli ett provisorium.

Man pekade också på att ADB-tekniken, även om riskerna särskilt måste beaktas, medför stora fördelar i olika avseenden. Bland de viktigare nämndes bättre förutsättningar för att ställningstaganden och avgöranden av olika slag skall grundas på fylligare, sakligt riktigare och bättre analyserat underlag än vid manuell informationsbehandling. Man nämnde också möjligheterna till mera rationell och därmed mindre resurskrävande verksamhet än tidigare.

De allmänna överväganden rörande ADB-teknikens fördelar och nackdelar och rörande behovet av en särskild datalag som gjordes då datalagen kom till och som redovisats närmare i kapitel 3 äger enligt DALK:s mening alljämt giltighet. Vid en allmän översyn av datalagen måste således, såsom även DALK:s direktiv förutsätter, den grundläggande utgångspunkten vara att det behövs särskild lagstiftning liksom en särskild myndighet, vilken har till uppgift att övervaka att denna efterlevs. Samtidigt bör detta givetvis inte få medföra större hinder i allmän eller enskild verksamhet än som är motiverat av syftet med regleringen.

DALK har, såsom framgår av kapitel 3, närmare prövat olika försök att i lagtext definiera innebörden av begreppet personlig integritet. Önskemålet om en mer exakt definition är dock, liksom vid datalagens tillkomst, svårt att tillgodose även i dag utan att definitionen blir antingen för vid eller för snäv. Överväganden huruvida grunderna för tillståndsprövningen i datalagen kan anges med större utförlighet än för närvarande, vilket är en huvuduppgift för kommittén, får i stället ta sikte på andra frågor, t. ex. om ytterligare självständiga kriterier vid sidan av dem som datalagen i dag ställer upp, kan

införas i syfte att åtminstone underlätta tolkningen av det intresse datalagen skall skydda. Även om detta visat sig möjligt torde emellertid också i fortsättningen frågan om risken för oömlbörligt intrång i de registrerades personliga integritet i betydande grad få avgöras från fall till fall genom en samlad bedömning av det enskilda registrets utformning.

Ändringar och tillägg till datalagen bör göras endast om det medför påtagliga fördelar jämfört med dagsläget. Därvid måste enligt DALKs mening bl. a. beaktas att datainspektionen hittills prövat bortemot 20 000 tillståndsärenden enligt de grunder som datalagen nu anger. Det betyder att redan prövade men även planerade register, förmodligen ibland till inte obetydliga kostnader, har anpassats till de krav som datalagen hittills ställt upp för att skyddet mot oömlbörligt intrång i de registrerades personliga integritet skall bli tillgodosett. Det nu anförda bör självfallet inte hindra ändringar eller tillägg till datalagen, om starka integritetsskyddsintressen motiverar sådana åtgärder. Hänsyn måste dock tas till huruvida ändringar eller tillägg leder till att register vilka redan varit föremål för tillståndsbeslut av datainspektionen på nytt måste omprövas av inspektionen.

DALK har prövat förslag om ändringar och tillägg till datalagen med dessa allmänna synpunkter som utgångspunkt.

22.5 Register vars inrättande beslutats av regeringen eller riksdagen

En central fråga som väckt debatt gäller om nuvarande undantag från tillståndsvånget enligt 2 § 2 st datalagen för personregister vars inrättande beslutats av regeringen eller riksdagen bör finnas kvar också i fortsättningen. Man har ansett att gällande undantag innebär ett allvarligt och omotiverat avsteg från datalagens grundtanke emedan sådana register i allmänhet har en bredd och ett djup i informationen som saknar motsvarighet på den privata sidan. Den särställning som offentlighetsprincipen ger myndigheternas register i förhållande till privata register har också ansetts medföra speciella integritetsproblem. DALK har närmare behandlat den nu berörda frågan i kapitel 4.

Det undantag som gäller nu får, såsom anfördes redan vid datalagens tillkomst, även enligt DALKs mening i praktiken en begränsad räckvidd genom den ordning som skall iaktas enligt datalagen i dess hittills gällande lydelse. Skillnaden i handläggningen hos datainspektionen av tillståndsärenden och nu berörda ärenden är, såsom bl. a. inspektionen påpekat, i huvudsak formell. Stor vikt läggs vid inspektionens mening, varjämte inspektionen har tillsyn över registrens användning och kan ingripa med föreskrifter. Bl. a. med hänsyn härtill men även för att undvika kompetenskonflikter bör därför nuvarande ordning bestå. Erfarenheterna har enligt DALKs mening inte visat att avgörande invändningar kan riktas mot denna ordning från integritetsskyddssynpunkt.

22.6 Generella grunder för tillståndsprövningen

Tillståndsprövningen enligt datalagen innebär i dag att tillstånd till ett personregister skall meddelas om det saknas anledning anta att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Det är visserligen inte möjligt att i datalagen närmare precisera det intresseområde som lagen är till för att skydda. Grundtanken torde dock vara att all personregistrering i och för sig kan innebära risk för intrång i de registrerades personliga integritet men att det är registrets utformning – i vid mening – i varje särskilt fall som är avgörande för om detta intrång bör bedömas som otillbörligt eller inte. Omständigheter som nu särskilt skall beaktas vid denna bedömning är arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt de registrerades inställning till registret. DALK skall pröva om dessa grunder kan anges med större utförlighet. Kommittén har därvid utgått från att de nuvarande grunderna bör stå kvar också i framtiden. Vad det närmast gällt att pröva är således huruvida ytterligare generella självständiga kriterier kan ställas upp för bedömningen av integritetsfrågan. Detta spörsmål har behandlats i kapitel 5.

Enligt DALKs mening bör uppgifter som samlats in för ett viss bestämt ändamål i princip inte få utnyttjas för andra och senare uppkommande syften, även om detta innebär att datateknikens fördelar inte kan utnyttjas fullt och helt. I betraktande av att användningen av ADB-teknik kan förväntas komma att öka under ytterligare lång tid kommer det sannolikt ur enbart tekniska och ekonomiska aspekter att ligga allt närmare till hands att använda uppgifter som samlats in för ett ändamål även för andra syften. Den nu nämnda omständigheten bör därför enligt DALKs uppfattning utgöra ett nytt generellt självständigt kriterium vid tillståndsprövningen.

Grundinställningen bör såsom hittills vara att förhindra en mer eller mindre vildvuxen flora av personregister för mer eller mindre ospecificerade ändamål. Med en sådan inställning måste krävas att det finns ett rimligt motiv för registerinnehållet, ställt i relation till ändamålet med registret.

Samma synsätt är enligt DALKs mening motiverat också när det gäller personkretsens omfattning. Kommittén avser därmed inte främst antalet personer som ingår i registret i och för sig utan närmast vilka personer eller personkategorier som registreras. Ett register bör således inte få innehålla uppgifter om fler personer eller andra personer än som behövs för att ändamålet med registret skall bli tillgodosett.

Slutsatsen av bl. a. nu nämnda överväganden blir enligt DALKs mening för myndigheternas vidkommande närmast att dessa endast bör få inrätta och föra sådana personregister som behövs för att de skall kunna utföra sina uppgifter enligt lag eller annan bestämmelse. När det gäller företagen och organisationerna m. fl. inom den enskilda sektorn blir slutsatsen närmast att dessa endast bör få inrätta sådana personregister som behövs för deras verksamhet.

Det finns därför sammanfattningsvis anledning att överväga en utformning av de framtida grunderna för tillståndsprövningen enligt följande riktlinjer:

- ett personregister bör alltfjämt få inrättas om det kan antas att registret – med beaktande av de olika föreskrifter som kan meddelas – inte medför risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet
- vad som är innebörden av begreppet otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet kan inte avgöras generellt utan måste i fortsättningen liksom nu bedömas från fall till fall
- vid bedömningen bör dock särskilt beaktas att registrets ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet som den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva
- vidare bör särskilt beaktas arten av och mängden personuppgifter liksom vilka personer som skall ingå i registret samt att arten, mängden och personkretsen står i överensstämmelse med registerändamålet
- det bör också särskilt beaktas huruvida de uppgifter som skall ingå i registret ursprungligen samlats in för annat ändamål än det syfte som skall tillgodoseas genom registret
- slutligen bör den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras särskilt beaktas.

DALK har föreslagit tillägg till 3 § datalagen med den nu angivna innebörden.

22.7 Allmänintressets betydelse vid tillståndsprovningen

En särskild fråga som hör till tillståndsförfarandet gäller den s. k. behovsprövningen. I detta hänseende uttalas i DALKs direktiv att viss mycket känslig personinformation enligt datalagen får registreras om ett starkt samhällligt eller annat allmänt intresse påkallar det. I övrigt ges enligt direktiven inte någon ledning i datalagen om vilken betydelse som skall tillmätas behovet av ett tillämnat register vid tillståndsprovningen. En viktig uppgift för DALK bör enligt direktiven vara att söka närmare ange hur behovet av ett ifrågasatt register skall påverka provningen och på vilken nivå denna bedömning skall göras. DALK har tagit upp denna fråga i kapitel 6.

Med uttrycket behovet av ett ifrågasatt register måste enligt DALKs mening avses behovet i vid bemärkelse. För att särskilt betona detta har DALK valt att använda uttrycket allmänintresset i stället för begreppet behovet av ett tillämnat register.

Om man, till skillnad mot i dag, väljer att i framtiden i lag generellt reglera frågan om vilken betydelse som vid tillståndsprovningen i det enskilda fallet skall tillmätas allmänintresset av ett tillämnat register kan förutses att en sådan reglering måste få olika konsekvenser när det gäller nuvarande flexibilitet och smidighet vid tillståndsprovningen. Man riskerar, såsom närmare utvecklas i kapitel 6, ökad byråkrati och andra olägenheter. Man måste också beakta att datalagens syfte i fortsättningen såsom nu bör vara att värna om de registrerades personliga integritet och att lagen inte får medföra andra ingrepp i offentlig och enskild verksamhet än sådana som klart betingas av detta syfte.

Om man bibehåller nuvarande ordning ger det fördelar i form av flexibilitet

som DALK tidigare berört. Samtidigt tillåts datainspektionen göra intresseavvägningar som enligt direktiven rätteligen bör ankomma på den lagstiftande församlingen. Effekterna av lagstiftningen förblir mindre förutsebara när det gäller frågan om allmänintressets betydelse. Å andra sidan kan hävdas att nu gällande ordning i praktiken fungerat väl. Det finns därför enligt DALKs mening skäl som talar för att den inte bör frångås.

Om man ändå vill överväga alternativ till nuvarande ordning när det gäller frågan om allmänintressets betydelse vid tillståndsprövningen är ett alternativ att utvidga datainspektionens rätt att göra en mer allmän intresseavvägning. Ett annat alternativ är att, med motsvarande inskränkning av inspektionens rätt, förbehålla lagstiftaren, dvs riksdagen, denna rätt i varje enskilt fall och ytterligare ett alternativ att tillägga regeringen sådan rätt. DALK har, såsom framgår av kapitel 6, närmare övervägt dessa och andra alternativ.

DALKs uppfattning är sammanfattningsvis att det är svårt att finna alternativ till nu gällande ordning utan att dessa medför praktiska olägenheter, som inte klart uppvägs av ett ökat skydd för de registrerades personliga integritet. Kommittén anser därför vid en samlad bedömning att den ordning som hittills tillämpats bör kunna accepteras även i fortsättningen. Kommittén anser sig alltså inte böra föreslå någon lagändring i syfte att tydligare än nu lägga fast allmänintressets betydelse vid tillståndsprövningen.

Den nu nämnda slutsatsen är emellertid inte förbehållslös. En förutsättning för denna är enligt DALKs mening att beslut om inrättandet och användningen av sådana offentliga personregister, som ger en djupare inblick i de enskilda medborgarnas privata förhållanden, fattas av riksdagen eller regeringen och inte läggs i händerna på de myndigheter vilka skall utnyttja registren i sin administrativa verksamhet. Detta bör enligt kommitténs uppfattning gälla både då det är fråga om att skapa nya register för att underlätta myndigheternas arbete eller göra detta effektivare och när fråga uppkommer om att använda ett redan inrättat register för nya ändamål, inom eller vid sidan av den registeransvariga myndighetens egen verksamhet. Självfallet bör datainspektionens mening tillmätas stor betydelse. Det slutliga avgörandet kommer emellertid under den nämnda förutsättningen inte att ligga hos datainspektionen utan hos riksdagen eller regeringen. De principiella invändningar, som kan riktas mot att allmänintressets betydelse inte regleras närmare än hittills i datalagen, får då mindre tyngd.

22.8 Samkörning och användningen av personnummer

En fråga, som rönt stort intresse i den allmänna debatten och som ofta kan kräva en mer övergripande avvägning mellan allmänintresset och kravet på skydd för de registrerades personliga integritet, gäller samkörning av register som förs med ADB. Man har, liksom vid datalagens tillkomst, särskilt pekat på de risker för otillbörligt intrång i personlig integritet som kan uppkomma genom att uppgifter som ursprungligen samlats in för ett ändamål senare används för andra syften, som inte från början varit planerade. Man har ansett att ett sådant utnyttjande i otillbörlig grad minskar den enskildes möjligheter

att överblicka hur uppgifter som han lämnat om sig används, liksom att självräda över användningen av dem. DALK delar den nu nämnda uppfattningen.

En önskvärd åtgärd för att minska de nämnda riskerna har ansetts vara att begränsa användningen av personnummer i personregister eller att helt slopa personnummer. Enligt den nu nämnda uppfattningen skulle alltså de risker, som möjligheterna till samkörning för med sig, främst vara betingade av förekomsten av personnummer som gemensamt identifikationsbegrepp för personerna i olika register och kunna elimineras om personnummer tas bort som identifikationsbegrepp.

DALK har tagit upp frågorna om samkörning och personnummer i kapitel 7. Sasom där framgår har DALK, med hänsyn till det intresse för frågorna som finns, gjort en särskild undersökning för att belysa sambandet mellan personnummeranvändningen och riskerna vid samkörning av personregister samt konsekvenserna av att begränsa eller helt slopa personnummer.

Enligt DALKS mening skulle ett slopande av personnummer i personregister inte på något avgörande sätt lägga hinder i vägen för samkörningar. Visserligen skulle man på kort sikt försvåra möjligheterna till samkörning rent tekniskt och dessa svårigheter bör inte underskattas. På något längre sikt skulle emellertid svårigheterna övervinnas. Metoder för sådana lösningar finns och tillämpas redan i dag. Det skulle närmast vara en fråga om att anpassa ADB-systemen till dessa metoder. Eftersom behovet av att registrera personuppgifter och att så säkert som möjligt kunna identifiera varje registrerad individ kvarstår skulle den faktiska situationen efter någon tid på nytt bli densamma som nu, dvs de tekniska förutsättningarna för samkörning skulle åter föreligga i samma omfattning i stort som i dag.

Utan att man uppnår avsett resultat skulle dock ett slopande av personnummer få omfattande konsekvenser. DALK vill här särskilt betona de höga kostnaderna, som inte med säkerhet låter sig överblickas utan ingående undersökningar, men som i sista hand i vart fall till en del måste drabba den enskilde genom höjda avgifter och priser. Kommittén vill också särskilt framhålla de praktiska olägenheter som skulle uppstå inom såväl den offentliga och den enskilda sektorn som för den enskilde. Framför allt bör emellertid nämnas de betydligt ökade risker för förväxling av personer, som i vart fall under en övergångstid skulle bli följden och att ökade risker för sådana förväxlingar även kan innebära ökade risker för otillbörligt intrång i personlig integritet. Vad som sagts nu skulle enligt kommitténs uppfattning gälla också vid en mer omfattande begränsning av personnummeranvändningen.

Med hänsyn till det anförda är DALK således inte beredd att förorda något förbud eller någon omfattande begränsning när det gäller användningen av personnummer i personregister. Däremot bör man enligt kommitténs mening uppmärksamma hur uppgiften görs tillgänglig och vem som får del av uppgiften. Ett personnummer bör enligt kommitténs mening inte göras tillgängligt i utdata från registren i vidare mån än som behövs för tillgodoseende av ändamålet med dessa. Om uppgiften skall göras tillgänglig utanför den registeransvariges egna verksamhet, såsom på adressetiketter, i lönebesked eller i fakturor, bör den registeransvarige särskilt beakta att detta inte sker i onödan eller på sätt som är ägnat att väcka oro eller föroljelse. Man bör

givetvis inte heller avkräva den enskilde uppgift om personnummer i andra fall än då uppgiften behövs. DALK har förordat att den nu berörda frågan särskilt uppmärksammas av datainspektionen

När det gäller samkörningsfrågan i övrigt har man i debatten framför allt pekat på att myndigheterna, i det i och för sig vällovliga syftet att så rättvist och rationellt som möjligt fullgöra sina uppgifter, blivit alltmer benägna att ta ADB-tekniken och möjligheterna att samköra register till hjälp för att kontrollera riktigheten av uppgifter, som den enskilde lämnar om sig i olika sammanhang. Det är dock inte ovanligt att man även inom den enskilda sektorn, t. ex. inom försäkrings- och kreditupplysningsverksamheten, utnyttjar uppgifter i olika offentliga register för att kontrollera att information, som den enskilde lämnat om sig själv i den egna verksamheten, är riktig. Vid sidan härav torde samkörning och annat samutnyttjande av data i första hand grundas på önskemål inom den vetenskapliga forskningen, inklusive samhällsplaneringen och statistikproduktionen.

Det nu anförda ger enligt DALKs mening vid handen att samkörningsproblemen aktualiserar en vidare politisk fråga. Denna fråga gäller vilka metoder man bör acceptera att myndigheter och företag utnyttjar för att kontrollera riktigheten av uppgifter som den enskilde, ofta under sanningsförsäkran eller i liknande former, lämnat i ett visst bestämt administrativt ärende eller i ett bestämt kundförhållande.

Den nu angivna frågan, som i och för sig inte har sin grund i ADB-tekniken, medför svåra avvägningsproblem. Inte minst gör sig dessa problem gällande beträffande beslut om t. ex. taxering i skattesammanhang och vid myndigheternas beslut om behovsprövade förmåner. Här finns ett uppenbart och av statsmakterna klart uttalat krav på likformighet och rättvisa. Det torde också råda enighet om att ett tillgodoseende av detta krav förutsätter kontroll, som ofta kan göras effektivast med ADB-teknikens hjälp och med utnyttjande av uppgifter i särskilt de stora statliga registren. Med kontrollbehovet följer ofrånkomligen ett motsvarande avkall på kravet om skydd för den enskildes personliga integritet. Alla torde dock vara ense om att kontrollbehovet inte kan få motivera att detta avkall får gå hur långt som helst. Å andra sidan får värnet av den personliga integriteten inte ta sig sådana uttryck att det, med rätt eller orätt, uppfattas som en strävan att hindra den kontroll som de allra flesta medborgarna, inte minst i egenskap av skattebetalare, anser angelägen och nödvändig.

Enligt DALKs mening går det inte att en gång för alla genom en regel i datalagen lägga fast hur den nu beskrivna intresseavvägningen bör utfalla. I stället måste beaktas att det kontrollbehov, som otvivelaktigt existerar, främst är en följd av de system för beskattning och behovsprövade förmåner som beslutats av riksdagen. DALK anser därför att även förutsättningarna för och omfattningen av de kontroller som är nödvändiga i detta sammanhang bör bestämmas i samma ordning och med beaktande av de tekniska hjälpmedel som står till buds. Därvid måste även prövas hur dessa hjälpmedel bör få användas. Inte minst ADB-teknikens möjligheter gör detta alltmer nödvändigt. Det bör alltså inte ankomma på datainspektionen eller andra myndigheter att bestämma förutsättningarna för och omfattningen av kontrollåtgärder inom den offentliga sektorn. I annat fall kan förutses att datainspektionen med tanke på den ständigt tilltagande datoriseringen i

ökande omfattning kommer att få ta ställning till önskemål om att, bl. a. av ekonomiska skäl, få använda register för olika andra rationella ändamål än dem för vilka registren ursprungligen kommit till.

Man bör alltså enligt DALKs mening från statsmakternas sida klarare än nu lägga fast för vilka ändamål uppgifter i statliga register får användas, varvid även klart bör framgå att de inte utan medgivande av riksdagen eller regeringen i varje särskilt fall får utnyttjas för andra syften.

DALK vill erinra om att det oftare kan finnas anledning att genom särskild föreskrift enligt 6 § datalagen skärpa den registeransvariges uppgiftsskyldighet enligt 10 § datalagen i nu berörda sammanhang än i andra, i syfte att bemöta den oro för okontrollerad användning av registeruppgifter som den enskilde kan hysa. Inte minst information om att de uppgifter, som den enskilde lämnar om sig för ett visst bestämt ändamål, kontrolleras och om hur kontrollen görs skulle främja integritetsskyddet. Därför bör – i de fall detta är praktiskt möjligt – sådan information lämnas redan då uppgifterna hämtas in. Om det sker torde öron för integritetsintrång i avsevärd grad dämpas.

Det finns säkert också ett behov av information om vidareanvändningen av uppgifter, som den enskilde lämnat i ett visst bestämt sammanhang. Det är därför enligt DALKs mening önskvärt att datainspektionen i samråd med berörda registeransvariga myndigheter närmare överväger behovet av och formerna för sådan information.

22.9 Befolkningsregister och SPAR

Enligt DALKs direktiv gäller en under senare tid särskilt diskuterad fråga tillåtligheten av register som upptar stora delar av befolkningen inom hela landet eller inom visst område. Behovet av reglering torde enligt direktiven i första hand gälla de enskilda och kommunala sektorerna, eftersom inrättandet av statliga befolkningsregister i flertalet fall förutsätter direkt eller indirekt ställningstagande från statsmakternas sida. Den nu berörda frågan faller enligt direktiven under kommitténs uppdrag och har tagits upp i kapitel 8

Såsom uttalas i direktiven har det ansetts 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 registeraktualisering, personnummersättning, personnummerkontroll och urvalsdragning, kallat SPAR.

Sedan den 1 februari 1977 gäller sålunda särskilda bestämmelser i 3 a § datalagen, som tar sikte på personregister vilka omfattar betydande del av befolkningen i riket eller i område därav. I samband med beslutet om detta provisoriska tillägg till datalagen uttalades att SPAR utgjorde en förutsättning för tillkomsten av 3 a §.

Beslut om inrättande av SPAR fattades av riksdagen i december 1976. Arbetet med att genomföra beslutet pågår och utförs av datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), som också skall svara för driften och vara registeransvarig i datalagens mening. DALK har vid flera tillfällen under hand haft kontakter med företrädare för DAFA när det gäller utvecklingen av SPAR.

Ändamålet med SPAR skall vara registeraktualisering (ändringsavisering) i

fråga om de i SPAR ingående uppgifterna, personnummerkontroll och sökning efter personnummer samt urvalsdragnin g av persongrupper.

Registerinnehållet i SPAR skall i huvudsak utgöras av de personuppgifter som hos länsstyrelserna används för folkbokföringen och, i viss mån, även för den enskilda taxeringen och fastighetstaxeringen. Exempel på registeruppgifter är personnummer, namn och adress, civilstånd samt taxerad inkomst och fastighetsinnehav.

Det ena huvudsyftet med 3 a § datalagen har angetts vara att begränsa antalet personregister av totalkaraktär. DALK delar uppfattningen att en sådan begränsning bör eftersträvas. Andra skäl än integritetsskyddsaspekten, skäl som t. ex. sårbarhetsrisker, talar dock förmodligen med större styrka för en sådan begränsning. De risker som kan vara förenade med befolkningsregister bör därför med hänsyn till syftet med datalagen i första hand beaktas i annan ordning än inom ramen för datalagen.

Vid tillkomsten av 3 a § datalagen framfördes också invändningar mot utformningen av lagrummet, som ansågs svårtolkat. DALK, som har till en huvuduppgift att söka ange grunderna för tillståndsprövningen enligt datalagen med större utförlighet än för närvarande, kan inte bortse från att denna kritik i viss mån är befogad. Det vore därför enligt kommitténs mening önskvärt att söka råda bot på den oklarhet som nu föreligger.

Betraktat från integritetsskyddssynpunkt är det med hänsyn till det nyss anförda enligt DALKs mening naturligare och mer angeläget att i datalagen i första hand söka ge lagstöd åt datainspektionens praxis att inga personregister bör få innehålla uppgifter om andra fysiska personer än som svarar mot den registeransvariges arbetsuppgifter och verksamhetsområden, än att särskilt ingående reglera s. k. befolkningsregister. Såsom utvecklats närmare i kapitel 8 är det i regel andra faktorer än registrets geografiska omfattning eller antalet personer som är avgörande DALKs förslag till ny lydelse av 3 § datalagen är avsett att utgöra det önskade lagstödet.

Genom inrättande av SPAR har man avsett att begränsa behovet av andra befolkningsregister för kundvärning och andra urvalsdragnin g, personnummersättning och personnummerkontroll samt aktualisering av andra register. DALK vill peka på att man vid bedömningen av 3 a § och SPAR särskilt måste beakta att de registerändamål som SPAR sålunda skall tillgodose ofta torde vara naturliga funktioner i företagens och organisationernas personregister. 3 a § och syftet med SPAR innebär dock i praktiken en begränsning av framför allt företagens och organisationernas rätt att själva avgöra för vilka ändamål man behöver föra egna personregister i sin verksamhet och att det lagts på datainspektionen att sörja för att den eftersträlvade begränsningen kommer till stånd. Därvid har registerändamålet, till skillnad mot datalagen i dess ursprungliga lydelse, i praktiken gjorts till ett självständigt och avgörande kriterium vid inspektionens tillståndsprövning.

DALK ställer sig som nämnts inte avvisande till tanken att antalet andra befolkningsregister för samma ändamål som SPAR bör begränsas.

DALK är också beredd att godta att konsekvenserna av ett sådant synsätt kan bli att rätten att föra personregister med SPARs funktioner i princip förbehålls den som har registeransvaret för SPAR. Dessa konsekvenser av SPAR är emellertid enligt kommitténs uppfattning så betydande att de bör komma till klart uttryck i datalagen genom att syftet med SPAR lagfästs.

DALK har därför föreslagit en ny paragraf i datalagen, 28 §, med denna innebörd. Dessutom bör enligt kommitténs mening den närmare utformningen av SPAR med hänsyn till registrets betydelse regleras i särskild ordning.

DALKs förslag till lagreglering innebär visserligen att i princip endast SPAR får föras för angivna ändamål, även om regeringen bör förbehållas rätt att medge undantag om det skulle visa sig finnas starka skäl för detta. DALK anser emellertid att ett enda offentligt register med de funktioner som SPAR skall fylla har sådana fördelar från bl. a. integritetsskyddssynpunkt att den lösningen ändå bör förordas. Vid denna bedömning beaktar DALK särskilt att det här i betydande grad rör sig om handel med personuppgifter. Med tanke på att det således i regel gäller kommersiellt utnyttjande av uppgifter om de enskilda medborgarna får enligt kommitténs mening näringspolitiska och liknande invändningar mot den lösning som SPAR innebär inte sådan tyngd att man nu bör överväga att ompröva riksdagens beslut om SPAR. Enligt DALKs uppfattning bör dock målet med SPAR sättas högre än som angavs i samband med riksdagens beslut om registrets inrättande.

Det nyss anförda talar enligt DALKs mening starkt för att SPAR bör innehålla alla de uppgifter i länsstyrelsernas personband som i dag tillhandahålls av länsstyrelserna för urvalsdragning, samt planerade uppgifter i fastighetsbanden och taxeringsbanden och att SPAR får ensamrätt att utföra personnummerkontroll, personnummersättning, aktualisering av andra register och urvalsdragning på grundval av dessa uppgifter, både urval på maskinellt läsbart medium och urval av adresser på etiketter. Först med en sådan regel synes man helt nå de syften som ligger bakom tillkomsten av 3 a § och SPAR.

Självfallet får en sådan ordning som nämnts nu inte medföra ingrepp i offentlighetsprincipen. SPAR får således inte hindra uttag av andra uppgifter från länsstyrelserna eller andra myndigheters register än sådan uppgifter som finns i SPAR.

Genom 3 § och 28 § datalagen i dess av DALK föreslagna lydelse kan man enligt kommitténs mening tillgodose syftet med 3 a § datalagen utan att detta provisoriska lagrum vidare behövs. DALK har därför föreslagit att 3 a § upphör att gälla.

22.10 Mjukdata och andra speciellt känsliga uppgifter

I debatten rörande skyddet för personlig integritet har krav rests på en skärpt reglering när det gäller rätten att registrera s. k. mjukdata med ADB. En annan fråga i detta sammanhang är huruvida ytterligare kategorier ömtåliga uppgifter som i och för sig inte behöver vara mjukdata, t. ex. uppgift om ras, bör föras in under den skärpta reglering som nu gäller enligt 4 § datalagen. DALK har behandlat dessa frågor i kapitel 9.

DALK vill påpeka att innebörden av begreppet mjukdata är oklar. Enligt de försök till närmare precisering som gjorts är mjukdata värderande omdömen om människors familjeförhållanden, uppförande, samhällsanpassning, psykiska status, studieintensitet, prestationer i arbetslivet m. m. Även om denna definition inte med någon större klarhet anger betydelsen utgår DALK

från att mjukdata har den nämnda innebörden.

Enligt DALKs mening måste frågan huruvida en viss uppgift är att anse som mjukdata, liksom känsligheten, bedömas från fall till fall med beaktande av utformningen totalt sett av det register i vilket uppgiften förekommer. Mjukdata i form av omdömen och värderingar kan t. ex. vara av både positiv och negativ art ur den registrerades synvinkel. Här som i andra sammanhang är inte bara arten uppgifter av betydelse vid känslighetsbedömningen utan även sådana faktorer som t. ex. sättet för uppgifternas insamlande, registerändamålet och vem som får del av registeruppgifterna.

Mot bakgrund av det anförda är det enligt DALKs mening inte möjligt att utforma vare sig en generell definition av begreppet mjukdata eller en generell regel om när mjukdata bör vara tillåtna eller förbjudna, som lämpar sig att föra in i datalagen. I vad mån mjukdata ingår i ett tillämnat register och känsligheten av förekommande mjukdata måste även i fortsättningen i princip bedömas från fall till fall.

Detta innebär emellertid inte att DALK är avvisande till tanken att mjukdata i regel kan behöva underkastas en mera ingående prövning vid tillståndsgivningen än andra uppgifter. Tvärtom vill kommittén understryka att datainspektionens redan nu särskilt restriktiva inställning i detta avseende är riktig och önskvärd. För att ytterligare betona detta föreslår DALK att man inför ett nytt tredje stycke i nuvarande 6 § datalagen av den innebörden att datainspektionen vid bedömningen av om föreskrift behövs särskilt skall beakta huruvida det i registret ingår personuppgifter som utgör omdömen eller andra värderande upplysningar om den registrerade.

Vad DALK nyss anført rörande prövningen av mjukdata äger enligt kommitténs mening tillämpning även på uppgifter som omfattas av nuvarande 4 § datalagen, liksom överhuvudtaget på uppgifter som, beroende på omständigheterna i det särskilda fallet, är att anse som särskilt känsliga. Vilka uppgifter det gäller, utöver mjukdata och uppgifter enligt 4 §, kan dock inte avgöras generellt utan måste bedömas från fall till fall. Dessutom ändras värderingarna från tid till annan. Det är därför enligt DALKs mening inte lämpligt att söka göra någon mer ingående uppräknning i datalagen, utöver den som redan nu finns i 4 §. DALK har därför avstått från att redovisa några försök i den riktningen.

22.11 Anställdas medverkan vid prövningen av personregister vid företag

Datainspektionen skall enligt 3 § datalagen i dess nuvarande lydelse vid tillståndsprövningen särskilt beakta bl. a. den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras. DALK har i kapitel 5 närmare redovisat datainspektionens praxis, när det gäller formerna för bedömningen av de registrerades inställning och ansett att denna praxis bör godtas också fortsättningsvis.

I DALKs direktiv uttalas att datoriseringen inom näringslivet påverkar förhållandena inom arbetslivet på ett avgörande sätt och att spörsmål som gäller de anställdas personliga integritet, t. ex. deras medverkan vid prövningen av frågan om tillstånd till personregister vid företag, givetvis faller

inom kommitténs utredningsuppdrag. Denna fråga har kommittén tagit upp i kapitel 10. Frågan bör dock enligt DALKs mening inte begränsas till löneregister, personalregister o. dyl. hos företagen utan bör även omfatta tillåtligheten av sådana register hos arbetsgivare överhuvudtaget, dvs. även hos t. ex. myndigheter, kommuner och landsting.

Flera förslag och synpunkter rörande förbättrad insyn och medbestämmanderätt för de anställda i fråga om personalregister har före medbestämmandelagens ikraftträdande förts fram i motioner till riksdagen. Önskemålen enligt motionerna synes till viss del bli tillgodosedda genom medbestämmandelagen och den avtalsreglering beträffande datafrågor som kan förväntas genom pågående förhandlingar om medbestämmandeavtal.

En fråga som numera aktualiserats genom medbestämmandelagen är i vad mån datainspektionen vid tillståndsprovningen enligt datalagen särskilt bör beakta om förhandlingar enligt medbestämmandelagen ägt rum eller inte när det gäller register över anställda vid företag och myndigheter och vilken betydelse resultatet av sådana förhandlingar i förekommande fall bör tillmätas. Även för bedömningen av denna fråga torde enligt DALKs mening kommande reglering av datafrågorna genom medbestämmandeavtal ha betydelse.

Resultatet av förhandling enligt medbestämmandelagen rörande t. ex. ett planerat personalregister bör dock, om sådan förhandling ägt rum, vara av stort värde för datainspektionen vid bedömningen av de registrerades inställning. Det är därför enligt DALKs mening rimligt att datainspektionen beträffande sådana tillståndsärenden som nu är i fråga särskilt undersöker huruvida förhandling ägt rum och i förekommande fall begär in protokoll över förhandlingen innan ärendet avgörs. Samtidigt måste emellertid beaktas att olika fackliga organisationer kan komma till skilda uppfattningar rörande ett och samma register och att det kan finnas registrerade, vilkas uppfattning överhuvudtaget inte kommer till uttryck genom resultatet av förhandlingar. Det måste också ankomma på datainspektionen att svara för att tillämpningen av datalagen blir så enhetlig som möjligt inom landet i dess helhet. Datainspektionen bör alltså ha det slutliga avgörandet i sin hand när det gäller frågan om risk för otillbörligt integritetsintrång föreligger.

Mot bakgrund bl. a. av det anförda är det enligt DALKs mening, i vart fall för närvarande, inte lämpligt att ta in bestämmelser om den nu diskuterade frågan i datalagen. DALK utgår därvid såsom nämnts nyss från att det vid datainspektionens provning ändå kan finnas särskild anledning att beakta huruvida förhandling enligt medbestämmandelagen skett och resultatet av dessa förhandlingar.

22.12 Modifiering av tillståndskravet

Enligt DALKs direktiv bör tillståndskravet enligt datalagen i princip stå kvar också för framtiden. Man bör dock enligt direktiven söka nyansera regleringen så att denna inte onödigtvis leder till hinder i allmän eller enskild verksamhet. Mot den bakgrunden har DALK prövat om det förfarande vid tillståndsprovningen, vilket i kapitel 5 föreslagits som huvudregel, kan nyanseras beträffande vissa typer av register som kan antas vara mindre

känsliga från integritetsskyddssynpunkt. Det är självfallet av vikt att man inte har en större statlig administrativ apparat än nödvändigt när det gäller kontrollen av personregister. Denna sist nämnda fråga har kommittén behandlat i kapitel 11.

Genom datainspektionens verksamhet har man nu en avsevärt säkrare uppfattning än vid datalagens tillkomst om vilka olika typer av personregister som finns och hur dessa är utformade.

Enligt DALKs mening bestyrker erfarenheterna att många register, såsom antogs då datalagen kom till, är sådana att det utan någon omfattande prövning står klart att de inte innebär någon fara för otillbörligt integritetsintrång. Datainspektionens praxis har visat att det, allteftersom erfarenheter vunnits, i praktiken varit möjligt att gå ifrån den bedömning från fall till fall som förutsattes då datalagen kom till och i stället göra en generell bedömning en gång för alla beträffande vissa typer av register. Vilka register det i huvudsak gäller framgår av bilaga 8.

Även om skillnaderna jämfört med det nuvarande förenklade förfarandet i praktiken inte skulle bli stora är det enligt DALKs mening mot bakgrund av det anförda ändå motiverat att nu överväga om inte ett anmälningsförfarande i vissa fall kan ersätta kravet på formellt tillstånd. Detta bör gälla sådana register som visserligen förekommer i betydande omfattning men som uppenbart inte kan antas innebära risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Ett sådant anmälningsförfarande bör enligt DALKs mening bygga på erfarenheterna av det s. k. förenklade förfarandet. Det är därvid i första hand abonnentregister, faktureringsregister, kundregister, hyresregister och medlemsregister som i fortsättningen bör kunna komma i fråga för ett anmälningsförfarande. Övriga register som nu omfattas av det förenklade förfarandet är enligt DALKs mening av sådan art att det principiella kravet på tillstånd alltså bör bibehållas.

Ett anmälningsförfarande enligt den nu diskuterade modellen måste bygga på föreskrifter i datalagen. DALK har föreslagit en ny paragraf, 26 §, i datalagen med sådant innehåll.

Med stöd av 26 § bör regeringen kunna undanta de typer av register som DALK nämnt nyss från tillståndskravet och datainspektionen, på motsvarande sätt som nu gäller beträffande det förenklade förfarandet, närmare reglera registrens utformning i sina föreskrifter och anvisningar. Bestämelsen ger också stöd för att senare undanta även andra typer av register om erfarenheterna skulle ge vid handen att det finns ytterligare sådana, som uppenbart inte innebär risk för otillbörligt integritetsintrång.

Register som sålunda kan komma att undantas från tillståndskravet bör vara underkastade datalagens bestämmelser i övrigt, t. ex. datainspektionens tillsyn.

22.13 Behovet av särskilda regler för forskning och statistikproduktion

Enligt DALKs direktiv kan frågan vilken betydelse som skall tillmätas intresset av att ett visst register kommer till stånd aktualiseras bl. a. för

register inom den vetenskapliga forskningen, särskilt samhällsforskningen. Inte sällan kan det enligt direktiven bli nödvändigt att göra en avvägning mellan å ena sidan det värdefulla underlag för forskning och reformarbete som studier med inslag av persondata kan ge och å andra sidan integritetskraven. I direktiven uttalas vidare att man från forskarhåll sagt sig hysa farhågor för att den nuvarande ordningen skulle kunna hota forskningens frihet och oberoende. DALK bör enligt direktiven överväga vad som kan göras för att man skall kunna försäkra sig om att sådana konsekvenser inte uppstår. Utgångspunkten bör dock självfallet vara att forskningen såväl som annan verksamhet i samhället skall bedrivas under tillbörlig respekt för enskildas privatsfär.

I sammanhanget nämns i direktiven att kommittén kan ha anledning att beakta behovet av särskilda regler för forskning och statistikproduktion också i fråga om tillståndsproceduren och i andra liknande hänseenden. Detsamma gäller enligt direktiven bl. a. informationen till intervjuade vid intervjuundersökningar samt förstöring, avidentifiering och kryptering.

DALK har tagit upp de nu nämnda frågorna i kapitel 12.

Användningen av personregister för forskningsändamål och för statistiska ändamål har varit föremål för en livlig diskussion. Å ena sidan har förts fram krav på en skärpt reglering i datalagen. Å andra sidan har från forskare och statistiker uttalats önskemål om att sådana register undantas från datalagens tillämpningsområde eller att i vart fall lättnader i den nuvarande regleringen införs. Man har därvid bl. a. pekat på att det är en klar skillnad mellan register, vilka förs som ett led i myndigheternas administrativa verksamhet och register för forskning, statistik och planering i olika former.

Vid datalagens tillkomst ansåg man sig inte böra bryta ut vissa typer av personregister till särskild reglering. Lagen gjordes i stället generellt tillämplig på alla register men man gav datainspektionen stort utrymme för hänsynstaganden till de skiftande omständigheterna i varje enskilt fall. DALK anser att man inte heller nu i datalagen bör införa särskilda regler för olika typer av register, såsom t. ex. för administrativa register å ena sidan samt forsknings- och statistikregister, å den andra. DALK utgår därför från att register för forskning och statistik tills vidare i datalagen bör underkastas samma generella regler som andra register, vilka kräver tillstånd.

Det kan diskuteras huruvida det, såsom föreslagits i debatten, är möjligt och lämpligt att göra någon form av undantag från huvudregeln om krav på tillstånd när det gäller vissa typer av forsknings- och statistikregister. Enligt DALKs mening lämpar sig dock forsknings- och statistikregister inte särskilt väl för ett förenklat förfarande eller ett anmälningsförfarande. Detta gäller bl. a. med hänsyn till att antalet register trots allt är förhållandevis begränsat men ofta innehåller känsliga uppgifter.

DALKs förslag i detta delbetänkande innebär emellertid att särskild hänsyn till forskningens och statistikproduktionens speciella behov, såsom hittills, bör tas även i fortsättningen. Det betyder att forsknings- och statistikändamål även i fortsättningen bör kunna utgöra särskilda eller synnerliga skäl att tillåta registrering av uppgifter som anges i 4 § datalagen. Även i övrigt bör datainspektionen kunna vara mindre restriktiv när det gäller registrering för forsknings- och statistikändamål än eljest, t. ex. när det gäller samkörning och annat samutnyttjande av uppgifter.

DALK vill starkt understryka värdet av forskning och statistik och vikten av att forskningens frihet och oberoende inte äventyras. Kommittén anser emellertid inte några nya regler påkallade i datalagen när det gäller prövningen av forsknings- och statistikregister.

Den debatt som förts i ämnet är emellertid enligt DALKs mening av stort värde och bör inte sluta med det nyss nämnda konstaterandet. Kommittén vill därför väcka frågan om inte datainspektionen och företrädare för forskningen och statistikproduktionen bör överväga möjligheterna att skapa ett mera permanent organ för överläggningar i gemensamma ämnen. Ett sådant samrådsorgan bör visserligen inte ta ställning till enskilda ärenden hos datainspektionen men kan ändå tänkas tillföra inspektionen synpunkter, som kan vara av värde vid tillståndsprövningen och även föra ut inspektionens synpunkter inom forskningens och statistikproduktionens egna kretsar.

Ytterst synes den debatt som förts mera gälla forskningens mål och metoder överhuvudtaget än den omständigheten att man numera utnyttjar ADB-teknik för vetenskapliga och statistiska ändamål. Det måste då enligt DALKs mening beaktas att datalagen, med dess i detta sammanhang begränsade syfte att reglera personregistrering som sker med ADB, inte är den enda och kanske inte heller den viktigaste faktorn av betydelse för forskningens frihet och oberoende. Det finns därför betydande risker för att debatten blir snedvriden och föga rättvisande om den sker med den begränsade utgångspunkt som datalagen utgör. Med hänsyn härtill och till frågans betydelse vill DALK föreslå att den nu prövas i ett bredare perspektiv av statsmakterna i samarbete med företrädare för forskningens olika områden.

22.14 Direktreklam och annat utnyttjande av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk

Enligt DALKs direktiv har kommittén att allmänt överväga frågan om försäljningen av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk. Dessutom anförs att DALK, i anslutning till den utredningsuppgift som gäller frågan om förbättrad tillgång till myndigheternas ADB-material, torde behöva överväga vilka begränsningar som behövs för att hindra ett oönskat utnyttjande av det allmännas ADB-material för rent kommersiella syften.

De nu nämnda frågorna hör alltså närmast till nästa etapp av DALKs utredningsarbete. Mot bakgrund av den diskussion som förts har kommittén ändå redan i nu förevarande arbetsetapp tagit upp frågan om kommersiellt utnyttjande av datorlagrade uppgifter i offentliga register med särskild inriktning på direktreklamverksamheten. Frågan har behandlats i kapitel 13.

DALK delar den uppfattning som innebär att ett utnyttjande av offentliga uppgifter för direktadresserad reklam och annat kommersiellt bruk egentligen, såsom saken har uttryckts, är detsamma som att "åka snålskjuts på offentligheten". ADB-tekniken, med de nya möjligheter till selekteringar och massuttag som tekniken ger, har här såsom på motsvarande sätt inom många andra områden medfört att effekterna av offentlighetsprincipen blivit mer accentuerade än tidigare och därmed föremål för debatt.

Man bör dock beakta att offentlighetsprincipen inte lägger hinder i vägen för en ingående prövning av en begäran om uttag av offentliga personuppgifter på maskinellt läsbart medium för att avgöra huruvida dessa innebär risk för otillbörligt intrång i personlig integritet. Tillkomsten av datalagen har alltså inneburit ökad kontroll och restriktivitet jämfört med tidigare när det gäller möjligheterna att göra sådana uttag.

Den utformning av SPAR, som DALK förordat, skulle innebära en ytterligare begränsning i möjligheterna att fritt förfoga över offentliga uppgifter för kommersiellt utnyttjande. Dessutom bör nämnas att datainspektionen i fortsättningen kan förbjuda att söknycklar som kan antas vara olämpliga från integritetsskyddssynpunkt används för att göra urval ur SPAR eller andra offentliga register. Effekten av det nu anförda blir i praktiken en skärpning av gällande regler. Det kan enligt DALKS mening med fog hävdas att möjligheterna till uttag på maskinellt läsbart medium av personuppgifter i offentliga register därmed är omgärdade av sådan restriktivitet att risken för otillbörligt intrång i personlig integritet i detta sammanhang tills vidare är tillräckligt förebyggd utan att ingrepp i de intressen som bär upp offentlighetsprincipen behövs.

Vad DALKS överväganden i denna etapp av utredningsarbetet ytterligare bör gälla blir då huruvida uttag av offentliga uppgifter för direktreklamändamål på listor, adresstiketter eller andra icke maskinellt läsbara media kan innebära sådan risk för otillbörligt intrång i personlig integritet att särskilda åtgärder nu är påkallade. Därvid måste givetvis särskilt beaktas att möjligheterna att köpa adresser och andra personuppgifter från myndigheterna är en följd av offentlighetsprincipen.

DALK delar uppfattningen att offentlighetsprincipen bör fylla andra syften än att främja kommersiellt utnyttjande i olika former av uppgifter om medborgarna i samhället, vilka samlats in som ett led i den offentliga förvaltningen. Starka skäl krävs dock för ingrepp i tryckfrihetsförordningen. I syfte att komma till rätta med de olägenheter som trots allt föreligger bör därför enligt DALKS mening i första hand andra åtgärder prövas innan man på allvar börjar överväga ingrepp i offentlighetsprincipen.

När det gäller frågan vilka andra åtgärder som bör diskuteras närmare bör bl. a. beaktas att riksdagen eller regeringen i flera olika sammanhang, t. ex. när det gäller det centrala bil- och körkortregistret samt SPAR, godtagit att offentliga uppgifter utnyttjas för direktreklam och andra marknadsföringsåtgärder. Frågan här är således enligt DALKS mening inte huruvida direktreklam bör förbjudas utan i stället i vilka former uppgifter i offentliga register bör vara tillgängliga för sådan verksamhet. En möjlighet att reglera dessa former erbjuds, såvitt gäller folkbokföringsuppgifter och vissa taxeringsuppgifter, genom den författning som bör reglera den närmare utformningen av SPAR.

Nu nämnda och andra åtgärder med anknytning till SPAR, som DALK föreslagit, får enligt kommitténs mening tills vidare anses vara tillräckliga för att komma till rätta med den oro och irritation rörande direktadresserad reklam som nu finns. Man kan därigenom få överblick över användningen av sådana offentliga uppgifter som är mest efterfrågade för kommersiellt utnyttjande i olika former, nämligen folkbokförings- och vissa taxeringsuppgifter.

DALK vill avslutningsvis erinra om att kritiken mot direktadresserad reklam i stor utsträckning riktar sig mot själva reklambudskapets innehåll, något som faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång enligt datalagen och i stället hör till marknadsföringslagen (1975:1418). Med hänsyn till debatten i ämnet och då det här främst gäller reklamverksamhetens mål och medel kan det enligt kommitténs mening finnas skäl att överväga en närmare utredning i särskild ordning om direktreklamens mål och metoder totalt sett.

DALK vill tillägga att det dock inte är uteslutet att kommitténs kommande överväganden kan påverka direktreklamverksamhetens, liksom andra verksamhetens, möjligheter att få del av offentligt material.

22.15 Underrättelse till registrerad om innehållet i personregister

Oron rörande personregistrering med hjälp av ADB antogs vid datalagens tillkomst till stor del bero på ovetskap huruvida man är registrerad och vilka uppgifter som registreras. Bl. a. av detta skäl ålades den registeransvarige i 10 § datalagen skyldighet att en gång om året på begäran underrätta den registrerade om personuppgift i personregister, som innefattar upplysning om honom. Denna bestämmelse är en av de viktigaste i datalagen. DALK skall enligt direktiven överväga frågan om rätten för registrerad att erhålla registerutdrag. Här har bl. a. diskuterats om inte den registeransvariges skyldigheter bör gå ännu längre än som för närvarande är fallet. Frågan har av DALK tagits upp i kapitel 14.

Det torde stå klart att en utökad underrättelseskyldighet skulle medföra betydande kostnader, vilka troligen, i vart fall till en del, i sista hand skulle komma att belasta de registrerade själva i form av höjda avgifter och priser. Dessutom skulle sådana registrerade, som inte hyser någon särskild oro över att förekomma i olika personregister, förmodligen mest uppfatta det som besvärande att få underrättelser som de inte är intresserade av.

Det pris som angetts nu bör man i och för sig vara beredd att betala om en utökad underrättelseskyldighet verkligen ger ett påtagligt ökat skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet och om det kan anses föreligga ett starkt behov av ett på detta sätt ökat skydd. Nuvarande utformning av 10 § datalagen synes dock alltjämt utgöra den lämpligaste avvägningen när det gäller att å ena sidan tillgodose kravet på insyn i personregister och att å andra sidan begränsa kostnaderna och andra nackdelar som följer med detta krav.

Vid denna bedömning bör beaktas att den nuvarande underrättelseskyldigheten enligt 10 § datalagen kan utvidgas genom särskild föreskrift enligt 6 § datalagen om datainspektionen i det enskilda fallet anser att det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet. Denna regel utgör enligt DALKs mening ett värdefullt instrument för att komma till rätta med fall, då den generella underrättelseskyldigheten enligt 10 § kan visa sig vara otillräcklig.

Datainspektionen har pekat på betydande praktiska och andra svårigheter i några fall när det gäller den nuvarande underrättelseskyldigheten enligt 10 §

datalagen. Dessa fall gäller personregister av kortare varaktighet för teständamål eller för vetenskaplig forskning och statistikproduktion, vissa typer av loggregister och register för s. k. back-up. Det har här visat sig att en strikt tillämpning av 10 § datalagen i några fall lett till klart orimliga konsekvenser, som inte motiverats av syftet med lagrummet.

Likaväl som det i det enskilda fallet kan finnas skäl att skärpa underrättelseskyldigheten genom föreskrift enligt 6 § datalagen kan det därför också finnas enstaka fall då det bör vara möjligt att göra smärre undantag från den formella underrättelseskyldigheten utan att syftet med lagrummet tunnas ut eller risk för otillbörligt intrång uppstår. DALK har föreslagit ett tillägg till 10 § datalagen med denna innebörd.

Dalk vill starkt betona att den nya regeln bör tillämpas mycket restriktivt. Den skall alltså inte uppfattas som något försök att skapa lättnader för den registeransvarige jämfört med nuvarande underrättelseskyldighet. Regeln bör alltså utnyttjas endast efter en prövning i varje särskilt fall och då det är uppenbart att orimliga konsekvenser eljest uppkommer, som inte ligger i linje med underrättelseskyldighetens syfte.

22.16 Datainspektionens tillsynsverksamhet och behovet av en särskild dataombudsman

Regeln om tillståndsprövning är en av de centrala delarna i datalagen. En annan och på längre sikt kanske lika viktig del är tillsynsförfarandet. Detta har varit föremål för en ganska omfattande debatt, varvid framför allt behovet av en särskild, från datainspektionen fristående, dataombudsman diskuteras. Syftet skulle vara att göra den tillsyn och kontroll över personregister, som nu ankommer på datainspektionen, mer effektiv och fullständig. DALK har tagit upp frågan i kapitel 15.

När det gäller behovet av en fristående dataombudsman vill DALK erinra om att man vid riksdagsbehandlingen av förslaget till datalagen uttalade att frågan om en särskild dataombudsman borde hållas öppen i avbidan på erfarenheter av den nya lagstiftningen. Frågan gäller alltså om dessa erfarenheter givit vid handen att behovet av en dataombudsman nu är mer uttalat än då datalagen kom till.

Vid bedömningen av denna fråga måste enligt DALKs mening bl. a. beaktas att de övervakande, informerande och rådgivande funktioner som man vill tillägga en dataombudsman hittills, i enlighet med instruktionen för datainspektionen, utövats av inspektionen. Inte minst fungerar datainspektionen som en klagomur, dit allmänheten kan vända sig med klagomål och förfrågningar.

Några negativa erfarenheter har inte framkommit. DALK anser därför att nuvarande ordning i fråga om rättssäkerhet, kontroll och tillsyn får anses uppylla de anspråk, som med fog kan ställas. Enligt DALKs uppfattning har sakligt underlag för organisatoriska förändringar i vart fall inte hittills visat sig föreligga.

22.17 Strukturen av framtida ADB-system och regionala ansvarsnämnder

I DALKs direktiv framhålls att frågan om organisationsformen för den offentliga datorverksamheten prövats av DASK. Det faller därför utanför DALKs uppdrag att överväga strukturen för de statliga ADB-systemen. DASK har hösten 1976 lagt fram sitt slutbetänkande (SOU 1976:58) ADB och samordning, som efter remissbehandling nu enligt vad DALK erfarit är föremål för beredning inom regeringskansliet.

I olika motioner som lagts fram efter datalagens tillkomst har hävdats att strukturen av de framtida datasystemen har betydelse från integritetssynpunkt. Det har därvid gjorts gällande att en s. k. decentraliserad eller regionaliserad struktur skulle innebära en förstärkning av integritetsskyddet. Man har också fört fram önskemål om s. k. regionala ansvarsnämnder som, vid sidan av datainspektionen, närmast skulle pröva behovet och tillåtligheten av att samköra data från statliga, var för sig regionaliserade ADB-system. Denna sist nämnda fråga skall DALK enligt sina direktiv pröva närmare.

De förslag och synpunkter som förts fram om systemstrukturer med integritetsskyddsintresset som utgångspunkt motiverar enligt DALKs mening att kommittén också berör denna fråga från samma utgångspunkt. DALK har därför behandlat frågan i kapitel 16.

När man i diskussionen sagt sig från integritetsskyddssynpunkt generellt förorda en regionaliserad systemstruktur har man inte närmare preciserat innebörden av detta begrepp. I brist på närmare vägledning i de förslag som förts fram har DALK vid kommitténs bedömning av förslagen utgått från att man åsyftat de alternativ som DASK och även datainspektionen analyserat närmare.

DALK vill framhålla att kommittén delar DASKs och datainspektionens uppfattning att det alternativ till nuvarande systemstruktur som DASK benämnt "central blandad drift" är uppenbart ofördelaktigare än nuvarande ordning. DALK vill vidare instämma i DASKs och datainspektionens uppfattning att inte heller alternativet "regional blandad drift" kan antas innebära fördelar från integritetsskyddssynpunkt jämfört med nuläget. Ett skäl för denna bedömning är att man totalt sett samlar mycket djupgående information om varje registrerad individ på ett och samma ställe, varigenom bl. a. risken för att utomstående genom otillbörligt förfarande eller av misstag får del av den totala informationen om den registrerade ökar.

Ett annat alternativ har DASK betecknat "regional specialiserad drift". Fördelen från integritetsskyddssynpunkt jämfört med nuvarande ordning skulle vara att antalet registrerade personer i varje register minskar. DALK instämmer i uppfattningen att detta kan innebära ett ökat integritetsskydd. Fördelen blir dock enligt DALKs mening inte så betydande att den kan motivera ett generellt ställningstagande för regionalisering.

DALK delar sammanfattningsvis uppfattningen att det inte är möjligt att en gång för alla generellt slå fast att en regional systemstruktur bäst gagnar integritetsskyddsintresset. DALK instämmer i meningen att denna fråga bör bedömas beträffande varje ADB-system för sig. Om denna bedömning i det

enskilda fallet pekar på en central struktur är enligt DALKs mening alternativet "central specialiserad drift" det alternativ som kan förordas. Om bedömningen i stället pekar på en regionaliserad struktur är alternativet "regional specialiserad drift" det alternativ som från DALKs utgångspunkt kan förordas.

Det nu anförda utesluter enligt DALKs mening inte att det kan finnas andra skäl än integritetshänsyn som i ökande grad talar för en regionalisering av de statliga datasystemen, t. ex. säkerhets- och sårbarhetsaspekter. DALK har för sin del, med hänsyn till kommitténs utredningsuppgifter, inte ansett sig böra gå närmare in på den frågan.

Huvudsyftet med förslaget om regionala ansvarsnämnder synes vara att skapa skydd mot otilbörlig samkörning av personuppgifter. DALK delar uppfattningen att önskemål om samkörningar bör behandlas restriktivt och har föreslagit tillägg till datalagen i syfte att betona detta. Det kan alltså enligt DALKs mening antas att alla framställningar om samkörning av datainspektionen – i den mån beslutet inte fattas av riksdagen eller regeringen – bedöms restriktivt och med tillbörligt beaktande av den personliga integriteten. Att i stället för eller vid sidan härav kräva beslut av någon form av regionala organ synes inte ägnat att ytterligare öka den enskildes trygghet i någon avgörande grad. Det finns därför inte tillräckliga motiv för sådana organ, särskilt som betydande organisatoriska och kompetensmässiga svårigheter, ökad byråkati och betydande kostnader kan förutses. DALK är därför inte beredd att biträda förslaget om regionala ansvarsnämnder.

22.18 Nya tillämpningsområden för ADB och konsekvenser för datalagen

DALKs överväganden rörande den rättsliga regleringen av skyddet för personlig integritet i samband med registrering av personuppgifter har hittills i huvudsak begränsats till en allmän översyn av datalagen. Kommittén har därvid ansett att de tillägg och förtydliganden som kommittén föreslagit med hänsyn till erfarenheterna är motiverade. Det är dock inte fråga om några genomgripande förändringar i den nuvarande datalagen. Om man beslutar sig för de nämnda ändringarna i och tilläggen till datalagen har man enligt DALKs uppfattning kommit så långt som det för närvarande finns anledning att gå när det gäller att reglera personregistrering med hjälp av en viss teknik, ADB.

En annan fråga, som DALK hittills inte behandlat, är om den rättsliga regleringen av personregistrering bör utvidgas till att även avse olika typer av register, som förs med annan teknik än ADB.

Ytterligare en fråga som aktualiserats vid översynen av datalagen är om alla personregister, vilka förs med ADB, bör omfattas av rättslig reglering. Nya tillämpningsområden för sådan personregistrering kan nämligen förutses, som inte var aktuella då datalagen kom till och som medför att gränsen mellan ADB och andra former för informationsbehandling alltmer tunnast ut, samtidigt som farhågorna blir mindre uttalade än tidigare. DALK har behandlat dessa frågor i kapitel 17.

Om man inte beaktar utvecklingen kan resultatet enligt DALKs mening bli

att man utsätter personregistrering, som visserligen förs med ADB men som uppenbart inte kan sägas utgöra hot mot någons personliga integritet, för en besvärande och omotiverad kontroll medan ett antal personregister, som inte förs med ADB men som borde vara underkastade kontroll och tillsyn, faller utanför datalagens tillämpningsområde. Man måste numera ta i beaktande att samhället och de tekniska resurser som står till buds för personregistrering inom allmän och enskild verksamhet förändrats och utvecklats sedan den tidpunkt då datalagen kom till. I betraktande av den expansion som förutspås när det gäller nya tillämpningsområden för ADB, särskilt inom kontorsidan och i hemmiljön eller i motsvarande sammanhang, kan på längre sikt en betydande ökning av antalet tillståndspliktiga personregister förutses, om nuvarande tillämpningsområde för datalagen bibehålls. Samtidigt förefaller det uppenbart att åtskillig sådan personregistrering, vilken här är i fråga, inte är av den art som låg i blickpunkten då datalagen kom till. Det gäller dock att finna den rätta gränsen mellan sådan personregistrering, som bör få förekomma utan inblandning av lagstiftning och annan personregistrering, vilken bör antas kräva kontroll och insyn.

Det avgränsningsproblem som DALK angett nu måste beaktas redan inom ramen för en översyn av datalagen om inte lagen inom kort skall bli för vid. På längre sikt torde dock, om man vill åstadkomma en mera varaktig lösning av problemet, krävas att den rättsliga regleringen av personregistreringen inom förvaltningen och i näringslivet sker utan att utnyttjandet av ADB eller annan speciell registreringsteknik tillmåts avgörande betydelse.

Med hänsyn till det anförda behövs redan i datalagen regler som medger undantag från lagens kontrollsystem för sådana tillämpningar som visserligen formellt är att anse som personregistrering i lagens mening men som inte kan antas innebära risk för integritetsintrång. Utvecklingen på kontorsdatorsidan eller i övrigt när det gäller nya tillämpningsområden för ADB har emellertid hittills inte kommit så långt att det ännu är möjligt att i lagen med tillräcklig tydlighet ange vilka former av personregistrering med ADB som kan undantas från lagens tillämpningsområde utan att skyddet för personlig integritet äventyras.

För att ändå undvika onödig byråkrati behövs därför enligt DALKs mening en regel i datalagen som gör det möjligt att, efterhand som erfarenheter vinnas, undanta vissa bestämda former av enklare personregistrering, som visserligen sker med ADB men som uppenbart inte innebär risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, från lagens tillämpningsområde. Reglerna om den registeransvariges skyldigheter, om tillsyn m. m. samt om straff och skadestånd m. m. bör alltså gälla men kravet på tillstånd eller anmälan kunna frångås.

En lagregel om sådant undantag som angetts nu finns i 27 § datalagen i dess av DALK föreslagna lydelse.

22.19 Personregisterlagstiftningen på längre sikt

Som nämnts förut behövs enligt DALKs mening även i fortsättningen insyns- och kontrollmöjligheter när det gäller personregistreringen inom den offentliga och den privata sektorn och en särskild myndighet med uppgift att

övervaka efterlevnaden av den rättsliga reglering vilken sälunda bör finnas. Anledningen till att man inte kan undvara en sådan rättslig reglering är alltjämt omsorgen om den enskilde medborgarens personliga integritet i ett samhälle, som av olika skäl förutsätter allt större insyn i den enskildes förhållanden. Det är i huvudsak alltjämt samma farhågor som låg bakom tillkomsten av datalagen som utgör motivet.

Översynen av datalagen har också visat att det på kortare och längre sikt är faktorer, liknande dem, vilka vid datalagens tillkomst ansågs vara av särskild betydelse, som måste utgöra grund för bedömningen av risken för otillbörligt intrång i personlig integritet. DALK har dock i det föregående sökt förtydliga dessa ytterligare och även sökt dra upp riktlinjer för i vad mån bedömningen bör göras av de rättsställande myndigheterna eller på politisk nivå.

Å andra sidan har kommittén också föreslagit vissa lättnader i den formella prövningen när det gäller sådan användning av personuppgifter som på grundval av erfarenheterna kan antas innebära mycket begränsade risker för den personliga integriteten.

Datalagen har hittills gett ett gott skydd mot otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet utan att reglerna på det hela taget blivit mera betungande än som bör kunna accepteras. Såsom DALK berört flera gånger tidigare finns dock skäl som talar för att det på längre sikt behövs en lagstiftning som i väsentliga delar är annorlunda uppbyggd än datalagen, vilken också när den kom till betraktades som ett provisorium och förslingsverk på sitt område. DALK har tagit upp behovet av en sådan lagstiftning i kapitel 18.

DALK vill betona att det, även om man nu har flera års erfarenhet av datalagen, ingalunda är självklart hur en mer vidgad personregisterlagstiftning bör utformas. Själv fallet måste man dock ha som en allmän utgångspunkt att en sådan lag lika litet som datalagen bör få medföra större ingrepp i offentlig eller enskild verksamhet än som är klart motiverade med hänsyn till önskemålet att värna om den enskilde medborgarens personliga integritet. Inom denna vida ram gäller det att söka bemästra de farhågor som gjorde sig gällande redan vid datalagens tillkomst och som alltjämt är aktuella. Vid bedömningen av vad som bör vara tillåtet kan de särskilda kriterier för tillståndsprövningen enligt datalagen som gäller i dag, kompletterade med DALKs förslag, förmodligen utnyttjas som en utgångspunkt även på längre sikt.

Man bör alltså enligt DALKs mening på längre sikt överväga en rättslig reglering av personregistrering och därmed jämförlig systematisk användning av personuppgifter inom den offentliga och den enskilda sektorn, som inte främst är beroende av de metoder som utnyttjas. Bl. a. torde det innebära fördelar om man vid en sådan reglering kan komma ifråga inte bara registreringstekniken utan även registerbegreppet som avgörande faktorer för regleringen. Vad som är ett register i datateknisk eller annan bemärkelse ansågs redan vid datalagens tillkomst kunna bli föremål för tvekan och definitionssvårigheterna kan förväntas öka, särskilt med tanke på den tekniska utvecklingen.

DALK har inte i nuvarande skede av utredningsarbetet kunnat göra någon mer ingående bedömning av frågan hur den lämpligaste modellen för en personregisterlag bör se ut. Kommittén har dock sökt dra upp vissa riktlinjer som underlag för ett eventuellt kommande utredningsarbete. Bland dessa

riktlinjer kan nämnas att personregisterlagen kan antas böra innehålla närmare regler om dess tillämpningsområde, vissa generella kray beträffande all användning av personuppgifter som faller under lagen; om man så vill vissa aktsamhetsregler eller etiska normer för sådan användning samt regler om arbetsuppgifter och befogenheter för kontrollmyndigheten.

Det förefaller vidare vara rimligt att skilja mellan användningen av personuppgifter för personligt bruk och övrig användning av sådana uppgifter inom den offentliga och den enskilda sektorn. Endast den senare formen av användning torde böra falla under lagen. En väsentlig fråga blir självfallet hur denna gränsdragning skall göras. Andra viktiga avgränsningsproblem är om den nya lagen enbart hör ta sikte på integritetsfrågorna i hittills gängse mening, om den bör vidgas till att även avse t. ex. sårbarhetsfrågor och arbetslivsfrågor eller om den bör innehålla regler om sådan användning av personuppgifter som sker genom återgivning i ljud eller bild.

Såsom en lägsta skyddsnivå när det gäller sådan användning av personuppgifter som bör falla under tillämpningsområdet för den nya lagen kan antas att vissa grundläggande etiska regler kombinerade med tillsyn är tillräckligt. Man bör förmodligen därutöver skapa ett anmälningsförfarande och ett tillståndsförfarande då användningen av personuppgifter inger mera påtagliga farhågor av den art som fördes fram vid datalagens tillkomst eller när användningen eljest förekommer inom verksamheter som är av särskild betydelse för den enskildes personliga integritet.

Såsom DALK anfört i flera tidigare sammanhang berör registreringen av personuppgifter i myndigheternas administrativa, dvs. myndighetsinriktade, verksamhet i regel ett mycket stort antal människor. Ofta är uppgifterna även sådana att de ger ingående upplysningar om den enskilde medborgaren. En framtida personregisterlag kan mot bakgrund av det anförda tänkas böra innehålla vissa särskilda bestämmelser för myndigheternas register, som kompletterar de mer detaljerade regler för respektive användningsområde, vilka enligt DALKs mening bör ges i specialförfattningar.

22.20 Övriga frågor med anknytning till datalagen

DALK har i det föregående under ett antal huvudrubriker fört samman och bedömt olika förslag och synpunkter som gäller datalagen. Ytterligare ett antal frågor som knyter an till den framtida utformningen av datalagen har tagits upp i debatten. Dessa har dock inte på ett naturligt sätt kunnat hänföras till någon av hittills redovisade huvudrubriker. Det gäller främst besvärsmätt och besvärinstans, ändringar och förtydliganden av vissa paragrafer i datalagen, som datainspektionen förordat i sin utvärderingsrapport hösten 1975 samt gallring och långtidsarkivering i mer vidgad bemärkelse än när det gäller enbart forsknings- och statistikregister.

Även behovet av utbildning om datatekniken och olika säkerhetsfrågor har diskuterats livligt i den allmänna debatten. Visserligen omfattas dessa frågor inte av DALKs utredningsuppdrag. Med hänsyn till det intresse som visat sig föreligga och då frågorna inte saknar betydelse från integritetsskyddssynpunkt har DALK kortfattat berört också dem. Kommittén har därutöver även pekat på de problem som ofta kan uppstå, då den registrerade behöver ta

kontakt med den registeransvarige samt på frågan i vad mån DALKS olika förslag påverkar datainspektionens ställning och arbetsuppgifter.

De nu nämnda frågorna har utvecklats närmare i kapitel 19.

När det gäller besvärsmått och bevärinstans har DALK sammanfattningsvis ansett att det inte finns tillräckliga skäl att gå ifrån nu gällande ordning.

När det gäller förslag till ändringar och förtydliganden av vissa paragrafer i datalagen, som datainspektionen förordat, har DALK bl. a. pekat på behovet av förtydliganden i inspektionens föreskrifter och anvisningar. Kommittén har dock inte föreslagit några ändringar i berörda paragrafer.

I fråga om gallring och långtidsarkivering anser DALK, liksom datainspektionen, att uppgifter inte skall bevaras på ADB-medium längre än som behövs med hänsyn till den verksamhet för vilken registret förs, men att det inte går att ställa upp generella regler härom i datalagen.

Beträffande behovet av utbildning och information om datatekniken delar DALK den mening rörande vikten av information och utbildning som i flera olika sammanhang gjorts gällande.

Såvitt gäller olika säkerhetsfrågor har kommittén pekat på några frågor som kan anses vara av särskild betydelse från integritetsskyddssynpunkt. Det gäller kravet på riktiga och aktuella uppgifter och vikten av åtgärder till skydd mot att data förkommer, förstörs eller förändras genom misstag och slarv. Andra säkerhetsproblem av särskild betydelse hänger samman med att data måste skyddas mot oavsiktligt avslöjande för obehöriga samt mot medvetna försök att otillåtet förändra, förstöra, avslöja eller på annat sätt utnyttja dem. DALK delar också DASKs och datainspektionens uppfattning att säkerhetsfrågorna till stor del kan beskrivas som ett organisatoriskt och administrativt problem.

När det gäller den registrerades kontakter med myndigheter, företag och andra registeransvariga för förfrågningar, anmärkningar och liknande, har DALK särskilt betonat att det är angeläget att den registrerades möjligheter att vid behov komma i kontakt med rätt person och få nöjaktiga besked så långt möjligt underlättas.

DALK har också pekat på att olika blanketter m. m., som på ett eller annat sätt härrör från ADB-systemen, ofta innehåller mer eller mindre svårbegripliga koder och sifferuppställningar eller på annat sätt svårlästa uppgifter, vilket är ägnat att skapa oro, irritation och missförstånd. Man bör enligt DALKS mening rimligen kunna begära att lönespecifikationer, fakturor och andra uppgifter som den enskilde får från alla de personregister, i vilka han finns nuförtiden, är utformade på sådant sätt att de kan läsas och förstås utan att extra möda krävs av det skälet att uppgifterna härrör från ett ADB-system. Motsvarande gäller i lika hög grad blanketter som används för att samla in uppgifter. En sådan begäran torde på intet sätt vara oförenlig med användningen av ADB-teknik.

När det slutligen gäller datainspektionens framtida ställning och arbetsuppgifter innebär DALKS förslag i detta betänkande inte några genomgripande förändringar i datalagen. Förslagen medför inte heller att datainspektionen får någon ny eller förändrad ställning, några nya eller förändrade uppgifter eller något nämnvärt arbete med att ompröva redan meddelade

tillståndsbeslut. Datainspektionens verksamhet bör alltså enligt DALKs mening kunna bedrivas på samma sätt som hittills även om DALKs förslag godtas.

DALK vill slutligen peka på att kommittén i kapitel 20 närmare tagit upp den nu förestående arbetsuppgiften, som gäller ADB och offentlighetsprincipen.

Kommitténs lagförslag

Förslag till Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Enligt riksdagens beslut föreskrives i fråga om datalagen (1973:289)

dels att 3 a § skall upphöra att gälla.

dels att 2, 3, 6, 10, 18, 20 och 22 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 26–29 §§, samt närmast före 25 § en ny rubrik av lydelsen "Besvär" och närmast före 26 § en ny rubrik av nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse

2 § Personregister får icke inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen.

Första stycket gäller icke i fråga om personregister vars inrättande beslutas av regeringen eller riksdagen. Före sådant beslut skall dock yttrande inhämtas från datainspektionen.

Föreslagen lydelse

Första stycket gäller icke heller i den mån detta följer av 26 eller 27 §.

3 § Datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister, om det saknas anledning antaga att, med iakttagande av de föreskrifter som meddelas enligt 5 och 6 §§, otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma.

Vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma 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.

Vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret, *hur och från vem uppgifterna inhämtas* samt den inställning till registret som föreligger eller kan antagas föreligga hos dem som kan komma att registreras. *Vid bedömandet skall därutöver särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret samt att detta ändamål står i överensstämmelse med den verk-*

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

samhet den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva.

6 § Lämnas tillstånd till inrättande och förande av personregister, skall datainspektionen, i den mån det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, meddela föreskrift om

1. inhämtande av uppgifter för personregistret,
2. utförandet av den automatiska databehandlingen,
3. den tekniska utrustningen,
4. de bearbetningar av personuppgifterna i registret som får göras med automatisk databehandling,
5. underrättelse till berörda personer,
6. de personuppgifter som får göras tillgängliga,
7. utlämnande och annan användning av personuppgift,
8. bevarande och gallring av personuppgifter,
9. kontroll och säkerhet.

Föreskrift rörande utlämnande av personuppgift får icke inskränka myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

Vid bedömandet av om föreskrift behövs skall särskilt beaktas huruvida registret innehåller personuppgift som utgör omdöme eller annan värderande upplysning om den registrerade.

10 § På begäran av registrerad skall den registeransvarige så snart det kan ske underrätta den registrerade om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom. Har sådan underrättelse lämnats, behöver ny underrättelse icke lämnas till samme registrerade förrän tolv månader därefter.

Underrättelse enligt första stycket skall lämnas utan kostnad för den registrerade. Föreligger särskilda skäl, får dock datainspektionen i fråga om visst slag av personuppgifter medge att avgift tages ut.

Första stycket gäller icke uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning ej får lämnas ut till den registrerade.

Första stycket gäller icke heller om det i fråga om visst slag av personuppgifter är uppenbart att underrättelse kan underlåtas utan att risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet uppkommer. Underrättelse får dock underlåtas endast efter medgivande av datainspektionen.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen meddelar närmare föreskrifter om underrättelse enligt denna paragraf.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 § Har förandet av personregister lett till otillbörligt intrång i personlig integritet eller finns anledning antaga att sådant intrång skall uppkomma, får datainspektionen i mån av behov ändra föreskrift som tidigare meddelats eller meddela ny föreskrift i sådant avseende som anges i 5 eller 6 §. I fråga om register som avses i 2 § andra stycket får datainspektionen vidtaga åtgärd som nu nämnts endast i den mån den ej står i strid med beslut av regeringen eller riksdagen.

Kan skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet ej åstadkommas på annat sätt, får datainspektionen återkalla meddelat tillstånd.

Kan skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet ej åstadkommas på annat sätt, får datainspektionen återkalla meddelat tillstånd *eller förbjuda fortsatt förande av register som avses i 26 eller 27 §.*

20 § Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. inrättar eller för personregister utan tillstånd enligt denna lag, när sådant erfordras,

2. bryter mot föreskrift som meddelas enligt 5, 6 eller 18 §,

3. lämnar ut personuppgift i strid mot 11 §,

4. bryter mot 12 §,

5. lämnar osann uppgift vid fullgörande av skyldighet att lämna underrättelse enligt 10 §, *eller*

6. lämnar osann uppgift i fall som avses i 17 §.

5. lämnar osann uppgift vid fullgörande av skyldighet att lämna underrättelse enligt 10 §.

6. lämnar osann uppgift i fall som avses i 17 §,

7. för personregister i strid mot förbud enligt 18 § andra stycket.

8. för personregister utan att detta anmälts till datainspektionen, när sådan anmälan erfordras enligt 26 §, eller

9. inrättar eller för personregister i strid mot 28 § tredje stycket.

22 § Har personregister inrättats eller förts utan tillstånd enligt denna lag, när sådant tillstånd erfordras, skall registret förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

22 § Har personregister inrättats eller förts utan tillstånd enligt denna lag, när sådant tillstånd erfordras, *eller i strid mot 28 § tredje stycket* skall registret förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt. *Detsamma gäller om personregister förts utan att detta anmälts till datainspektionen, när sådan anmälan erfordras enligt 26 §, eller i strid mot förbud enligt 18 § andra stycket.*

Särskilda bestämmelser

26 § Bestämmelserna i 2 § första stycket och 3-7 §§ gäller inte i fråga om viss typ av personregister om det med hänsyn till ändamålet med registret ävensom till de personuppgifter som skall ingå i registret och till dess utformning i övrigt, är uppenbart att risk för oillbörligt intrång i registrerads personliga intresser inte uppkommer genom inlämnande och förande av registret. Inom den registreransvariga börjar föra register som nu sägs skall han dock anmäla registret till datainspektionen.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen meddelar närmare föreskrifter i första om personregister som avses i första stycket.

27 § Bestämmelserna i 2 § första stycket och 3-7 §§ samt vad som i 26 § sägs om anmälan till datainspektionen gäller inte personregister som förs med användning av viss bestämd teknisk utrustning, om det, med hänsyn till utrustningens art och till utförandet av den automatiska databehandlingen ävensom till personregistrets utformning i övrigt är uppenbart att registret inte medför risk för oillbörligt intrång i registrerads personliga intresser.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen meddelar närmare föreskrifter i fråga om personregister som avses i första stycket.

28 § För aktualisering av motsvarande registeruppgifter i andra personregister, för komplettering av andra personregister med personnummer, för kontroll av personnummer i andra personregister samt för uttag av utvalda personuppgifter och andra uttag

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

skall finnas ett centralt statligt person- och adressregister fört med hjälp av automatisk databehandling. Innehållet i detta register skall grundas på uppgifter om folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering, som finns hos länsstyrelserna.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen meddelar närmare föreskrifter om det statliga person- och adressregistret.

Annat personregister med ändamål och med innehåll som i första stycket sägs får inrättas och föras endast efter beslut av regeringen.

29 § Ytterligare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979. Vid prövningen av ärende som vid utgången av juni 1979 är anhängigt hos datainspektionen eller hos regeringen tillämpas äldre bestämmelser.

Sammanställning av remissyttranden över datalagstiftningskommitténs (DALK) betänkande (SOU 1978:54) Personregister – Datorer – Integritet

1 Remissinstanser

Över DALK:s betänkande (SOU 1978:54) Personregister – Datorer – Integritet har remissyttranden avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, samarbetsorganet (Ju 1968:59) för rättsväsendets informationssystem (SARI), värnpliktsverket, sårbarhetskommittén (Fö 1977:02), socialstyrelsen, riks försäkringsverket, utredningen (S 1977:10) om ADB inom den allmänna försäkringen m. m. (ALLFA), postverket, televerket, statens trafiksäkerhetsverk, statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), nämnden för samhällsinformation (NSI), statens personalnämnd (SPN), delegationen (B 1977:09) för företagens uppgiftslämnande m. m. (DEFU), riksarkivet, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, utredningen (U 1975:14) om studiedokumentation och statistik för högskolan, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen, statens råd för vetenskaplig information och dokumentation (SINFDOK), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), byråkratiutredningen (Kn 1976:05), länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen gemensamt med Sveriges industriförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges advokatsamfund, Svenska statistikersamfundet, Riksdatabörbundet gemensamt med Svenska dataföreningen, Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet (KF), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folk-sam, Sveriges Radio AB, Pressens samarbetsnämnd (Svenska tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben och Svenska journalistförbundet), forskningsrådsnämnden, statens humanistiskt-samhällsvetenskapliga forskningsråd, statens medicinska forskningsråd, gemensamt av Dagligvaruleverantörers förbund, Direktförsäljningsföretagens förening, Svenska annonsörers förening, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska reklambyråförbundet och Sveriges direktreklamförening, Svenska postorderföreningen, Leverantörsföreningen kontors- och datorutrustning (LKD), Servicebyråernas riksorganisation (SEBRO), Kommun-Data AB samt arbetsgruppen för

ADB och juridik, juridiska institutionen, Stockholms universitet.

Sveriges sociologförbund har i yttrande förklarat sig instämma i de synpunkter på DALK:s betänkande som framlagts av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet.

Sveriges grossistförbund har i yttrande förklarat sig instämma i Industrieförbundets och Arbetsgivareföreningens gemensamma yttrande.

DATEMA AB har i yttrande förklarat sig instämma i SEBRO:s yttrande.

RÅ har bifogat yttranden från överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt länsåklagarna i Gävleborgs, Uppsala och Örebro län.

UHÄ har bifogat yttranden från juridiska och medicinska fakultetsnämnderna och datorstyrelsen vid Uppsala universitet, rektorsämbetet, juridiska, teologiska, humanistiska, samhällsvetenskapliga, matematik-naturvetenskapliga, medicinska och odontologiska fakultetsnämnderna vid Lunds universitet, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, medicinska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet samt karolinska institutet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden från Stockholms läns landsting, lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Handen samt kronofogdemyndigheten i Nacka.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttranden från Malmö kommun och Skånes handelskammare.

Yttranden har dessutom inkommit från Stockholms kommun, Medborgarrättsrörelsen, gemensamt från Svenska civilekonomföreningen och Civilekonomernas riksförbund, Handelns arbetsgivareorganisation samt från en enskild person.

2 Sammanställningens systematik

Vid remissammanställningen har DALK:s kapitelindelning följts i möjligaste mån. Dock har kommentarer till DALK:s allmänna resonemang rörande integritetsbegreppet i kapitel 3 redovisats i samband med reaktionerna på kommitténs överväganden i kapitel 5 rörande generella grunder för tillståndsprovningen.

3 Allmänna omdömen

DALK har mottagits positivt av de flesta remissinstanserna. Många gör i skiftande ordalag uttalanden av innebörd att betänkandet utgör en förtjänstfull beskrivning och diskussion av de erfarenheter som har kunnat göras på området. De flesta delar DALK:s och kommittédirektivens uppfattning att de hittillsvarande erfarenheterna av datalagen har varit goda. Därmed vinner också förslaget att inte nu göra annat än smärre ändringar i datalagen stöd, ändringar som i flera fall endast innebär att den praxis datainspektionen har

utvecklat ges uttryckligt lagstöd. Betänkandet är enligt flertalet yttranden ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

Ett par remissinstanser beklagar emellertid att DALK redan i detta betänkande har kommit med lagförslag och inte följt direktivens uppmaning att i en första omgång utarbeta en diskussionspromemoria. Utredningen får också kritik för att vara alltför omfattande, svårtillgänglig och oprecis. Det uttalas även att kommittén i alltför hög grad uppmanar till lagstiftning genom motivuttalanden. Från några håll görs också gällande att datalagen, datainspektionen och DALK alltför ensidigt värnar om integritetsintressen och alltför litet om det allmännas och näringslivets skilda intressen och behov.

JK konstaterar att förslagen i huvudsak innebär att uttryckligt lagstöd ges åt datainspektionens hittillsvarande praxis samt att vissa personregister undantas från tillståndsvång. *JK* har inga invändningar mot förslagen i dessa delar.

Också *kammarrätten i Sundsvall* uttalar att de föreslagna ändringarna och tilläggen huvudsakligen innebär att datainspektionens praxis lagfästes. Detta bestyrker den i utredningsdirektiven uttalade uppfattningen att datalagens regler väl fyllt sin funktion att skydda den personliga integriteten utan att bli betungande för registeranvändarna. Datalagen kan sägas ha gett datainspektionen det svängrum inspektionen behövt för att på ett smidigt och obyråkratiskt sätt handlägga tillståndsärendena. *Kammarrätten* delar således kommitténs bedömning att man åtminstone tills vidare bör behålla datalagen i huvudsak i dess nuvarande utformning. Kommitténs överväganden och förslag är enligt *kammarrättens* mening i stort välgrundade.

JO anför:

I *JO:s* verksamhet har inte framkommit något som motsäger uppfattningen att de hittillsvarande erfarenheterna av datalagen är goda. Anmälningar mot datainspektionen och rörande tillämpning av datalagen har varit få. Vid min våren 1977 gjorda inspektion av datainspektionen framkom ej något som gav anledning till ingripande från min sida.

Otvivelaktigt är det även så att man här rör sig på ett område som är utsatt för snabba omvälvningar och där det är svårt att överblicka den tekniska utvecklingen. Jag anser därför välbetänkt att, som kommittén föreslagit, gå fram med en endast partiell reform.

Den nuvarande datalagstiftningen ger enligt *rikspolisstyrelsen* en förhållandevis vid ram, inom vilken avgöranden kan ske från fall till fall. Styrelsen anser utifrån sina egna erfarenheter att de nuvarande huvuddragen i lagen bör bestå och instämmer i kommitténs uppfattning att en strävan måste vara att inte binda rättstillämpningen och utvecklingen inom detta dynamiska område i stelare rättsliga former än som är påkallat. Såvitt styrelsen kan finna medför heller inte de remitterade förslagen några sådana bindningar. I stället kan noteras att vissa lättnader blir följderna om förslagen genomförs.

Datainspektionens grundläggande uppfattning är att DALK:s förslag och

slutsatser i allt väsentligt överensstämmer med inspektionens uppfattning. DALK:s genomgång, diskussion och förslag i de skilda frågorna kan enligt inspektionen sammanfattningsvis uppfattas som ett stöd – och ett kraftigt sådant – för de handlingslinjer som har följts och den praxis som har skapats av datainspektionen. Inspektionen framhåller att man anser sig väsentligen kunna ta kommitténs arbete till stöd för fortsatt verksamhet på den inslagna vägen.

Bankinspektionen finner det positivt att lagtexten i viss mån preciserats och har ej något att erinra mot förslagen i stort eller mot den uppläggning av utredningsarbetet som ägt rum. Någon komplettering av datalagen utöver vad DALK föreslår med hänsyn särskilt till utvecklingen på bankområdet synes inte – såvitt nu kan bedömas – påkallad. Bankinspektionen utgår från att skilda säkerhets-, integritets- och sekretessfrågor i anslutning till utvecklingen på bankområdet skall kunna liksom hittills lösas i samförstånd mellan datainspektionen och bankinspektionen.

Försäkringsinspektionen har den uppfattningen att nuvarande lagstiftning till skydd för den personliga integriteten vid förande av personregister fungerat väl i vad avser personregister vilka förs av försäkringsbolagen och deras organisationer. De av DALK nu föreslagna ändringarna av datalagen kommer, såvitt inspektionen kan bedöma, ej att medföra några problem för bibehållande av nuvarande personregister eller inrättande av nya för försäkringsverksamheten önskvärda register.

Postverket delar DALK:s uppfattning att datalagen, med den tillämpning den fått, fungerat väl. Den personliga integriteten har skyddats utan större hinder i allmän eller enskild verksamhet än som varit motiverad. De tillägg som kommittén föreslår i betänkandet innebär i princip ett fastställande av den praxis som datainspektionen utarbetat under de hittillsvarande åren. Postverket har intet att erinra mot dessa tillägg till datalagen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför att den föreslagna reformen står i god överensstämmelse med datalagens syften. Även i övrigt finner fakultetsnämnden att de föreslagna justeringarna är väl övervägda och bör genomföras. Fakultetsnämnden ansluter sig därmed även till kommitténs uppfattning att man bör dröja med mer genomgripande ändringar av datalagen och, framför allt, att det ännu är osäkert vilka fördelar en allmän personregisterlag kan innebära och hur den bör utformas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att DALK:s förslag och överväganden i allt väsentligt kan godtas. De föreslagna tilläggen till 3 § och 6 § datalagen utgör sålunda enligt nämndens mening en – låt vara i praktiken sannolikt inte särskilt betydelsefull – principiell förbättring från rättssäkerhetssynpunkt. Betänkandet bör efter remissbehandling kunna tjäna som underlag för ändringar i datalagen.

SACO/SR anför:

Kommitténs allmänna slutsats är att några genomgripande förändringar i den nuvarande datalagen inte är nödvändiga på kortare sikt men att vissa

tilllägg och förtydliganden med hänsyn till erfarenheterna och den allmänna debatten är motiverade. Slutsatsen torde bygga på den bedömningen att datalagen och den rättsliga regleringen av den personliga integriteten i samband med ADB-baserade personregister har varit i stort sett tillfredsställande hittills. SACO/SR delar den bedömningen och konstaterar att de analyser och slutsatser som görs i betänkandet torde vara välgörande för den fortsatta debatten om den personliga integriteten i samband med ADB-register.

SACO/SR instämmer i flertalet av de analyser och slutsatser som görs.

Servicebyråernas branschorganisation noterar med tillfredsställelse att DALK:s betänkande i flera avseenden innebär förbättringar och förenklingar.

Karolinska Institutet anför att betänkandet är synnerligen välskrivet och balanserat, grundat på en bred och kritisk granskning av tillgängligt material – trots att det här rör sig om ett område i snabb utveckling och förändring. Datafrågornas bredd och allmänpolitiska betydelse analyseras föredömligt.

Konsumentverket och *AMS* anser att lagstiftning och lagtillämpning hittills har fungerat väl.

Följande remissinstanser gör kortfattade uttalanden av innebörd att man helt eller i huvudsak godtar DALK:s förslag, nämligen *samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem*, *särbarhetskommittén*, *riksförsäkringsverket*, *televerket*, *trafiksäkerhetsverket*, *DAFA*, *försäkringsinspektionen*, *nämnden för samhällsinformation*, *statens personalnämnd*, *arbetarskyddsstyrelsen*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Malmö kommun*, *Svenska kommunförbundet*, *landstingsförbundet*, *LO* samt *Svenska sparbanksföreningen*.

Några remissinstanser framför vissa allmänna kritiska synpunkter.

JO diskuterar lagstiftningstekniken och uttalar:

Betänkandet innehåller till stora delar översikter över gällande rätt och över förväntad teknisk och rättslig utveckling. I anslutning härtill förs intressanta principiella resonemang. De konkreta lagförslagen utgör däremot en ganska liten del av betänkandet. En bidragande orsak till detta synes vara att kommittén i skilda hänseenden föredragit att söka styra rättsutvecklingen genom motivuttalanden och förslag om tillämpningsföreskrifter (se t. ex. kap. 4 s. 50 f., kap. 6 s. 83 f., kap. 7 s. 111, kap. 9 s. 137 f och kap. 19 s. 280). I vissa fall har kommittén avstått från konkreta lagförslag därför att det varit svårt att definiera de förhållanden som betänkandet behandlar. Jag vill som exempel härpå peka på den i kap. 9 förda diskussionen om s. k. mjukdata.

Eftersom det är *en myndighet* – *datainspektionen* – som i första hand har att tillämpa datalagen, är det visserligen i stor utsträckning praktiskt möjligt att styra rättsutvecklingen genom motivuttalanden och tillämpningsföreskrifter. Enligt min mening är det dock i princip felaktigt att gå till väga på detta sätt. Lagstiftarens mening bör i största möjliga utsträckning komma till uttryck i själva lagen. Även om jag inser de stora svårigheter som lagstiftaren här möter, hävdar jag likväl att man så långt möjligt är bör eftersträva en reglering som kommer till uttryck i själva lagtexten. Eftersom dataområdet kommer att få allt större omfattning och betydelse måste det på sikt vara

nödvändigt att lagstiftningsvägen definiera vad som skall regleras.

Jag vill också framhålla, att "motivuttalanden" gjorda i efterhand, alltså inte vid antagandet av en lag eller i samband med ändringar i lagen, inte kan eller får tillmätas samma betydelse som egentliga motivuttalanden. I stor utsträckning har kommitténs uttalanden karaktär just av uttalanden i efterhand.

Även i ett annat avseende vill jag från principiella synpunkter ifrågasätta lämpligheten av att avstå från lagreglering. Det gäller de fall där datainspektionen föreslagit förtydligande i lagen men kommittén bedömt att lagens innebörd ej är så otydlig att detta är nödvändigt. Det gäller t. ex. frågorna rörande tillstånd redan till insamlande av uppgifter (s. 66) rörande krav på tillstånd enligt 3 § för att få sända primärmaterial utomlands för databehandling (s. 278), rörande anmälan om upphörande av personregister (s. 279) och rörande tystnadspliktens omfattning (s. 280). Redan det förhållandet att datainspektionen, som är den myndighet som i första hand har att taga befattning med lagens tillämpning, anser att lagen behöver förtydligas, utgör ett starkt skäl för att inte låta texten kvarstå oförändrad. Härtill kommer att det ytterst kan bli domstol som får tolka lagen (se lagens bestämmelser om straff och skadestånd). Det är ingalunda självklart att domstol kommer att godta den tolkning som nu förordats av kommittén eller som datainspektionen kan komma att ge uttryck åt i lämnade anvisningar.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Svenska Bankföreningen anför liknande synpunkter.

RSV anser att DALK:s förslag inte framstår som särskilt kontroversiella eller genomgripande och kan i stort tillstyrka att kommitténs lagförslag genomförs. Verket fortsätter:

Utöver lagförslagen och motiven till dessa innehåller delbetänkandet en omfattande, allmänt hållen och delvis preliminär diskussion av olika centrala frågor rörande datalagen och personregister. Syftet med denna diskussion framgår inte alltid fullt klart. RSV har granskat betänkandet i dessa delar från utgångspunkten att den förda diskussionen och remissinstansernas uttalanden i anledning därav kan ge anledning till tilläggsdirektiv för kommitténs fortsatta arbete eller eljest kan komma att ligga till grund för fortsatta mer konkreta överväganden inom kommittén. RSV har i dessa avsnitt främst behandlat dels allmänintressets betydelse vid tillståndsprövningen, dels samkörningsfrågan. I dessa delar ställer sig RSV delvis kritiskt mot DALK:s uppfattningar.

RSV anser det vara oklart om de uttalanden om övergripande principer i fråga om problemet samkörning etc. som gjorts i betänkandet avsetts att nu läggas till grund för allmänna motivuttalanden i en proposition om ändringar i datalagen. Sådana motivuttalanden skulle kunna innebära att man lade fast generella principer, t. ex. om samutnyttjande av uppgifter – jfr. i det följande – som på ett olyckligt sätt skulle kunna binda upp även en framtida allmän personregisterlag.

Flera av de remissinstanser som nu anmodats yttra sig över kommitténs betänkande har tidigare yttrat sig över promemorian (Ds Ju 1977:11) Handlingssekretess och tystnadsplikt. RSV gick i sitt yttrande över den promemorian ingående in på problemet sekretesslagstiftningen och uppgifts-utbyte myndigheter emellan. RSV anser att mycket av vad som anförts i den delen även är av intresse i det här aktuella sammanhanget och återoppar därför

nu även detta yttrande. Någon proposition till ny sekretesslag har ännu inte lagts fram. Regeringens och riksdagens inställning till problemet sekretess contra uppgiftsutbyte mellan myndigheter är emellertid, liksom dessa organs inställning till integritetsskyddet i övrigt i en sekretesslag, av största betydelse även för datalagen och de principer som skall bära upp den lagstiftningen.

Innan klarhet om lagstiftarens intentioner på dessa punkter vunnits och innan kommittén gjort sin aviserade översyn av problemet ADB och offentlighetsprincipen är det svårt för remissinstanserna att ta närmare ställning i de allmänna frågorna kring personregistreringen. Detta gäller särskilt i fråga om avvägningen mellan de av statsmakterna uppställda effektivitetsmålen för myndigheterna och integritetsskyddet för de enskilda.

Mot bakgrund av det anförda bör en proposition i ämnet enligt RSV:s mening avgränsas till att behandla endast de konkreta lagförslagen.

En delvis kritisk inställning till utredningsarbetets uppläggning uttrycks av *Stockholms läns landsting*, *Stockholms kommun*, *Industrieförbundet* och *Arbetsgivareföreningen* samt *Medborgarrättsrörelsen*.

Stockholms läns landsting anser att det är bra att integritetsproblemen vid persondataregister blir föremål för en genomlysning i syfte att minimera riskerna för den enskilda individen. DALK föreslår en rad åtgärder av kortsiktig karaktär för att åstadkomma en mer skärpt bevakning av integritetsfrågorna. Dessa förslag kan tillstyrkas. Det är emellertid en brist att utredningen nu inte kunnat presentera en mer genomgripande belysning av problemet med förslag till en särskild lagstiftning utan endast säger att man bör återkomma på denna punkt. En sådan mer genomgripande genomgång av integritetsfrågorna vid personregistrering i olika former är ytterst angelägen och måste komma med det snaraste. Möjligheterna till decentraliserade system utan samkörningsmöjligheter måste därvid övervägas liksom om ytterligare restriktioner skall läggas på kommersiellt utnyttjande av registeruppgifter.

Stockholms kommun konstaterar att datatekniken har medfört många positiva effekter för såväl den privata som den offentliga verksamheten. Det är väsentligt att medborgarna får en bred information om datorernas möjligheter – positiva och negativa. Det är mot den bakgrunden värdefullt att kommittén föreslår tillägg och förtydliganden i datalagen med hänsyn till den allmänna debatten. Det måste emellertid betraktas som en brist att inte utredningen mer genomgripande kunnat belysa problemen med en särskild lagstiftning kring integritetsfrågorna och förutsättningar för decentraliserade system utan möjlighet till samkörning.

Industrieförbundet och *Arbetsgivareföreningen* fäster uppmärksamheten på att den hittillsvarande regleringen av skyddet mot otilbörligt intrång i den personliga integriteten närmast har inriktats på en prövning i varje särskilt ärende, som underställs datainspektionen eller som eljest varit föremål för utvärdering av regering och/eller riksdag. Den för den enskilde dominerande frågan, hur hans/hennes integritetssfär ter sig inför den stora ansamlingen av ADB-lagrade personuppgifter, inför tillväxten av nya register och inför

registerbearbetningar som innebär sammanställningar av uppgifter ur olika register, har hittills endast undantagsvis eller partiellt rönt beaktande. Frågan om samkörning av information mellan olika datasystem – i kontrollsyrte eller för andra särskilda ändamål – har emellertid börjat aktualisera problemställningar av detta övergripande slag. Det bör bli en viktig angelägenhet för kommittén under dess fortsatta arbete att närmare analysera hithörande problemställningar avseende det framtida integritetsskyddsbehovet och möjligheterna att realisera ett acceptabelt skydd.

Medborgarrättsrörelsen uttalar:

Nu gällande datalag är en viktig del av den lagstiftning som skyddar den enskildes personliga integritet. Den ansluter sig till samma frihetstradition för vilken vår tryckfrihetsförordning med dess gamla krav på offentlighet är uttryck. Alla förändringar i datalagen bör noga nagelfaras och föregås av en bred allmän diskussion.

Betänkandet ger intryck av att DALK velat på många punkter strömlinjeforma datalagen och anslutande författningar i avsikt att avlägsna sådant som visat sig hindersamt för datasystemens användare. Självklart måste användarnas bekvämlighet beaktas, men lika nödvändigt är att alla garantier för den enskildes personliga integritet behålles. Datalagens syfte är att minska olägenheterna av datasystemen för den enskilde. Detta syfte måste tillgodoses och kraven på dataregisterförare får ej minskas.

Det är ägnat att väcka förvåning att kommittén ansett sig böra frångå departementschefens direktiv genom att redan i detta skede lägga fram förslag till lagändringar. Enligt direktiven (se sid. 376) uttalade departementschefen att kommittén borde under första halvåret 1977 lägga fram en offentlig diskussionspromemoria med förslag till alternativa lösningar. Efter en remissbehandling skulle utredningen av departementschefen därefter få tilläggsdirektiv. MRR beklagar att denna procedur, som med hänsyn till frågornas stora vikt varit lämplig, ej blivit följd.

I samma yttrande heter det avslutningsvis:

Datalagen är en viktig lag till skydd för enskilda medborgares integritet. Med rätt eller orätt oroar sig många människor för att deras integritet i olika hänseenden skall bli hotad. Var gränsen för oacceptabel kränkning går är en fråga om personliga värderingar. Många människor känner sin personlighet kränkt redan av den sorts uppvaktning med datorns hjälp för vilken nyblivna mödrar automatiskt utsättes av kommersiella företag. Det föreligger sedan en glidande skala ända till sådana missbruk av dataregister som är stötande för envar och som hittills väsentligen kunnat undvikas genom den gällande datalagen. Dessa aspekter har erhållit föga belysning i utredningen. De hade kunnat bli bättre utredda om den begärda diskussionspromemorian blivit gjord. Medborgarrättsrörelsen efterlyser ett sådant dokument.

Byråkrattutredningen ser som en av sina arbetsuppgifter att påverka myndigheter och kommittér att skriva klart, enkelt och kort. Mycket av innehållet i DALK:s betänkande är av intresse för en bred allmänhet. Det hade därför varit värdefullt bl. a. med en kort och lättillgänglig sammanfattning av betänkandet. Det är vår förhoppning av DALK i kommande betänkanden ökar sina ansträngningar på detta område.

Sveriges Direktreklamförening m. fl. saknar en förankring till ett av de huvudsakliga syftemålen med datalagstiftningen vid sidan av integritetsskyddet, nämligen att de positiva effekterna av ADB så långt som möjligt tas till vara och att en reglering inte onödigtvis skall leda till hinder eller olägenheter i enskild verksamhet. Datalagen och dess tillämpning har enligt dessa organisationer inneburit att utvecklingen på det område yttrandet omfattar har hindrats och t. o. m. förts bakåt i stället för att föras framåt under datainspektionens kontrollerande verksamhet.

4 Register vars inrättande beslutats av regeringen eller riksdagen

De instanser som har yttrat sig på denna punkt delar DALK:s uppfattning att det inte finns skäl att gå ifrån den nuvarande principlösning som finns i 2 § datalagen. *Kammarrätten i Sundsvall*, *RSV*, *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *länsåklagaren i Örebro län* anser således att gällande regler bör accepteras också i fortsättningen.

Kronofogdemyndigheten i Nacka har samma uppfattning och tillägger:

Det får anses vara betänkligt från konstitutionell synpunkt att ett regeringsbeslut skulle kunna göras beroende av en tillståndsprövning i efterhand hos datainspektionen om beslutet avsåg inrättandet av ett personregister. Integritetsskyddsintresset torde i tillräcklig grad kunna tillgodoses genom att inspektionens yttrande inhämtas före regeringsbeslutet och att inspektionen utövar tillsyn över registrens användning.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar att riksdagens möjligheter att fatta beslut om inrättande av register på grund av 11 kap. 8 § regeringsformen är begränsade till att avse beslut genom lag eller budgetreglering.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar DALK:s uppfattning att undantagsregeln inte innebär någon allvarlig fara för det primära syfte datalagen skall tillgodose, nämligen att skydda de registrerades intresse mot missbruk av den personliga integriteten. I likhet med kommittén anser länsstyrelsen att undantagsregeln för register inrättade genom beslut av statsmakterna egentligen bara innebär en skillnad i formellt hänseende i handläggningen av olika tillståndsärenden. Länsstyrelsen fortsätter:

Det väsentliga är att datainspektionen enligt datalagen kan påverka utformningen av de ABD-register som inrättas inom den statliga förvaltningen.

Datalagen ger i dag och enligt DALK:s förslag datainspektionen möjligheter att före statsmakternas beslut pröva och påtala om planerade personregister ifråga om ändamål, utformning m. m. strider mot de grunder som tillämpas vid prövning av övriga personregister. Enligt datalagen är registeransvarig myndighet skyldig att, efter regeringens eller riksdagens beslut om ett register skall inrättas, i anmälan till datainspektionen lämna en lika uttömmande beskrivning av registret som krävs i en tillståndsansökan från en enskild registeranvändare. Detta ger datainspektionen även möjligheter att meddela särskilda föreskrifter enligt 6 § datalagen för att förebygga risk för

otillbörligt intrång i personlig integritet och att utöva tillsyn över registrens användning. Detta bör enligt länsstyrelsens mening i princip utgöra en tillräcklig garanti mot olämplig utformning och användning av statliga personregister.

Frågan om hur detaljerade statsmakternas beslut bör vara och hur man skall förfara vid ändring eller utvidgning av ett beslutat register har uppmärksammats av några remissinstanser.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker vikten av att vid sådana beslut som regering och riksdag fattar om inrättande av administrativa personregister, det tydligt preciseras vilket allmänintresse som skall tillgodoses och det genom klart angivna begränsningar i omfattning och användning skapas trygghet för integritetsskyddet eller anges vilket integritetsintrång som får tillåtas.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Kritiken mot att statliga personregister är undantagna från datainspektionens tillståndsprövning är enligt länsstyrelsens uppfattning mera ett uttryck för misstro mot de myndigheter för vars verksamhet registren inrättas, än mot regering och riksdag. Denna misstro bottnar sannolikt i det förhållandet, att statsmakternas beslut om inrättande av register hittills i allmänhet gett alltför stor frihet för den registerförande-/ansvariga myndigheten att efter eget skön bestämma om registrets innehåll och användning.

En garanti behövs mot att de registerförande myndigheterna genom alltför generella beslut lockas att ge sina register större bredd och djup än nödvändigt med hänsyn till vad som varit avsett med beslutet. Ett registers innehåll och användning bör därför klart redovisas och avgränsas redan i beslutet om dess inrättande. Den närmare utformningen och användningen av offentliga register bör regleras i lag.

Ändringar eller tillägg med avseende på användning, ändamål och innehåll i register, som beslutats av regering eller riksdag, bör inte få ske på annat sätt än som gällt för det ursprungliga beslutet. Direkt olämpligt anser länsstyrelsen det vara om regeringen generellt överlåter åt den myndighet, för vars verksamhet ett register inrättats att besluta om sådana förändringar.

Länsstyrelsen har dock ingen erinran mot att regeringen överlåter åt datainspektionen att pröva och besluta om ändringar eller tillägg, som är nödvändiga i en myndighets ADB-register med hänsyn till ändrade eller ökade uppgifter inom myndighetens verksamhetsområde.

Riksförsäkringsverket hyser en viss skepsis mot långtgående precisering av statsmakternas beslut. Verket framhåller att om dessa beslut skall röra också detaljer, större krav även måste ställas på utförligheten i lagförarbeten och statsmakternas beslut.

Verket fortsätter:

Det torde dock många gånger bli svårt att när förarbetena skrivs få en så klar bild över problemområdet att det blir möjligt att detaljreglera på detta sätt. Valet av uppgifter som skall inhämtas i varje enskilt ärende och som skall lagras kan i stor utsträckning inte överblickas på detta stadium. Följden kommer sannolikt att bli att vederbörande myndighet gång på gång tvingas föra problem tillbaka till lagstiftaren för förnyad prövning. En bättre lösning

vore att statsmakterna anger principerna för registreringen något mer preciserat än vad som i allmänhet sker nu och att det uppdras åt respektive myndighet att i samråd med datainspektionen detaljreglera registrens innehåll, användning etc.

Även när det gäller ändringar i offentliga register bör statsmakternas medverkan begränsas till fall då det rör sig om principiella ställningstaganden. Det torde bli en allt för tidskrävande och omständlig procedur att föra upp en mängd förslag om ändringar i register till regering och riksdag.

Kammarrätten i Sundsvall pekar på att frågan om ändring av register diskuterades i förarbetena till datalagen (prop. 1973:23 s. 127) och att det där sägs att om ett register skall ändras så att det inte faller inom ramen för det gällande tillståndet och eventuella föreskrifter, den registeransvarige måste vända sig till datainspektionen. Han får då begära nytt tillstånd eller ändrade föreskrifter. Hovrätten anför vidare:

Någon uttrycklig bestämmelse härom ansåg departementschefen inte nödvändig. Enligt kammarrättens mening är det ganska uppenbart att ett register som skall ändras på angivet sätt blir att betrakta som ett nytt register. Det framstår också som naturligt att man vid datalagens tillkomst inte fann en uttrycklig bestämmelse om detta nödvändig. Erfarenheterna av datalagens tillämpning har emellertid visat att det förekommer att register – vare sig de är beslutade av statsmakterna eller inrättade efter tillstånd av datainspektionen – görs till föremål för betydande ändringar utan att nytt beslut eller tillstånd utverkas. Det kan därför enligt kammarrättens mening övervägas att förtydliga 2 § datalagen med en generell bestämmelse om att ändring eller utvidgning av ett personregister blir att betrakta som inrättande av ett nytt register om ändringen eller utvidgningen inte faller inom ramen för det gällande beslutet eller tillståndet och de föreskrifter som meddelats i samband med detta. En sådan bestämmelse skulle därvid gälla alla personregister som omfattas av datalagen oavsett om de inrättats med tillstånd av datainspektionen eller efter beslut av statsmakterna. Med hänsyn till intresset av att datalagens regler är uttömmande föredrar kammarrätten att en bestämmelse med sådant innehåll intas i datalagen framför den av kommittén föreslagna ordningen att det när statsmakterna beslutar om register av beslutet klart bör framgå att utvidgning eller annan ändring av ändamålet med registret inte får göras av den registeransvariga myndigheten utan medgivande av regeringen i varje särskilt fall.

Överåklagaren i Göteborg framhåller att eftersom ändring eller utvidgning från integritetssynpunkt kan ha lika stor eller större betydelse än själva inrättandet av registret ett sådant krav bör lagfästas.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att det beträffande statliga register är betydelsefullt att statsmakterna, som DALK föreslår, klarare än nu lägger fast för vilka ändamål uppgifter i dessa får användas. Dessutom bör det klart framgå av beslutet att det krävs ny prövning och beslut av riksdag eller regering i varje särskilt fall, om ett register skall få utnyttjas för andra och utvidgade ändamål.

Länsstyrelsen i Malmöhus län påpekar att datainspektionen tidigare har framhållit att denna fråga bör klarläggas vid en lagöversyn och fortsätter:

Trots detta tar DALK upp denna konkreta fråga i mycket svävande ordalag och hänvisar i stort sett bara till att om krav på klarare riktlinjer från statsmakternas sida tillgodoses torde svårigheterna som datainspektionen pekat på kunna undvikas. DALK menar att register som beslutas av regering eller riksdag i praktiken blir underkastade samma prövning som tillståndspliktiga register, eftersom datainspektionen enligt 7 § har skyldighet att meddela föreskrifter även för de förstnämnda, i den mån inte statsmakterna meddelat föreskrifter i samma hänseende. För övrigt påpekar man också att erfarenheterna av nuvarande ordning inte visat att avgörande invändningar kan göras. Ett sådant resonemang kan inte godtagas som giltigt skäl att inte rätta till en uppenbar och av datainspektionen påpekad brist i lagens ordalydelse. Lagar måste givetvis utformas med hänsyn till vad som kan inträffa, inte till vad som inte har inträffat.

Datainspektionen konstaterar att DALK:s slutsatser i kapitlen 4 och 6 innebär en viss omfördelning av prövningen av personregister i förhållande till nuvarande ordning:

DALK synes förorda att viss prövning överförs från datainspektionen till regeringen. Detta strider mot de strävanden som på senare tid har gjorts för att avlasta regeringen arbetsuppgifter som lämpligen kan utföras av myndighet. DALK har inte förslagit någon lagändring i avsikt att ändra hittillsvarande ordning, utan har ansett att en viss förskjutning av handläggningen av vissa särskilda frågor från inspektionen till regeringen kan uppnås inom ramen för nuvarande reglering.

Datainspektionen vill i och för sig inte motsätta sig att vissa grannliga avgöranden undantas från inspektionen och överflyttas till regeringen. Det kan emellertid sättas ifråga om fördelarna till följd av en ändring blir märkbara. Eftersom datainspektionen liksom hittills i fråga om personregister som prövas av regering och riksdag skall yttra sig över registret, kommer integritetsskyddsaspekter liksom hittills att tillföras ärendet. De högsta statsmyndigheterna står friare än datainspektionen att i ett enskilt ärende bortse från integritetsaspekten till förmån för andra intressen. I gengäld förlorar emellertid den som är part i ärendet förmånen av att kunna få ärendet prövat i mer än en instans. Vunna erfarenheter visar visserligen att besvärsrätten enligt datalagen har utnyttjats i mycket liten utsträckning. Detta kan emellertid inte uppfattas så att besvärsrättens betydelse är begränsad. Snarare är förklaringen att datainspektionen har lyckats finna konstruktiva lösningar i de ärenden som inspektionen haft till prövning.

Hittillsvarande ordning har enligt datainspektionens uppfattning inte medfört några missförhållanden. I den mån sökanden har ansett att inspektionen i allt för ringa grad har beaktat andra intressen än skyddet för den personliga integriteten, har han kunnat efter besvär få saken prövad av regeringen. På grund härav anser inspektionen inte att det är påkallat att förskjuta prövningen från inspektionen till regeringen. Inspektionen anser alltså i likhet med DALK att nuvarande reglering bör bibehållas och – till skillnad från DALK – att praxis i fråga om arbetsfördelning mellan datainspektionen och de högsta statsmyndigheterna bör bestå oförändrad.

Datainspektionen vill understryka vad DALK tar upp sist i avsnitt 4, nämligen att den registeransvariga myndigheten samråder med inspektionen i samband med den närmare utformningen av ett register. Överhuvudtaget torde gälla att många av de svårigheter som kan uppkomma vid prövningen av ett personregister – oavsett vem som gör prövningen – skulle kunna

undvikas om inspektionen fick tillfälle att i ett så tidigt skede som möjligt framföra sina synpunkter. Det skulle ofta innebära betydligt mindre svårigheter att tillgodose dessa om de fick framföras redan under planeringsstadiet för ett register. Det ställer sig i allmänhet besvärligare och kan kräva stora kostnader att vidta ändringar i ett register efter det att arbetet med detta har fortskridit så långt att ansökan om tillstånd har kunnat göras. En sådan kräver, som framgår av betänkandet, en långtgående dokumentation om registret och förutsätter således ett långt framskridet förberedelsesarbete. Också det som nu har framhållits om inspektionens rådgivande verksamhet talar för att prövningen av det slutliga ärendet ligger hos inspektionen. Om inspektionen för prövning får ett ärende avseende ett personregister, vilket har utformats i samråd med inspektionen, är förutsättningarna givetvis mycket goda för en snabb och obyråkratisk handläggning. Den nu skisserade ordningen har också den fördelen att den registeransvariga myndigheten självmant kan hänskjuta frågan om registret till regeringen om det tidigt visar sig att datainspektionen framför synpunkter som myndigheten inte anser sig kunna tillgodose.

Industriförbundet och Arbetsgivareföreningen är i sitt gemensamma yttrande inne på samma fråga och anför rörande kompetensfördelningen mellan regeringen och datainspektionen:

DALK förefaller här vilja förorda en förskjutning av handläggningen av vissa ärenden till riksdagen och regeringen. Detta anses kunna ske inom ramen för gällande lagstiftning. Organisationerna kan för sin del inte finna att den hittills tillämpade beslutsordningen har inneburit några mera väsentliga nackdelar. Erfarenheterna visar snarare att besvärshatten till regeringen över datainspektionens beslut – låt vara att den utnyttjas i ringa omfattning – fyllt den viktiga uppgiften att få ärendet prövat i mer än en omgång. En förskjutning av prövningen från inspektionen till riksdagen och regeringen skulle f. ö. lätt kunna uppfattas som en politisering av beslutsordningen.

DEFU finner kapitel 4 intressant ur flera synpunkter och anser att DALK borde ha tagit tillfället i akt att klargöra vad som i datalagen menas med register inrättade av riksdag eller regering. *SCB* pekar på de tolkningsproblem som datalagens tillkomst innebar på denna punkt för den befintliga balansen av personregister men fortsätter:

Även därefter har i något enstaka fall olika uppfattningar rått i frågan om ett register har inrättats genom beslut av regeringen/riksdagen eller ej. Dessa problem har emellertid inte varit av större praktisk betydelse. Inte heller i andra avseenden har de nuvarande reglerna medfört olägenheter. *SCB* delar således DALK:s uppfattning att ifrågakarande regler bör accepteras även i fortsättningen.

Centralbyrån utgår vidare från att kravet på riksdags- eller regeringsbeslut för register i myndigheternas administrativa och alltså utåt riktade verksamhet inte är avsett att gälla vare sig register som ursprungligen inrättas för statistiska eller forskningsändamål respektive register som för nyssnämnda ändamål inrättas genom att uppgifter inhämtas från administrativa källor. En annan tolkning vore enligt *SCB*:s uppfattning knappast motiverad ur integritetssynvinkel samtidigt som den inte skulle harmoniera med DALK:s

övriga förslag rörande statistik och forskning.

Rikspolisstyrelsen påminner om att datainspektionen enligt betänkandet har pekat på det omständliga förfaringssätt som tillämpas vid remissförfaranden enligt 2 § andra stycket datalagen och anser att det medför problem även för registeransvariga myndigheter. Styrelsen anför vidare:

Enligt gällande petitaanvisningar åligger det dessa myndigheter att samråda med datainspektionen om utformningen av innehållet i den beskrivning av personregister, som skall bifogas en anslagsframställning till regeringen. Myndighetens framställning skall sedan enligt 2 § 2 st. datalagen av regeringen remitteras till datainspektionen för yttrande. När regeringen beslutat om inrättande av personregistret åligger det registeransvarig myndighet enligt 1 § datakungörelsen att snarast anmäla personregistret till inspektioner. Härvid blir registret föremål för datainspektionens bedömning vid tre olika tillfällen.

Styrelsen finner denna procedur omständlig och tidskrävande. Den av datainspektionen föreslagna ordningen – att myndigheten söker principställning hos inspektionen – medför enligt styrelsens uppfattning ingen större lättnad för registeransvarig myndighet.

Styrelsen föreslår att nuvarande regler ändras så att ett smidigare förfarande kan uppnås i dessa ärenden.

5 Generella grunder för tillståndsprövningen

DALK:s diskussion om begreppet personlig integritet i kapitel 3 och om generella grunder för tillståndsprövningen i kapitel 5 är två av utredningens centrala avsnitt. Många remissinstanser kommenterar framför allt försöken att närmare precisera dessa grunder för datalagens tillämpning. DALK:s slutsatser har i huvudsak godtagits men får också kritik från en del håll.

Beträffande integritetsbegreppet delar *datainspektionen* uppfattningen att det är en brist att begreppet personlig integritet inte har kunnat ges en klarare avgränsning än vad som har skett. Inspektionen konstaterar emellertid att alla försök att göra en sådan avgränsning i form av en enkel och vid tillämpningen av datalagen användbar definition har strandat och kan således inte heller bidra med någon sådan definition. Inspektionen anser emellertid inte bristen vara alltför besvärande. Enligt inspektionens erfarenhet råder nämligen i det stora hela inga eller endast obetydliga meningskiljaktigheter i fråga om begreppets innebörd. Begreppet har kommit att användas alltmer i samhällsdebatten. Det har behandlats i ett flertal offentliga och andra utredningar. Så gott som genomgående har begreppet i dessa sammanhang använts i samma eller i vart fall mycket likartad betydelse. Enligt inspektionens uppfattning kan således knappast med fog hävdas att begreppet är så oklart att det kan vilseföra dem som kommer i kontakt med det. De svårigheter som bl. a. SCB har pekat på hänger enligt inspektionen snarast samman med svårigheten att göra en generell intresseavvägning mellan integritetsskyddet å ena sidan och andra motverkande intressen å den andra. Inspektionens uppfattning är att en sådan generell avvägning är

eftersträvansvärd men att den inte kan drivas särskilt långt. De avvägningar som måste göras får ske från fall till fall. Detta kan givetvis från flera utgångspunkter beklagas. Exempelvis kan det göras gällande att möjligheten att förutse resultatet av en prövning blir mindre än om ett generellt betraktelsesätt kunde iakttas. Trots detta torde det inte vara möjligt att särskilt långt binda prövningen genom generella regler. Detta är f. ö. inte specifikt för den nu aktuella frågan utan förekommer regelmässigt i situationer där flera starka intressen skär sig. Datainspektionen anser att DALK:s genomgång ytterligare belyser det sagda. Samtidigt har emellertid genomgången i vissa avseenden banat väg för förenklingar och generaliseringar. Kanske kan därigenom vissa intressekonflikter tonas ned.

Datainspektionen framhåller avslutningsvis att det knappast är ändamålsenligt att f. n. söka definiera begreppet personlig integritet. Viktigare är enligt inspektionen att lagstiftaren och andra genom lyhördhet i debatten söker finna handlingslinjer som kan jämka samman de intressekonflikter som finns kring integritetsskyddet. Datainspektionen ser detta som en av sina viktigaste uppgifter, där det alltså gäller att främja ett ändamålsenligt utnyttjande av datatekniken under tillbörligt hänsynstagande till enskildas personliga integritet.

SACO/SR delar uppfattningen att begreppet personlig integritet knappast kan ges en mera precis innebörd i datalagen än vad som för närvarande är fallet. De självständiga kriterier vid sidan om dem som datalagen idag ställer upp har emellertid gett begreppen personlig integritet och obehörigt intrång en något mer preciserad innebörd än vid datalagens tillkomst. Även om det vid en övergripande lagstiftning som datalagen är svårt för lagstiftaren att ge fullständiga och uttömmande preciseringar, anser SACO/SR att man likväl måste beakta att detta medför risk att datainspektionen delvis får överta rollen som lagstiftare.

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet ifrågasätter om inte utredningen av begreppen personlig integritet och o tillbörligt intrång i personlig integritet kan föras mer på djupet än som skett i betänkandet. Ett av de problemkomplex som här aktualiseras gäller den hänsyn som bör tas till objektivt sett obefogad oro bland blivande registersubjekt och även vilket slags oro som skall beaktas i integritetsskyddssammanhang. Skall t. ex. vid forskningsregister farhågor bland projektdeltagare att projektet leder till resultat som uppfattas som negativa från individens och/eller gruppens synpunkt kunna hindra att projekt får genomföras?

Arbetsgruppen finner det angeläget att nu i lagstiftningssammanhang ägna uppmärksamhet åt tendensen till vidgning av integritetsskyddsbegreppet utanför den ursprungliga mer snäva inriktningen på skydd av privatlivets fred. Denna tendens har, fortsätter arbetsgruppen, uppmärksamats i både rättsvetenskap och rättspolitisk debatt och innebär sannolikt på sikt ett behov av att klarlägga datainspektionens uppgifter som kontrollinstans på informationsbehandlingsområdet betydligt mer förutsättningslöst än i DALK:s

första delbetänkande.

Hovrätten för Västra Sverige konstaterar att DALK har prövat olika försök att definiera begreppet personlig integritet i datalagen men avstått från att redovisa försöken i betänkandet. Hovrätten anser det emellertid vara angeläget att det vaga begreppet personlig integritet definieras i lagtexten. Det bör vara en uppgift för lagstiftaren och inte för en administrativ myndighet att bestämma principerna för integritetsskyddet. Det är enligt hovrätten en brist att betänkandet inte innehåller någon närmare redovisning av erfarenheter av datalagens tillämpning som kan vara vägledande vid försök att definiera begreppet i lagtext. Fortsatta ansträngningar bör göras för att precisera vad som avses med personlig integritet. En sådan definition bör, slutar hovrätten, i vart fall anges i den generella personregisterlag som kommittén har förordat.

Också *länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län* förordar en precisering i själva lagtexten. *IRF* beklagar att datalagen också i framtiden kommer att sakna de grundläggande definitioner som skulle kunna ge lagen en mera reell innebörd. Att DALK inte heller redovisar några vägledande slutsatser kan enligt förbundet leda till att långt utarbetade planer avseende registeruppbyggnad måste revideras på grund av att datalagens innebörd tolkats på annat sätt än datainspektionen.

DEFU beklagar att de grundläggande definitioner som skulle kunna ge datalagen en mera reell innebörd alljämt kommer att saknas, liksom att de långa och allmänna resonemang som redovisas i betänkandet inte i större utsträckning leder fram till några vägledande slutsatser eller ställningstaganden.

De tolkningssvårigheter som i dag kan uppstå kommer, enligt *DEFU*:s mening, att bestå och eventuellt öka något med hänsyn till de skärpningar i datalagen som DALK föreslår. I olyckliga fall kan dessa svårigheter leda till att långt utarbetade planer rörande registeruppbyggnad måste revideras på grund av att registeransvariga tolkat datalagens innebörd annorlunda än datainspektionen. Tidsödande, kostsamt och irriterande merarbete kan på detta sätt riskeras som följd av nämnda oklarheter. *DEFU* finner det olyckligt att sådana risker inte bättre kunnat undanröjas.

Lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi ställer sig mycket frågande till de i olika sammanhang ständigt återkommande och onyanserade ropen och kraven på obegränsat hänsynstagande till enskilda personliga integritet. Myndigheten tvekar inte att uttala att detta fått till följd att lagstiftaren och olika institutioner till allmänhetens skydd till den grad lyssnat på dessa krav att en normal, hederlig medborgare, som ju inte har något att frukta och heller intet att dölja, kommit att bli en effektiv skyddsmur för individer, som genom integritetsskyddet manipulerar det svenska samhällets skatte- och bidragssystem och "lönsamt" ägnar sig åt ekonomisk brottslighet.

Myndigheten saknar dock inte förståelse för att den personliga integriteten i många fall måste vara skyddad. Skyddet får emellertid inte utsträckas så

långt att avstämning mellan i olika sammanhang lämnade uppgifter omöjliggörs i de fall uppgifterna har eller kan ha naturligt samband. Myndigheten tar som exempel att inkomster från olika förvärvskällor till ledning för skatteberäkning och uppgivande av motsvarande inkomster för att erhålla sjukpenning eller annan social förmån rimligen bör någorlunda överensstämma och öppet kunna jämföras. Det är inte enbart kontroll att genom stickprov eller efter andra grunder kontrollera lämnade uppgifter som kan ge otillbörliga förmåner. Det är nämligen även ett sätt att utvärdera effektiviteten av förmåns- och förpliktelsesystemen ur både makro- och mikroperspektiv.

Kammarrätten i Sundsvall finner DALK:s förslag till kompletteringar av tillståndskraven i 3 § datalagen välgrundade mot bakgrund av de erfarenheter som har vunnits. Också *länsstyrelsen i Stockholms län, överåklagaren i Göteborg, länsåklagaren i Örebro län, DAFA, Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Medborgarrättsrörelsen* tillstyrker dessa förslag utan närmare kommentarer.

Några instanser har en i huvudsak positiv inställning till förslagen men gör därutöver vissa påpekanden.

Socialstyrelsen pekar på betydelsen av att ändamålet med ett register redovisas med speciell noggrannhet. I många fall lämpar sig uppgifter av viss beskaffenhet i ett register utmärkt för ett ändamål men de kan vara missvisande om de används i ett helt annat sammanhang. En uppgift om psykiatrisk diagnos är exempelvis bara relevant i relation till behandling och utvärdering inom sjukvården varför den kan leda till helt felaktiga slutsatser om den tas fram inför t. ex. lämplighetsbedömningar i arbetsliv, körkortsfrågor m. fl. Det är därför viktigt att ändamålet med varje register noga preciseras och vilka uppgifter som skall registreras samt att datainspektionen förhindrar otillbörligt utnyttjande av desamma genom särskilda föreskrifter.

SARI delar DALK:s mening att uppgifter som samlats in för ett visst bestämt ändamål i princip inte får utnyttjas för andra och senare uppkommande syften och tillstyrker DALK:s förslag att ett nytt generellt självständigt kriterium införs för tillståndsprövningen. Det skall alltså särskilt beaktas huruvida de uppgifter som skall ingå i ett register ursprungligen samlats in för annat ändamål än det syfte som skall tillgodoses genom registret. *SARI* framhåller emellertid att ett sådant nytt kriterium kan vålla särskilda tolkningsproblem i fråga om system av de slag som ingår i rättsväsendets informationssystem (RI) och som nu regleras genom kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI). För att undvika sådana problem är det sannolikt nödvändigt att ha en mycket vid definition av begreppet register. *SARI* konstaterar dock att DALK inte har gått in på den frågan närmare och fortsätter:

En annan omständighet som DALK anser böra beaktas särskilt är att registrets ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet som den

registeransvarige bedriver eller avser att bedriva. SARI delar DALK:s mening härvidlag men vill erinra om att, eftersom vissa system i RI saknar en naturlig huvudman, huvudmannaskapet i en del fall måste grundas på andra överväganden än en bedömning av frågan om registrets ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet som den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva.

SCB delar DALK:s uppfattning om att de generella grunderna för tillståndsprövningen bör kunna tillämpas mindre strängt när det gäller forsknings- och statistikändamål än eljest.

ALLFA-kommittén anför att behovet av att använda insamlade uppgifter för andra ändamål än de ursprungliga har aktualiserats vid ett antal tillfällen inom socialförsäkringen och närliggande områden. Kommittén ger som exempel bostadsdepartementets nyligen framlagda förslag (Ds Bo 1978:2) att försäkringskassornas uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst skall användas som kontroll av att de uppgifter som legat till grund för beslut om bostadsbidrag är riktiga.

AMS tillstyrker kompletteringarna av 3 § datalagen men framhåller beträffande tillämpningen att verkets ADB-system idag omspannar flera verksamhetsområden alltifrån produktion av platslistor och statistik till administrativa stödfunktioner för t. ex. behandling av fakturor och krav. Vid fullgörandet av de mångskiftande arbetsuppgifter som statsmakterna ålagt verket kan vidare ett samarbete vara erforderligt med andra myndigheter som begagnar sig av ADB-system. Viss samkörning av system eller utbyte av information kan därmed visa sig nödvändig. Med hänsyn till detta bör inte latituderna för bedömande av verksamhetens art vara för snäva vid tillståndsgivningen för arbetsmarknadsverkets personregister.

Bankinspektionen tar upp frågan om hur man skall kunna beakta vilken inställning till registrering som finns hos dem som kan komma att registreras och pekar när det gäller personalregister på möjligheten att genom enkäter bland de anställda höra dessas uppfattning när fråga är om annan registrering av persondata än sådan som är normalt förekommande. I många fall kan emellertid enligt inspektionen registrerads inställning inte inhämtas före tillståndsgivningen, t. ex. när registreringen av persondata grundas på uppgiftslämning av den enskilde vid t. ex. läkarbesök, statistisk undersökning eller social rådföring. De syften som bär upp den ifrågasvarande bestämmelsen i 3 § får då tillgodoses genom de föreskrifter om registers handhavande som datainspektionen utfärdar i det särskilda fallet. Bankinspektionen finner det viktigt att i föreskrifterna klart anges att ifrågasvarande personer innan de lämnar uppgifter skall underrättas om hur lämnade uppgifter kommer att användas och behandlas.

Datainspektionen tillstyrker i huvudsak DALK:s förslag. Inspektionen förordar dock att kravet på att inte andra uppgifter eller personer registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål uttrycks på annat sätt i lagtexten (se vidare under 21).

TCO välkomnar att ändamålet med registret föreslås utgöra självständig bedömningsgrund, liksom att detta ändamål sätts i samband med verksamhetens ändamål. Svårigheter kan i och för sig föreligga att bedöma i vilken mån ett visst registerändamål får anses ligga inom ramen för den verksamhet den registeransvarige bedriver. Men som allmän princip är det enligt TCO angeläget att nämnda ändringar av datalagen görs.

En mer kritisk hållning intas av *hovrätten för Västra Sverige* och *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*.

Hovrätten pekar på att datalagen bygger på principen att var och en är berättigad att inrätta och föra ett register, om det saknas anledning att antaga att otillbörligt intrång i de registrerades integritet skall uppkomma. *Hovrätten* fortsätter:

Lagen kräver således icke att ett register kan antagas få effekter som allmänt sett är nyttiga. I vissa hänseenden bestämmer lagen inriktningen av datainspektionens prövning av skaderisken. Arten och mängden av personuppgifterna skall beaktas särskilt, liksom de registrerades inställning till registret. Båda dessa grupper av omständigheter passar väl in under huvudsynpunkten, nämligen att tillståndsfrågan skall bero av skaderisken. Kommittén vill nu införa nya omständigheter bland dem som skall beaktas vid skadeprovningen, dels "hur och från vem uppgifterna inhämtats", dels "att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret samt att detta ändamål står i överensstämmelse med den verksamhet den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva".

Det synes emellertid knappast riktigt att skadan skulle kunna påverkas av hur och från vem uppgifterna inhämtas; utgångspunkten vid bedömandet måste ju vara vissa givna uppgifter. Vidare synes den logiska relationen mellan skadeprovningen och det senare kriteriet något dunkel. Det är ju här fråga om uppgifternas relevans i förhållande till registrets ändamål och detta ändamåls relevans i förhållande till sökandens verksamhet. Det är svårt att förstå, hur registrets och ändamålets relevans skulle kunna påverka den skada som kan tänkas drabba de registrerade.

Vad kommittén i verkligheten har åsyftat synes vara att grundprincipen för tillståndsprovningen skall ändras: det skall inte längre vara tillräckligt att det inte finns någon risk för skada, registret skall också ha ett på visst sätt kvalificerat ändamål, och vissa krav skall ställas på uppgifternas ursprung och sättet att samla in dem.

Hovrätten kan inte bedöma, om de åsyftade skärpningarna är motiverade. Om de skall genomföras, bör de emellertid utformas som vad de i verkligheten är, alltså som ytterligare förutsättningar för tillstånd, dvs. som tillägg till 3 § 1 st.

Det synes emellertid tveksamt, om kommitténs tanke har någon praktisk betydelse. Datainspektionen har ju möjlighet att med stöd av 6 § p. 1 ge föreskrifter om inhämtande av uppgifter för registret. Härmed kan myndigheten hindra att ett register får en utformning som inte fyller rimliga krav i fråga om "hur och från vem uppgifterna inhämtas". Det torde också vara möjligt för datainspektionen att med stöd av skilda punkter i samma paragraf ge sådana föreskrifter att det i praktiken blir omöjligt att föra ett register som inte fyller något rimligt ändamål.

Hovrätten avstyrker således förslaget till ny lydelse av 3 § datalagen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet finner försöket till precisering av grunderna för tillståndsprövningen lovvärt och har också förståelse för de svårigheter DALK nämner när det gäller att bevara flexibilitet och möjligheter att göra intresseavvägningar i varje särskilt fall men fortsätter:

Frågan är dock om man inte med tillgång till nuvarande erfarenheter från både datainspektionens verksamhet och debatt och utredningsarbete i Sverige och utlandet skulle kunna nå längre i precisering av aktuella skyddsintressen och skyddets syften. DALK berör i bl. a. avsnitt 5.3 "Förslag och synpunkter" de överväganden som här kommer i fråga men avstår för egen del från mer systematisk diskussion i denna del: vad som är innebörden av begreppet otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet kan inte avgöras generellt utan måste i framtiden liksom nu bedömas från fall till fall, konstaterar kommittén (bl. a. sid. 64). Fakultetsnämnden finner det emellertid tveksamt om diskussionen bör och måste avbrytas på den nivå som sker i betänkandet. Bland de problem som enligt nämndens mening fordrar en mer ingående diskussion finns frågan om vilken hänsyn som skall tas till "oro" och "olust" hos enskilda som i och för sig är förklarlig men objektivt sett knappast försvarlig (jfr sid. 107). DALK tar inte klar ställning till denna fråga även om det funnits skäl att göra så; t. ex. i samband med den föreslagna ändringen av "insynsparagrafen" (10 § datalagen) som innebär att en av datalagens mest centrala regler förses med en inskränkning av innebörd att datainspektionen kan medge undantag från underrättelseskyldigheten om det är uppenbart att underrättelse kan underlåtas utan risk för otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet. En springande punkt gäller här om datainspektionen skall beakta mer eller mindre ogrundad "olust" och därigenom måhända legitimera och t. o. m. underblåsa den eller om myndigheten skall sträva efter att i sin tillståndsprövning ta fasta på faktiskt förekommande risker. Ytterligare ett exempel på principiella frågor som borde diskuterats samlat och mer ingående utgör förhållandet mellan samhällets krav på insyn och den enskildes krav på insynsskydd (jfr här t. ex. diskussionen om kontrollbehov på sid. 109) och integritetsbegreppets förhållande till riktiga respektive oriktiga uppgifter. Sammanfattningsvis vill fakultetsnämnden framhålla att det inte minst vid översyn av försökslagstiftning av datalagens typ måste anses angeläget att mer systematiskt än vad som skett i betänkandet granska integritetsskyddets huvudsyften och söka formulera regler och riktlinjer som både tar tillvara vunna erfarenheter och ger minsta möjliga utrymme för inkonsekvens och godtycke.

Några remissinstanser uppehåller sig vid frågan om insamling av uppgifter för personregister får påbörjas innan tillstånd har beviljats. *Datainspektionen* gör gällande att så ej få ske och konstaterar att DALK synes dela den uppfattningen. Inspektionen vill emellertid gå ett steg längre än DALK och införa en regel härom i datalagen. Om datainspektionens uppfattning är riktig innebär det att ett flertal av den registeransvariges skyldigheter inträder redan när insamlingen börjar. Bl. a. kan straff ådömas enligt 20 § och skadestånd utdömas enligt 23 §. Det kan därför enligt inspektionen finnas skäl att i lagtexten ange när ett personregister skall anses inrättat, framför allt som

såväl allmänheten som i synnerhet många registeransvariga inte f. n. tycks ha situationen klar för sig.

Hovrätten för Västra Sverige, Advokatsamfundet, Industriförbundet, Arbetsgivareföreningen och Svenska bankföreningen delar inspektionens uppfattning. Också *Advokatsamfundet* pekar på att då ett otillåtet inrättande av personregister är underkastat straffansvar enligt 20 § är det angeläget att bestämmelsen är så tydlig att något missförstånd inte kan uppkomma. Det är enligt samfundets mening väl tänkbart att en blivande registerförare genom den nuvarande lydelsen av 2 § första stycket får den uppfattningen att insamlandet av uppgifter är tillåtet och därför inte tar kontakt med inspektionen förrän det är aktuellt att bearbeta uppgifterna med hjälp av ADB. Att under sådana förhållanden låta innebörden av uttrycket inrätta personregister framgå endast av motiven och datainspektionens föreskrifter är enligt samfundets mening inte godtagbart.

Bankföreningen framhåller att 2 § datalagen i många fall missförstås och anser att ett sådant missförstånd kan medföra avsevärda ekonomiska följder för företag som samlat in uppgifter innan tillstånd meddelats. Det är ett rättssäkerhetskrav att risk för sådana missförstånd undanröjs och detta bör i första hand ske i lagtexten, inte bara i tillämpningsmyndighetens föreskrifter. *Bankföreningen* föreslår därför att ett tillägg om innebörden av registers inrättande görs i 2 § datalagen.

Karolinska Institutet anför däremot att erfarenheten visar att tiden för anmälan till datainspektionen av forskningsregister för närvarande är nästan omöjlig att följa. Det vore lämpligt att ansökan om registret inkom när detta börjar ta form och någon institution eller enskild forskare börjar att knyta detta personregister till något projekt samt avser att rationellt börja arbeta med denna datamängd. Denna fråga bör utredas ytterligare.

TCO och *Sparbanksföreningen* diskuterar om inte ytterligare självständiga kriterier för tillståndsprövningen borde införas. *Föreningen* pekar på att också kvaliteten på de uppgifter som skall registreras bör bedömas. *TCO* finner DALK:s ståndpunkt att många självständiga kriterier försvårar tillståndsprövningen diskutabel. *TCO* hävdar att i den mån datalagen kompletteras med bedömningsgrunder som inte är av renodlad integritetskaraktär datainspektionens möjligheter att, från fall till fall, göra en avvägning mellan integritetsaspekter och allmänintresset i stället kan stärkas. Tyngdpunkten i datainspektionens prövning kan, beroende på ärendets karaktär, i högre grad än hittills variera mellan de olika bedömningskriterierna. Det torde snarare förhålla sig så att ett litet urval kriterier lättare inbjuder till en rigid tillämpning. Sammansättningen av datainspektionens styrelse gör den också lämpad för sådana mer övergripande intresseavvägningar.

TCO föreslår att ändamålet med en verksamhet införs som självständig bedömningsgrund i datalagen. Det är alltså inte tillräckligt att ändamålsenligheten begränsas till en jämförelse mellan register- och verksamhetsändamål.

Det bör enligt TCO:s uppfattning övervägas om inte även behovet av ett register bör införas som självständig bedömningsgrund vid prövning av tillstånd. Det är naturligt att det i en rad fall uppstår avvägningsproblem mellan vad som å ena sidan bör tillåtas enligt en snäv integritetstolkning och å den andra enligt ett bredare allmänintresse. Datainspektionen har i denna fråga ställt inför en rad avvägningsproblem. En praxis har utvecklats som innebär att vid prövning av register för forskning och för statistikproduktion får integritetsaspekterna träda tillbaka för det allmänna intresset av att ett register kommer till stånd. Det är lämpligt att en ordning som redan i viss utsträckning har etablerats lagfästs. På samma sätt som allmänintresset redan nu har motiverat att ett register bör komma till stånd, kan det hända att detta allmänintresse gör det motiverat med en än striktare betoning av integritetsaspekterna. En ändring av datalagen med ovan angiven innebörd möjliggör enligt TCO en flexibilitet i båda riktningarna, d. v. s. från fall till fall kan de renodlade integritetsaspekterna ges olika tyngd.

6 Allmänintressets betydelse vid tillståndsprövningen

DALK:s överväganden har i huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran. Kritik framförs dock av *RA*, *RSV* och *Stockholms kommun*. Ytterligare några instanser framför vissa anmärkningar.

Kammarrätten i Sundsvall delar DALK:s uppfattning att det skulle skada den flexibilitet och smidighet som kännetecknar den nuvarande tillståndsprövningen, om man till skillnad från idag väljer att i datalagen generellt reglera frågan vilken betydelse som i det enskilda fallet skall tillmätas allmänintresset. Kammarrätten anser i likhet med kommittén att det inte är möjligt att en gång för alla genom en regel i datalagen lägga fast hur dessa svåra intresseavvägningar bör utfalla i det enskilda fallet. Enligt kammarrättens mening vore det emellertid fördelaktigt om man i datalagen kunde föreskriva att sådana bedömningar som de nu berörda skall ankomma på riksdagen eller regeringen. För att minska de praktiska olägenheter, som en sådan ordning enligt kommittén kan medföra, kan man överväga en regel i datalagen som föreskriver att datainspektionen med eget yttrande skall hänskjuta frågan om tillstånd till inrättande av register till regeringen i fall där tillståndsfrågan är avhängig av vilken betydelse som skall tillmätas behovet av det tillämnade registret eller där registret uppkommer genom samkörning. Uttryckligt undantag skulle därvid kunna göras för register avsett för vetenskaplig forskning eller statistikproduktion. Beträffande register av det sistnämnda slaget skulle datainspektionen kunna ha valfrihet mellan att hänskjuta tillståndsfrågan till regeringen, vilken möjlighet inspektionen borde utnyttja i tveksamma fall, eller att själv avgöra tillståndsärendet.

Datainspektionen pekar på att begreppet allmänintresse är mycket vagt men hävdar att begreppet i det av DALK använda sammanhanget rymmer alla de faktorer som objektivt talar för att ett register skall inrättas. Dessa faktorer

kan i sin tur vara mycket olika och t. o. m. artskilda, såsom ekonomiska, ideologiska etc. Inspektionen anser sig i likhet med DALK inte kunna renodla begreppet. Att datainspektionen under sådana förhållanden i sina beslut skall ange i vad mån allmänintresset har påverkat prövningen av ett tillståndsärende ter sig svårt. Det är givet att inspektionen skall redovisa skälen för sina avgöranden. Ofta kan säkerligen styrkan av skälen som talar för ett register vara sådan att det kan påstås vara ett allmänt intresse att det inrättas. Någon mer nyanserad redovisning av allmänintresset torde dock inte kunna komma i fråga.

Länsstyrelsen i Stockholms län godtar DALK:s slutsats, men anför i sammanhanget:

Enligt länsstyrelsens uppfattning utgör de bedömningar som hör ihop med allmänintresset mera frågor av politisk art än en lagtillämpningsfråga. Datainspektionen bör därför inte i lag ges befogenheter att ställa allmänintresset mot integritetsskyddsbehovet på sådant sätt att detta får en direkt avgörande betydelse för tillståndsfrågan.

När det gäller personregister för vars inrättande och förande ett starkt samhälleligt intresse föreligger är det enligt länsstyrelsens mening å andra sidan helt naturligt och riktigt att datainspektionen bör pröva om och hur integritetsintresset kan skyddas genom sådana särskilda föreskrifter, som inspektionen enligt datalagen har befogenhet och skyldighet att meddela.

Den nu tillämpade ordningen där regering och riksdag gör prövningen av allmänintresset, har såvitt länsstyrelsen kan finna inte inneburit några olägenheter eller lett till att kravet på integritetsskydd blivit åsidosatt.

Länsstyrelsen kan inte finna att något av de av kommittén diskuterade alternativen ger en bättre lösning än de regler som nu gäller, och har därför ingen erinran mot att dessa behålls.

Länsstyrelsen vill emellertid framhålla betydelsen av att det i beslut av regering och riksdag om inrättande av administrativa personregister tydligt preciseras vilket eller vilka allmänintressen som motiverar registrets förande. Besluten bör klart ange vilka begränsningar i omfattning och användning som skall göras för att trygga integritetsskyddet samt arten och omfattningen av det integritetsintrång som måste accepteras.

SCB har inget att invända mot DALK:s principiella ståndpunkt och tillägger att för många av SCB:s statistikprodukter beslutet om inrättande av erforderliga personregister redan nu fattas av riksdagen eller/och regeringen, ofta i samband med behandlingen av verkets anslagsäskanden. Emellertid skulle en generell tillämpning på statistik och forskning av den av DALK förordade lösningen i praktiken resultera i en, med hänsyn till det mycket stora antal tillståndsärenden som nu underställs datainspektionen, orimligt tung och tidsödande beslutsprocess. Denna ökning av arbetsbördan för såväl regeringen som de underställda instanserna synes enligt centralbyrån omotiverad och onödig. Den nuvarande ordningen fungerar helt tillfredsställande, varvid även kravet på snabb behandling av bl. a. ärenden inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet kan tillgodoses.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska Civilekonomföreningen och *Civilekonomernas Riksförbund* ansluter sig till DALK:s synpunkter och

förslag till bibehållen praxis. Enligt dessa yttranden bör datainspektionens tillståndsbedömning på tjänstemannanivå koncentreras till integritetsaspekterna. En ev. överordnad bedömning där även andra faktorer övervägs bör ske på annat håll, möjligen i den parlamentariskt tillsatta delen av inspektionens styrelse.

Också *Svenska försäkringsbolags riksförbund* delar DALK:s uppfattning att nuvarande lagreglering av allmänintresset ej bör utvidgas. En förändring skulle som DALK framhåller medföra risk för förlängda väntetider och ökad byråkrati för registeransvariga inom t. ex. försäkringsväsendet vilka i sina register behöver införa vissa uppgifter som förutsätter särskilda eller synnerliga skäl enligt 3 a och 4 §§ datalagen.

TCO anför att besvärsrätten och regeringens möjligheter att ändra datainspektionens beslut skapar förutsättningar för att allmänintresset kan komma att bevakas i tillräcklig omfattning.

RA uppehåller sig utförligt vid frågan om allmänintressets betydelse och konstaterar inledningsvis att DALK har stannat för att inte föreslå särskilda regler om detta. RA fortsätter:

Härutinnan har utredningen bland annat anfört att datalagstiftningens syfte är att slå vakt om skyddet för den personliga integriteten och att den inte får vidgas till att också innefatta andra intresseavvägningar. Samtidigt erkänner utredningen att allmänintresset måste vägas in. Detta senare synsätt är enligt min mening det enda rimliga. Att en intesseavvägning måste göras kommer för övrigt på visst sätt till uttryck i den grundläggande bestämmelsen i 3 § första stycket, enligt vilken datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister, om det saknas anledning att anta att *otillbörligt* intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Med begreppet *otillbörligt* ges enligt gängse lagstiftningsteknik uttryck för att en avvägning mellan olika intressen skall ske, i förevarande fall mellan intresset av skydd för den enskildes personliga integritet och intresset av att registrering kan komma till stånd. Ju starkare detta senare intresse är desto större intrång kan accepteras. Situationer med inbyggda intressekollisioner är givetvis inte ovanliga. Vanligtvis ges i lag bestämmelser för sådant fall med anlitande av endast rekvisiten "otillbörligt", "obehörigt" eller dylikt. Vilka speciella kriterier som skall beaktas i det särskilda fallet anges sålunda sällan i lagtexten, men i motiv och andra förarbeten görs stundom uttalanden till ledning för rättstillämpningen. I datalagen har i viss mån en annan lagstiftningsteknik kommit till användning såtillvida att i 3 § inte bara används det allmänna uttrycket *otillbörligt* utan också anges vilka kriterier som skall beaktas vid bedömandet huruvida intrånget är att anse som *otillbörligt*. Kommittén har nu föreslagit att ytterligare kriterier med utgångspunkt från integritetsintresset skall anges i 3 § andra stycket samt att den nuvarande ordningen vad avser allmänintresset skall bibehållas.

De invändningar, som kan göras mot att avvägningen mellan allmänintresset och intresset av skydd för den enskildes personliga integritet förblir oreglerad, saknar enligt kommitténs mening tyngd, eftersom denna intresseavvägning främst blir aktuell när det gäller register inom den offentliga sektorn, vars inrättande beslutas av statsmakterna. Kommittén torde emellertid ha förbisett den landstingskommunala och den kommunala

sektorn som i dagens samhälle är av största betydelse. Även inom den enskilda sektorn gör sig allmänintresset i många fall starkt gällande. Vid datalagens tillkomst stod det klart att lagens tillämpning skulle komma att innebära en avvägning mellan samhällets behov av registrering, allmänintresset, och intresset av att skydda den enskildes personliga integritet. Eftersom datainspektionen i praktiken tillåts och måste göra denna avvägning mellan allmänintresse och integritetsintresse, anser jag att det kan verka missledande om förhandenvaron av motintressen inte på något sätt kommer till uttryck i lagen. Det förtjänar här att påpekas att när fråga är om tillstånd till personregister med särskilt integritetskänsligt registerinnehåll bestämmelserna i 4 § ger uttryck för att allmänintresset kan beaktas genom att tillstånd får meddelas endast om synnerliga eller, för vissa fall, särskilda skäl föreligger.

Frågan om avvägningen av allmänintresset mot intresset av skydd för den enskildes personliga integritet blir särskilt aktuell vid samkörning av olika register. Kommittén har som sin mening uttalat att någon reglering av samkörning inte behövs utan anser att det är tillfyllest med de utförligare grunder som kommittén föreslagit för tillståndsprövning i 3 § andra stycket. Det föreligger uppenbarligen större risk för intrång i den enskildes integritet när uppgifter som lämnats för ett ändamål samkörs med uppgifter ur ett annat register som inrättats för annat ändamål. Sker det dessutom utan den enskildes vetskap kan detta i framtiden föranleda oro hos allmänheten samt leda till ovilja att lämna uppgifter om personliga förhållanden. Samhället har å andra sidan av rättvis- och likformighetsskäl ett berättigat intresse av att samutnyttja uppgifter ur olika register för kontroll, tillsyn och planering. Det är av vikt att samhällets resurser till fullo utnyttjas bl. a. när det gäller brottsbekämpning samt kontroller av uppgifter lämnade under sanningsförsäkran för taxering och behovsprövade förmåner. Den enskildes intresse av skydd för sin personliga integritet kan här behöva få stå tillbaka. Den enskilde bör dock vid avlämnandet av uppgifterna upplysas om att hans uppgifter kan komma att användas för annat ändamål än det som direkt avses med det aktuella registret. I sak har jag intet att erinra mot innehållet i det föreslagna tillägget till 3 § andra stycket. Men med utgångspunkt i vad jag tidigare anfört om den tillämpade lagstiftningstekniken synes det mig erforderligt att i anslutning till de nya bestämmelserna i 3 § klart uttalas att även det s. k. allmänintresset skall beaktas.

RSV finner det framgå att *DALK* uppfattar datalagens reglering av tillståndsprövningen på så sätt att allmänintresset dvs. det samhälleliga behovet av registret, inte bör vägas in i bedömningen av frågan om ett personregister kan anses medföra otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. *RSV* delar inte denna uppfattning.

Efter vissa hänvisningar till betänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet, remissvaren härpå samt den därav föranledda propositionen (1973:33) med förslag till datalagstiftning anför *RSV*:

Enligt *RSV*'s mening måste således vid prövningen huruvida ett samhälleligt personregister bör inrättas såväl datainspektionen som regeringen eller riksdagen se till att registret, under förutsättning att det förs och används i enlighet med föreskrifterna för detsamma, inte kommer att medföra otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. Vid denna prövning ingår allmänintresset (behovet av registret) som en omständighet, vilken

oftast med större eller mindre styrka talar mot den enskildes integritetsskydd. Att prövningen av vissa register likväl förbehållits regering eller riksdag synes vara en följd av att det i dessa fall är fråga om en mycket känslig och utpräglat politisk avvägning mellan den enskildes personliga integritet och andra intressen samt att tillräckligt preciserade riktlinjer för hur olika intressen, även tekniska och ekonomiska, skall vägas mot varandra än så länge inte kan formuleras.

Av det nu sagda följer att RSV i princip inte kan ansluta sig till DALK:s uttalande att det inte bör ankomma på datainspektionen att avgöra vilka register som från samhällelig synpunkt behövs för myndigheternas verksamhet. Vid den allmänna intresseavvägningen – eller med andra ord prövningen av frågan om register medför otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet – måste såsom framgått ovan, enligt RSV:s mening, denna synpunkt vara en omständighet som har betydelse även för datainspektionens bedömning.

Också *Stockholms kommun* framför viss kritik. Kommunen framhåller att personregister är viktiga hjälpmedel i den kommunala förvaltningen. De förenklar administrationen, ger förutsättningar för god och snabb service till invånarna, skapar möjligheter för säkerhet och kvalitet i verksamheten samt ger underlag för planering. Kommunens register har därför ett stort allmänintresse. Även om de ändringar DALK föreslår i 3 § datalagen i huvudsak innebär att tillämpad praxis inskrives i lagen synes enligt kommunen härigenom en begränsning kunna uppstå i möjligheterna att tillgodose allmänintresset i kommunala sammanhang. Det kan ifrågasättas om inte kommunerna borde ha möjlighet att i sina angelägenheter för sina invånare göra motsvarande bedömning som riksdag eller regering för statliga register. Eftersom datainspektionen inte anser sig böra bedöma allmänintresset är alternativet att kommunerna liksom de statliga organen vänder sig direkt till statsmakterna för prövning av sådana frågor, en väg som i många fall är lång och omständlig.

Kommunen tillägger att en av de tidigare tillämpade riktlinjerna som nu inskrivits i lagtexten innebär att Stockholms kommun inte kan ha namn- och adressuppgifter på länets övriga invånare. Den flyttning som sker mellan Stockholm och kringliggande kommuner förorsakar problem och den service som Stockholm ger över kommungränsen skulle förenklas om kommunen hade tillgång till länets invånaruppgifter som då även skulle kunna användas i planeringssammanhang.

Kommunen anser att man hade kunnat förvänta sig att den senare tidens debatt om allmänintresset av att personregisterinformation används för ett rättvisare samhälle skulle ha satt vissa spår i DALK:s förslag, men finner att någon ändring i dessa avseenden inte har föreslagits.

7 Samkörning och användning av personnummer

Remissinstanserna hälsar med tillfredsställelse att DALK inte vill förbjuda eller på något avgörande sätt begränsa användningen av personnummer.

SCB anser att ett annat ställningstagande skulle leda till betydande förluster för statistik och forskning. Statskontoret finner DALK:s analys av frågan värdefull och delar utredningens uppfattning om att inget skulle vinnas om personnumren avskaffades. I stället skulle risken för fel öka och personregistrens kvalitét sjunka till förlång för både registeransvariga och registrerade.

Även RPS, överåklagaren i Stockholm, AMS, DEFU, riksarkivet, Stockholms kommuns stadsarkiv, Riksdataböndet, Svenska databöndet, Svenska Civilekonomföndet, Civilekonomernas riksföndet, Sparbanksföndet och Svenska postorderföndet ställer sig uttryckligen bakom DALK:s slutsats. Karolinska Institutet framhåller att ett gemensamt förbud mot personnummer skulle uppenbart försvåra, fördyra och i vissa fall omöjliggöra vissa forskningsaktiviteter.

Byråkratiutredningen har inga invändningar mot vad DALK har anfört i denna del men är i likhet med statens personnämnd och Kommunföndet kritisk mot att personnummer ofta anges i onödan, t. ex. i adressuppgiften på kuvert och anser att krav på att så inte sker bör ställas på de registeransvariga. Databöndet bekräftar att många av de klagomål inspektionen har fått gå ut på att personnummer har använts i sådana sammanhang. En sådan onödig användning bör stävjas. Om något nummer behövs i sammanhanget kan exempelvis löpnummer i de flesta fall göra samma nytta. Svenska försäkringsbolags riksföndet framhåller att försäkringsbolagens strävan är att i försändelser till kunderna inte göra personnumret tillgängligt för obehöriga. Riksföndet, som finner DALK:s ståndpunkt tillfredsställande, anser att det är önskvärt att närmare utreda en bättre kontrollsiffermetod.

RSV uppehåller sig också vid kontrollsiffran men hävdar att olägenheterna av nuvarande system har kunnat bemästras och att några rättsförluster i anledning av personförväxlingar och dylikt såvitt RSV känner till inte har skett. Valet av metod år 1967 bör anses som definitivt. Det skulle leda till mycket svåröverskådliga konsekvenser med en ändring både för alla de myndigheter som använder personnumret liksom för allmänheten och organisationer utanför den statliga sektorn. Stor hänsyn bör, fortsätter verket, tas till att allmänheten numera sedan åtskilliga år haft anledning att lära sig och kan uppge det fullständiga personnumret. En ändring av detta bör därför inte ske utan tungt vägande skäl. Även om nuvarande metod för beräkning av kontrollsiffran inte utesluter fel kan enligt verket ytterligare skydd mot personförväxling åstadkommas genom s. k. rimlighetskontroller. Dessa innebär att eventuell felutskrift signaleras när exempelvis köns- eller åldersangivning inte ligger inom ramen för databearbetningen. Sådana

kontroller finns i nuvarande datasystem för folkbokföring och beskattning och kommer att ägnas särskild uppmärksamhet vid det nya datasystem som tas i bruk från årsskiftet 1979/1980.

Verket, som instämmer i att något förbud eller någon omfattande begränsning inte bör införas beträffande användningen av personnummer i personregister, anför därför bl. a.:

Sannolikt kommer personnumrets betydelse som en enkel, bestående och relativt säker identitetsbeteckning få ökad betydelse i framtiden när det gäller att söka förebygga personförväxling. Enligt vad RSV erfarit kan det förslag från namnlagskommittén som torde föreligga inom en snar framtid antagas på väsentliga punkter rubba nuvarande namnstabilitet. Dels torde familjemedlemmar (man, hustru och barn) i ökad utsträckning komma att kunna bära olika efternamn och dels torde det sannolikt bli väsentligt lättare att ändra en gång givna förnamn. Personnumrets egenskap av oföränderlig identitetsbeteckning får då särskild betydelse dels för personen själv som namnmässigt kan växla identitet under livet flera gånger och dels för att i skilda sammanhang få en grund för familjesamhörigheten vid registrering av en familj. Ett exempel på det förstnämnda erbjuder handlingar vid platsansökan där betyg och intyg för samma person fullt legalt kan ange olika namn beroende på när handlingarna tillkommit.

RSV uttalar vidare att DALK:s allmänna resonemang om olust o. d. mot personnummernvändningen i och för sig kan vara riktiga men att man har en – visserligen inte vetenskapligt belagd men erfarenhetsmässigt välgrundad – uppfattning att inställningen till användningen av personnumret i mycket är en generationsfråga. Den yngre generation som redan i skolan, vid inträde i arbetslivet och första ”egna” kontakter med myndigheter, t. ex. inskrivning i försäkringskassa och som värnpliktig, konfronteras med personnumret torde uppfatta detta som mindre känsloladdat och helt enkelt acceptera det för vad det är avsett att vara, nämligen ett utmärkt medel i samhällelig kommunikation mellan den enskilde å ena sidan samt myndigheter och organisationer å den andra. Detsamma gäller uttalandena om att ordningsföljden år, månad och dag kan föranleda felskrivning och felläsning på grund av att det skulle vara ett ”onaturligt” skrivsätt. Även detta är en generationsfråga. Till saken hör att Internationella standardiseringskommissionen direkt rekommenderat ordningsföljden år, månad och dag vid datumskrivning, varför denna med tiden torde bli den ordningsföljd som kommer att uppfattas som den naturliga.

Några instanser pekar på särskilda fördelar med personnumren. LO finner det positivt, om än något förvånande, att kommittén nu vidhåller uppfattningen att personnummer är den uppgift som säkrast kan förebygga risk för personförväxlingar med åtföljande risker för kränkningar av den personliga integriteten. LO delar den uppfattningen, liksom TCO, som anser att effekten av ett avskaffande skulle bli att personnumret ersattes av andra identifieringskoder med högre felprocent. Fel i registren kan betraktas som ett allvarligt hot mot integriteten.

Också SACO/SR pekar på att en entydig personidentifikation innebär fördelar för den personliga integriteten. SACO/SR menar vidare att personnumret också medför den fördelen att man kan göra godtagbara samkörningar. För register av särskilt känslig art kan datainspektionen förbjuda användning av personnummer. Tekniken att utarbeta samkörningsprogram med användning av namn jämte andra personuppgifter kommer inte att behöva användas eller utvecklas om personnumret bibehålls. Därmed kommer det också att vara svårare att göra otillåtna samkörningar av register med sådant särskilt känsligt innehåll att personnumret har förbjudits. Den personliga integriteten torde i stället kunna tillgodoses genom en selektiv prövning vid tillståndsgivningen och en fortsatt övervakning av bl. a. samkörning av personregister.

RSI framhåller också att personnummeranvändningen i många fall inte endast underlättar myndighetsutövning för kontroll och andra syften som kan te sig negativa för den enskilde. Ett väsentligt område där personnumret har en stor betydelse för den enskilde är att den starkt minskar risken för personförväxling. Exempelvis har personnummer i kombination med uttag av andra persondata från officiella register vid exekutionsväsendets försöksverksamhet med ADB (REX) visat sig vara det bästa integritetsskyddet. I något fall har visserligen fel person avkrävts betalning genom att "uppdragsgivaren" förväxlat personnummer men utan att den rätte gäldenärens identitet avslöjats för obehörig. Rättelse har då kunnat ske efter invändning från den avkrävde.

Enligt verket är en annan för den enskilde direkt positiv användning av personnumret att detta kan möjliggöra eller i vart fall väsentligt underlätta direktadresserad samhällsinformation vid exempelvis ändringar på området för social-, familjerätts- eller medborgarskapslagstiftningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län uttalar att riskerna för namnförväxlingar vid kreditering av skatt och vid taxeringsarbetet har kunnat reducerats avsevärt tack vare personnumret. Länsstyrelsen delar DALK:s uppfattning att ett slopande av personnumret inte på något avgörande sätt skulle förhindra eller göra samkörningar svårare. Det vill enligt länsstyrelsen till synnerligen övertygande skäl för att slopa personnumret då dessa måste vägas mot de betydande – i dag inte överblickbara – ekonomiska och andra negativa konsekvenser ett sådant beslut skulle få till följd.

Också *lokala skattemyndigheten i Stockholm* är av den bestämda uppfattningen att användandet av personnummer som identifikationsbegrepp medger att både rätta personer erhåller vederbörliga förmåner och att de påförs vederbörliga förpliktelser på ett mer rättssäkert och effektivt sätt än vad annat begrepp skulle kunna göra. Genom att invandrare numera erhåller födelsenummer tagna ur samma serie som gäller för svenskar utpekas inte deras utländska börd. Svenska medborgares födelsehemlän (i vissa fall område inom län), utpekas visserligen för personer födda efter 1946 men i fall sådan uppgift anses inte böra kunna utläsas föreslås snarare ändring av

födelsenummerseriens fördelning än annat system för identifiering.

ALLFA-kommittén konstaterar att ett slopande av personnummer som identifikationsbegrepp inom socialförsäkringsområdet innebär konsekvenser för såväl allmänheten som för dem som arbetar med försäkringen. Bl. a. påverkas möjligheterna att direkt ta emot uppgifter och uppdatera register med information från exempelvis skattesystemet, rättsväsendets informationssystem samt från folkbokföringssystemet. Sådana uppgifter är f. n. nödvändiga för att kunna fullgöra olika utbetalningsfunktioner. Ett slopande av alla former av personnummerregistrering till förmån för exempelvis identifiering på namn kan innebära lägre säkerhet jämfört med användning av personnummer och därmed vara negativt för den personliga integriteten. *ALLFA-kommittén* framhåller vidare att de konsekvenser av personnummers avskaffande, som *DALK* redovisat, i allt väsentligt torde gälla för olika personregister inom socialförsäkringsadministrationen. *ALLFA-kommittén* anser således i likhet med *DALK* att ett slopande av personnummer som identifikationsbegrepp på kort sikt försvårar möjligheterna till samkörning. På längre sikt skulle sannolikt tekniska förutsättningar för samkörningar föreligga. *Riksförsäkringsverket* framhåller liknande synpunkter.

Den remissinstans som intar den mest återhållsamma attityden till användningen av personnummer är *datainspektionen*. Inspektionen delar visserligen *DALK:s* uppfattning att det inte finns grund för att varken förbjuda eller i särskilda regler påbjuda begränsning i fråga om användningen av personnummer. Inspektionen framhåller emellertid att det hos en stor del av allmänheten finns en utbredd misstro mot personnumren och en oro i fråga om deras användning. Denna misstro och oro kan böttna i att den offentliga debatten om numren har förts med bristande insikter om numrens betydelse. *DALK:s* genomgång är därför värdefull bl. a. som källa för den fortsatta debatten. Inte desto mindre kan man anta att misstron och oron under lång tid ännu kommer att finnas. Det är därför enligt *datainspektionens* bestämda uppfattning viktigt att användningen av personnummer begränsas avsevärt. Enligt inspektionens uppfattning används de f. n. alltför mycket i onödan.

Mot bakgrund av det nu sagda anser inspektionen att man i framtiden bör styra utvecklingen så att personnummer i allt mindre grad används i utdata. Detta kan göras inom ramen för den nuvarande ordningen bl. a. genom utnyttjande av möjligheten att meddela föreskrifter enligt 6 § datalagen. Eftersom bedömningar av inverkan av olika åtgärder på den personliga integriteten skall göras bl. a. med utgångspunkt i den berörde enskildes uppfattning, ligger det i linje med integritetsskyddet att i högre grad än hittills söka begränsa sådan användning av personnummer. Mot bakgrund av *datainspektionens* erfarenheter kan detta nämligen antas i vart fall delvis stilla den oro som följer av den utbredda personnummeranvändningen.

Frågan om s a m k ö r n i n g av olika register har tilldragit sig stort intresse vid remissbehandlingen. *DALK:s* inställning förefaller i stort sett godtas av

dem som yttrar sig men man kan tydligt urskilja klara skillnader mellan olika instansers uppfattning om i vilken utsträckning samkörning bör tillåtas.

En grupp instämmer med utredningen utan att ge mer omfattande kommentarer. Dit hör *AMS*, *Landstingsförbundet* och *statskontoret* vilken myndighet gör den bedömningen att man allmänt visar en mycket stor respekt för vad som föreskrivs i datalagen. Man inrättar inga personregister eller företar samkörningar utan tillstånd av datainspektionen. Man har hos inspektionen skaffat sig en mycket god överblick och kontroll av hur personregister bearbetas och används. Statskontoret anser att detta är en tillräcklig garanti för att integriteten skyddas och menar att det därför inte finns någon anledning att företa en mera utförlig utredning om användning av personnumren än den DALK nu utfört.

Svenska försäkringsbolags riksförbund instämmer i uppfattningen att någon ytterligare reglering i datalagen beträffande samkörning utöver DALK:s förslag om grunder för tillståndsprövning i 3 och 6 §§ inte behövs, utan att datainspektionen i stället i varje enskilt fall får besluta om samkörning kan medges och hur den bör utformas. Riksförbundet utgår från att detta ej medför något hinder för de samkörningar av register som är nödvändiga i försäkringsbolag och -koncerner, beroende på registrens uppdelning efter verksamhetens art och på lagbestämmelser om att vissa försäkringsgrenar måste drivas var för sig av olika registeransvariga. Dels måste samkörningar av register tillhörande en och samma registeransvarig få göras för att åstadkomma ett centralt kundregister innehållande uppgifter från bl. a. register över försäkringar och register över lån, hyror, etc. Dels måste samkörningar av register hos olika registeransvariga inom en och samma koncern eller grupp av samarbetande försäkringsbolag få ske för att få t. ex. kundregister för hela koncernen eller gruppen. Riksförbundet utgår även från att nu existerande samkörningar av försäkringsbolags register och externa register såsom centrala bilregistret även fortsättningsvis får ske.

ALLFA-kommittén delar DALK:s uppfattning beträffande samkörningsproblematiken och framhåller särskilt att samkörning av olika register ej kan ses som en fristående fråga utan får bedömas utifrån de generella grunder som gäller för tillståndsprövningen. Samkörning av olika register innebär ju i princip att ett nytt register skapas.

Kommittén betonar vidare att DALK:s synpunkter beträffande samkörning och användning av personnummer har hög aktualitet för socialförsäkringens olika ADB-system. Härvid bör särskilt observeras att det inom denna del av den offentliga verksamheten för närvarande finns ett flertal stora personregister organisatoriskt samlade till en registeransvarig myndighet, riksförsäkringsverket.

Datainspektionen, som delar DALK:s uppfattning påpekar att man har ställt sig mycket negativ till samkörning av personregister. Detta gäller särskilt när informationen i registren har samlats in i olika sammanhang eller för olika ändamål. I båda fallen är det risk för dålig datakvalitet i den

slutprodukt som inte sällan kan komma att användas för kontroll av enskilda personer. Vid sidan härav kan samkörningar medföra betydande svårigheter för de registrerade att överblicka hur och i vilka sammanhang uppgifter som de har lämnat används. När samkörningar avser myndighets register kan de få till följd att medborgarnas berättigade insyn i förvaltningen begränsas.

LO delar kommitténs bedömningar att huvudregeln bör vara att samkörning inte bör ske men att undantag från denna regel måste kunna göras.

Stockholms kommun anför att även om begrepp som personlig integritet och otillbörligt intrång är svåra att definiera och avgränsa så är det nödvändigt att kommuner och andra nyttjare av datateknik åläggs vissa restriktioner och prövningar även om dessa i vissa fall kan innebära administrativa nackdelar. Begränsningar kan anses tillräckligt motiverade av att de ökar allmänhetens tilltro till brukare av dataregister. Samkörning för t. ex. administrativ förenkling, kontroll, revision, statistik m. m. som kan anses motiverade bör genomföras med mycket stor restriktivitet. I möjligaste mån bör uppgiftslämnarna ges information om eventuella samkörningar. Sådan information kan t. ex. ges i anslutning till att inkomstuppgifter lämnas till försäkringskassan.

Informationsfrågan berörs också av *nämnden för samhällsinformation* som uttalar att den oro enskilda medborgare kan hysa för en okontrollerad användning av registeruppgifter kan mötas med de föreskrifter som redan finns i datalagen. Det skydd som datalagen ger mot integritetsintrång är dock inte alltid tillräckligt för att enskilda ej ska uppleva oro. Härför krävs också att de känner till de regler som finns. Information om hur ens egna uppgifter får användas torde göra att oron för integritetsintrång kan dämpas. Det behövs emellertid information om vidareanvändning av uppgifterna. Datainspektionen och de myndigheter som har registeransvar borde därför studera behovet av och finna former för en sådan information. För att ytterligare betona sin inställning i denna fråga påpekar nämnden att man under datainspektionens första verksamhetsår gav stöd åt sådana informationsåtgärder.

Även *Dafa* delar *DALK*'s uppfattning att samkörning av personregister bör ske med restriktivitet men pekar på att det är angeläget att regler inte utformas så att samordnad och för flera registerförare gemensam datafångst hindras till men för uppgiftslämnarna. *Dafa* konstaterar också att registerhållningskostnaderna ständigt stiger, trots att maskinbearbetningen som sådan kostnadsmässigt sjunker. En av de dominerande kostnaderna utgör kostnaden för den personal, vilken har till uppgift att underhålla registren. Ett sätt att minska dessa kostnader är att öka graden av samkörning med andra register som helt eller delvis har samma registerinnehåll. Man måste därför – enligt *Dafa*'s mening – räkna med att kraven på registersamkörning framgent kommer att öka. *Dafa* upplever det därför som angeläget att det snarast skapas former för att praktiskt kunna hantera dessa framtida krav på registersamordning.

Det problem som dominerar remissinstansernas diskussion är i vilken mån det är godtagbart att olika myndigheter begagnar samkörning av olika register för kontrolländamål. *Datainspektionen* upplyser att man nyligen godtog att kommunerna i landet i kontrollsyrte samkör bostadsbidragsregister med uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst i riks försäkringsverkets register. Beslutet får ses som ett undantag. Under hand har enligt inspektionens erfarenhet även för andra kontrolländamål rests krav på att få samköra olika personregister. Inspektionen anser inte att en sådan utveckling är godtagbar, utan vill betona att huvudregeln är att samkörningar ej bör förekomma.

Många instanser framhåller emellertid -- utan att ta avstånd från DALK:s slutsatser -- att det finns ett legitimt behov av samkörning för kontrolländamål och att sådan bör kunna ske i ökad utsträckning. Hit hör många instanser som sysslar med frågor rörande brottsbekämpning.

Överåklagaren i Stockholm delar i princip uppfattningen att samkörning i och för sig innebär risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten genom att uppgifter som samlats in för visst ändamål senare används även för andra syften, något som minskar den enskildes möjligheter att överblicka och råda över användningen av de uppgifter som han har lämnat. Enligt överåklagaren måste dock samkörning få ske i viss omfattning i kontrollsyrte, åtminstone av register som förs av det allmänna och inte innehåller uppgifter av s. k. mjukdatakaraktär. Frågan när detta skall få ske, vilken ytterst gäller vilka metoder som bör accepteras i kontrollen, rymmer naturligtvis svåra avvägningsproblem som inte kan lösas enligt någon generell norm. Rent allmänt bör dock gälla att hänsynen till den personliga integriteten måste stå tillbaka om ett starkt allmänintresse talar för att den kontrollmöjlighet som står till buds genom samkörning tas till vara. Så bör det anses förhålla sig på de områden som kommittén särskilt berört nämligen taxeringsområdet och området för behovsprövade förmåner.

Överåklagaren fortsätter:

Här måste ställas höga krav på sanningsplikt -- framför allt av rättvise- och likformighetsskäl -- krav som f. ö. bär upp de straffsanktioner som föreskrivits för oriktigt uppgiftslämnande. Mot denna bakgrund anser jag för min del att samkörning av register på dessa områden i princip bör tillåtas. Frågan är om inte en motsatt ståndpunkt av den breda allmänheten skulle uppfattas som stötande. Den som lämnar riktiga uppgifter -- något som man har anledning anta att de allra flesta gör -- har ju inget att frukta och kan därför knappast heller ha något att invända mot kontroll i den omfattning som är möjligt. Jag vill i sammanhanget understryka betydelsen av allmän information om att sådan samkörning kan bli aktuell. Att allmänheten informeras härom och på så sätt också får kunskap om de risker som finns för att ett oriktigt uppgiftslämnande upptäcks, tror jag skulle få till resultat att den enskilde som regel skulle finna det lämpligast att lämna riktiga uppgifter. Därigenom skulle informationen om samkörning även få en brottsförebyggande verkan.

De övriga åklagarmyndigheter som har yttrat sig intar liknande ståndpunk-

ter. *Länsåklagaren i Örebro län* tillstyrker möjligheten till samkörning av uppgifter om taxering och behovsprövade förmåner. Stora belopp har undandragits samhället på grund av att socialmyndigheter saknat möjlighet till kontroll av sökandens ekonomiska förhållanden. Beslutsnivån för sådana tillstånd bör dock enligt länsåklagaren ligga hos regering eller riksdag.

Länsåklagaren i Uppsala län anser att det särskilt vid utredningar av mer allvarliga brott kan föreligga ett intresse av att få tillgång till olika registeruppgifter. ADB-tekniken kan då vara till stor hjälp. I likhet med kommittén anser länsåklagaren att det från statsmakternas sida klarare än nu bör läggas fast hur olika register får användas. Vid denna prövning är det angeläget att de brottsutredande organens behov av registeruppgifter närmare beaktas.

Det finns också myndigheter som i detta sammanhang uttryckligen kritiserar nuvarande restriktivitet vid beslut rörande samkörning. *Överåklagaren i Malmö* delar utredningens uppfattning att frågan ytterst har en klar allmän politisk innebörd och anför:

Det bör dock anmärkas att praxis vad avser myndigheters samkörning av register förefaller opåkallat restriktiv. Alla uppgifter, som lämnas under sanningsförsäkran eller på liknande sätt och är avsedda som underlag för den enskildes sociala förmåner eller avser hans beskattningsförhållanden, måste självfallet kunna och böra kontrolleras. Detta måste även stå helt klart för den, som lämnar uppgifterna. Att en kontroll av olika på detta sätt lämnade uppgifter skulle bli otillbörlig endast genom utnyttjandet av ett snabbt, effektivt och kostnadsbesparande hjälpmedel, dvs. samkörning av ADB-register, kan svårligen accepteras. Tvärtom borde det ligga inte bara i samhällets utan även i den enskildes intresse att utbredda och för samhället utomordentligt kostsamma former för ekonomisk brottslighet uppdagas och beivras. Som anförts i betänkandet är dessa frågor ej sådana att lagtextens utformning nödvändigtvis måste påverkas därav utan torde kunna avgöras av datainspektionens praxis.

Länsåklagaren i Gävleborgs län pekar på att den kvalificerade ekonomiska brottsligheten är svåråtkomlig och att utredningsledningen i många fall har orsak att utgå från att vad vissa dataregister innehåller skulle kunna tillföra spaningen och utredningen värdefullt arbetsunderlag. Samkörning av register kan leda till sådant resultat. Det är enligt länsåklagaren nödvändigt att ställning tas till frågan om och i så fall i vilka situationer som rättsvårdsorganen vid förundersökning i brottmål skall äga rätt utnyttja registerkällor varom här är fråga. Givetvis måste därvid också bestämmas var beslutanderätten skall ligga. Det är länsåklagarens mening att dessa frågor, där viktiga allmänna synpunkter framträder med särskild styrka, i vart fall icke vad gäller dessa ändamål, har blivit föremål för tillräcklig analys.

Några myndigheter som har arbetsuppgifter i samband med taxering och uppbörd berör samkörningsfrågan från liknande utgångspunkter som åklagarmyndigheterna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* bestrider inte att samkörningar kan utgöra ett allvarligt hot mot den personliga integriteten.

Enligt länsstyrelsens mening är dock den nuvarande lagstiftningen på området tillräcklig för att förhindra från personlig integritetssynpunkt olämpliga eller farliga samkörningar mellan ADB-register.

Länsstyrelsen anser vidare att det motsatsförhållande som föreligger mellan den enskildes krav på personlig integritet och samhällets krav på kontroll för att ernå likformighet och rättvisa många gånger bara är skenbart. För dessa kontroller behövs ofta tillgång till information om ADB-register som förs inom andra verksamhetsområden. Som exempel på statlig verksamhet, där kontroller är nödvändiga, om man skall kunna åstadkomma effektivitet, likformighet och rättvisa anger länsstyrelsen beskattningsområdet. Accepterar man att sådana kontroller är nödvändiga kan det innebära att man tvingas betala ett visst pris i form av intrång i den personliga integriteten.

Länsstyrelsen pekar på det nära samband som föreligger mellan skatter, sociala avgifter och bidrag. Underlaget utgörs av uppgifter som skattskyldiga och bidragssökande är skyldiga att lämna ehuru i olika sammanhang och till skilda myndigheter. Vid gjorda kontroller har det visat sig att medvetet felaktiga uppgifter lämnats för att ernå oberättigade förmåner i form av sänkt skatt, för hög sjukersättning eller för högt bostadsbidrag. Länsstyrelsen fortsätter:

Hos flertalet medborgare finns också en klar förståelse för att en effektiv skatte- och avgiftskontroll behövs. Detta kan kräva en långt gående detaljkontroll av de uppgifter som lämnas i deklarerationer och andra uppgifter till ledning för bestämmandet av avgifter och bidrag. På grund av det betydande fusk som vid företagna undersökningar av bostadsbidragsgivningen iakttagits inom några kommuner lär tillstånd numera ha givits för begränsad samkörning av vissa register. Sannolikt stämmer i många fall inte de uppgifter om inkomster som lämnas i deklarerationen med de uppgifter som lämnas i ansökan om sjukersättning. För närvarande gäller att försäkringskassa har rätt att ta del av inkomstdeklarerationen för beräkning av pensionspoäng och prövning av rätt sjukpenningklass medan däremot taxeringsmyndighet inte har motsvarande rätt att ta del av uppgifter som försäkrad lämnat till försäkringskassa.

Genom statsmakternas beslut har skapats en ny taxeringsorganisation med syfte att effektivisera och förbättra kontrollen. Ökat datorstöd, ändrade administrativa rutiner, förstärkning av de personella resurserna, fördjupad gransknings- och revisionsverksamhet och intensifierad utbildning av personal är några av ingredienserna i det nya projektet. Det bör ligga i linje härmed att till fullt utnyttja de möjligheter som datasystemet erbjuder även till samkörning av skatte-, försäkrings- och bostadsbidragsregistren för kontroll av både skatter, avgifter och behovsprövade bidrag.

Länsstyrelsen uttalar avslutningsvis att det är en annan sak att uppgiftslämnaren har rätt att få veta för vilket eller vilka ändamål de lämnade uppgifterna skall användas. Också *kommunförbundet* understryker att den enskilde i möjligaste mån bör informeras om i vilka sammanhang det kan bli fråga om ett vidareutnyttjande av lämnade uppgifter.

Även *Industriförbundet* och *Arbetsgivareföreningen* är inne på integritetsriskerna med att utnyttja uppgifter insamlade för visst ändamål för ett helt annat ändamål. Ett från etisk synpunkt grundläggande villkor för samkörning bör enligt dessa organisationers uppfattning vara att de registrerade redan vid uppgiftslämnandet upplyses om att samkörning med andra uppgifter framdeles kan komma ifråga. I visst ärende har under opinionsmässigt tryck avsteg gjorts från dessa grundläggande principer. Organisationerna har den bestämda meningen att detta medgivande om samkörning bör betraktas som ett rent undantag från de principer som bör gälla.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm finner att kontrollkörningar som sker öppet med allmänheten informerad inte kränker den personliga integriteten eftersom endast de som lämnar felaktiga uppgifter och som försöker tillskansa sig orättmätiga förmåner avses att fångas in vid kontrollen. Myndigheten poängterar också att så gott som all lokal skattemyndighets kontrollverksamhet är författningsreglerad. Den övriga kontrollverksamheten tar sikte på fall där skäl finns att anta att enskild otillbörligt missbrukar olika system. Vederbörande lokal skattemyndighet meddelar i sådana fall sina observationer till bidragsgivande organ för vidare bedömning av eventuella åtgärder. Denna typ av meddelande av observationer är nödvändig för att erforderlig balans skall uppnås mellan förmåns- och förpliktelsesidan. Inskränkningar i lag och författning härvidlag bör därför inte ifrågakomma.

Myndigheten ansluter sig – för att berörd allmänhet inte skall vara okunnig om att viss kontroll kan förekomma – till tanken att handling åsätts upplysning om att innehållet i denna också kan användas i annat specificerat avseende. Av allmän självdeklaration, sjukförsäkrans, arbetsgivaruppgift etc. bör således framgå att belopps- och adressuppgifter m. fl. kan användas i t. ex. skattemyndighets och försäkringskassas kontroll av anställnings-/sjukskrivningstiden och av kyrkobokföringen. Myndigheten anser det vidare vara lämpligt att man utfärdar bestämmelser om att – även i det fall registerutdrag skulle kunna tas fram via lokal skattemyndighets terminaler – länsstyrelsen har att svara också för dessa.

En *minoritet inom Kommunförbundets* styrelse understryker också att värnet om den personliga integriteten inte får ta sig sådana uttryck att det, med rätt eller orätt, uppfattas som en strävan att hindra den kontroll som de allra flesta medborgarna, inte minst i egenskap av skattebetalare, anser angelägen och nödvändig.

Även *SACO/SR* påpekar att samkörningar för att kontrollera t. ex. att deklara-tionsuppgifter stämmer med lämnade uppgifter i samband med sjukförsäkring, ansökan om bostadsbidrag etc. är positiva för lojala samhälls-medborgare i och med att samkörningarna kan medverka till ett minskat skattefusk, minskat otillbörligt utnyttjande av sociala förmåner etc. *SACO/SR* anser därför att sådana samkörningar bör få ske under vissa villkor. Enligt förbundets mening bör samkörning för kontrolländamål av register, där man

önskar få fram uppgifter om vissa individer endast få ske om det finns starkt vägande skäl. Sådana skäl kan t. ex. vara grundad misstanke om skattebrott. Sådant kontrollbehov är hänförligt till de system för beskattning och behovsprövade förmåner som finns. Eftersom kontrollen lätt kan ske även i de fall registren är manuella är frågan därför i första hand inte av datapolitisk karaktär. Förbundet fortsätter:

När det gäller generella samkörningar för kontrolländamål bör största försiktighet iaktas. Sådana samkörningar kan ha många negativa verkningar. Risk föreligger t. ex. att många blir föremål för kontroll även i de fall avvikelserna i lämnade uppgifter är små. Det föreligger vidare risk att man lämnar felaktiga uppgifter ej enbart med avsikt utan även på grund av oförsiktighet. Felaktiga uppgifter kan också lämnas på grund av att blanketter och definitioner är oklart formulerade eller svårtolkade. Vidare kan man få ändrade inkomstförhållanden efter det att uppgifterna lämnats. I samband med t. ex. erhållande av studiestöd är man skyldig att i efterskott annäla ändrade inkomstförhållanden. Det torde föreligga risk att sådana inkomständringar ej anmäls på grund av glömska.

För att undgå de negativa verkningarna av samkörningar bör det bl. a. stå klart för uppgiftslämnaren redan då han lämnar uppgifterna att de kommer att kontrolleras mot uppgifter som lämnas i ett annat sammanhang. Om detta inte klart har tillkännagivits av uppgiftsinhämtaren bör samkörning ej få göras förrän detta har deklarerats i samband med uppgiftslämnandet vid en senare tidpunkt.

När det gäller samkörning av uppgifter som man enligt lag ej är skyldig att lämna, t. ex. uppgifter i samband med vissa försäkringar, bör uppgiftsinhämtaren vara ålagd att upplysa om att uppgifterna kan komma att kontrolleras mot andra uppgifter. Sådana tillkännagivanden torde leda till ökad noggrannhet och uppriktighet vid uppgiftslämnandet.

När det gäller generella samkörningar bör uppgifterna som regel inte få användas på annat sätt än att ge uppgiftslämnaren möjlighet att korrigera lämnade uppgifter. Innan tillstånd lämnas att samköra två eller flera register för kontrolländamål bör det vara helt klarlagt hur uppgifterna skall användas i förhållande till den enskilde.

SACO/SR anser att de synpunkter förbundet framför kan tillgodoses inom ramen för nuvarande lagstiftning men påpekar att riskerna för den personliga integriteten i många fall inte torde kunna förutses helt i det stadiet då datainspektionen skall ge tillstånd. Den som erhåller tillstånd bör därför åläggas att, när osäkerhet om följderna för den personliga integriteten föreligger, rådgöra med datainspektionen innan arbetet fortsätter.

Lokala skattemyndigheten i Handen framhåller att skatteförvaltningen är i färd med att utveckla en ny beskattningsorganisation som förutsätter att vissa kontrollåtgärder effektivast kan ske med ADB-teknikens hjälp och med uppgifter tagna från de statliga registren. Organisationen är redan långt framskriden. Det skulle därför ur skatteadministrativ synpunkt orsaka negativa effekter, om integritetshänsyn i större omfattning skulle lägga hinder i vägen för kontrollåtgärdernas ADB-mässiga genomförande.

Myndigheten konstaterar också att DALK övervägt de integritetsproblem, som kan uppkomma vid samkörning av register för taxeringskontroll och att

slutsatsen har blivit att det otvivelaktigt föreligger ett kontrollbehov som främst är en följd av de beskattningssystem som beslutats av riksdagen. Det bör då inte ankomma på datainspektionen eller andra myndigheter att bestämma förutsättningarna för och omfattningen av de kontrollåtgärder som skall vidtagas. Å andra sidan bör statsmakterna klarare ange gränserna för användningen av uppgifter ur statliga register. Myndigheten instämmer i dessa slutsatser.

Kronofogdemyndigheten i Nacka understryker att det alltid föreligger ett kontrollbehov i den exekutiva verksamheten, bl. a. för att kunna bedöma gäldenärernas egendomsinnehav. En effektivt fungerande exekutivmyndighet som skall lösa sina arbetsuppgifter i huvudsak genom tvångsingripanden måste ha möjlighet att kunna hämta in upplysningar om gäldenärerna från andra hos statliga myndigheter tillgängliga dataregister. Sådan uppgiftsinsamling som är nödvändig i detta sammanhang kan hos vissa personer väcka oro och föregelse. Kronofogdemyndigheten framhåller emellertid att dessa reaktioner är starkast hos de personer som av en eller annan anledning kan dra fördel av att undanhålla egendom från myndigheternas insyn. Värnet av den personliga integriteten får i sådana sammanhang inte tas som förevändning för att hindra den kontroll som allmänintresset fordrar. Av dessa skäl bör det även ankomma på statsmakterna att bestämma omfattningen av den kontroll som bör tillåtas – bl. a. i form av samkörning av olika register – i samband med att beslut fattas om registrens inrättande. Dessa frågor bör inte överlåtas på datainspektionen som – om så sker – därigenom kan påverka registeranvändningen i sådan riktning att det ursprungliga syftet med registeruppläggningsen förfelas.

Stockholms kommun pekar på att försäkringskassans inkomstuppgifter skulle vara till god hjälp när man skall fastställa inkomstberoende avgifter. Dessa uppgifter borde därför vara tillgängliga för kommunerna på samma villkor som skatteinkomstuppgifterna. Kommunen konstaterar vidare att den kontroll som eftersträvas i samkörningsfall alltid i princip kan utföras manuellt. Så kan exempelvis uppgift om sjukpenninggrundande inkomst erhållas per telefon eller genom att blankett skickas till försäkringskassan, som ifyller och återsänder denna. Kommunen finner att det mer är fråga om en grad- än en artskillnad, när uppgifterna hämtas manuellt från ett register jämfört med om samma uppgifter hämtas med hjälp av ADB. Det synes svårtligen kunna hävdas att otillbörligt intrång i den personliga integriteten sker i det ena fallet men inte i det andra. Kommunen anför också:

Samkörningar för kontroll- och revisionsändamål av två eller flera register kan således vara av sådant samhällligt intresse att de nuvarande hindren härför i princip bör undanröjas, antingen genom lagstiftning eller genom att tillstånden att inrätta statliga och kommunala register regelmässigt även innefattar ADB-mässiga bearbetningar för kontroll- och revisionsändamål.

I detta sammanhang kan erinras om att kommunstyrelsen den 26 april 1978 beslutat om en utökad samverkan med lokala skattemyndigheten i Stock-

holms fögderi för att bidra till bättre uppbörds- och avgiftsförhållanden inom kommunen. De slutsatser som hittills dragits i projektet är att arbetet med att bekämpa bidrags- och skattefusk skulle kunna bedrivas betydligt effektivare och till lägre kostnad om fler kontroller genom samkörning mellan register kunde komma till användning.

Ej personinriktade samkörningar för att statistiskt undersöka om behov av kontrollåtgärder behövs och på vilket sätt en eventuell kontroll skall genomföras borde få utföras utan särskilt tillstånd om vissa nedan behandlade åtgärder vidtogs för att hindra otillbörligt intrång i den personliga integriteten. När ändamålet med en samkörning av register för statistikändamål är att sammanställa information och där resultatet inte ger information om någon enskild individ borde det för kommunala ändamål vara möjligt att under vissa betingelser ge kommunen generellt tillstånd att samköra alla register som kommunen har rätt att inneha. Detta kunde exempelvis ske under förutsättning att registeransvarig förvaltning ger sitt tillstånd, att personidentifikation inte finns med på det sammanställda registret samt att den utskrivna dokumentationen utformas på sådant sätt att individen inte kan härledas. Här kan de regler SCB utformat för eget bruk tillämpas.

RSV uppehåller sig utförligt vid samkörningsfrågan och anser inte att problemet med intresseavvägningen i samkörningsfallen blir till fullo löst genom att man i författningsregleringen av ett statligt register lämnat en så långt möjligt uttömmande reglering om användningen av registren. Verket belyser detta med ett exempel som rör möjligheterna att vid taxeringsrevision samköra RSV:s eller länsstyrelsens register med register som förs av t. ex. ett försäkringsbolag. Det kan enligt verket också uppkomma klara lagkonflikter mellan datalagen och lagar som reglerar viss offentlig verksamhet, t. ex. taxeringslagen. Sålunda har penninginrättningar enligt taxeringslagen skyldighet att lämna vissa uppgifter om insatta medel. Man kan tänka sig att RSV med stöd av denna bestämmelse förordnar att ett bankaktiebolag skall lämna uppgifter om alla insättare med en kontobehållning överstigande 50 000 kr. Banken antas föra sina kundkonton enbart med ADB-teknik. Hypotetiskt kan då frågan uppstå om datainspektionen kan meddela föreskrifter enligt 6 § första stycket 6. datalagen om de uppgifter som får göras tillgängliga och t. ex. förbjuda bankaktiebolaget att använda den s. k. söknyckel som utgörs av kontobehållningar som överstiger 50 000 kr. Brott mot sådan föreskrift är straffsanktionerat i 20 § datalagen med böter eller fängelse i högst ett år. Man kan hävda att datainspektionen inte borde få meddela föreskrift som försvårar eller omöjliggör fullgörande av förordnande enligt 40 § taxeringslagen och därmed skulle stå i strid mot grunderna för annan lagstiftning. Å andra sidan kan möjligtvis hävdas att regeln i 6 § andra stycket datalagen – som säger att ”Foreskrift rörande utlämnande av personuppgift får icke inskränka myndighets skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen” – skall tolkas e contrario på så sätt att skyldigheter enligt andra lagar än tryckfrihetsförordningen får inskränkas.

RSV anser emellertid att det skulle vara orimligt om en sådan föreskrift som ovan beskrivits meddelades enligt datalagen och det av följande skäl. För

det första skulle bankaktiebolaget komma i en situation där ställföreträdare för bolaget hotades av straffansvar hur han än betedde sig och utan att han själv försatt sig i detta läge. Enligt allmänna rättsgrundsatser skall man inte fällas till ansvar för brott i en sådan situation. För det andra anser RSV att det i princip inte bör ses som ett "otillbörligt" intrång i personlig integritet om bankaktiebolaget fullgör sådan uppgiftsskyldighet som grundas på ett entydigt stadgande i taxeringslagen.

RSV menar vidare att det endast i undantagsfall kan bli aktuellt att anse att fullgörande av uppgiftsskyldighet som är stadgad i lag är otillbörligt, även om fullgörandet sker med hjälp av ADB-teknik. Enligt RSV:s mening skulle det nämligen framstå som märkligt om regler i gällande lag skulle kunna betraktas som "otillbörliga" till sina verkningar vid prövning enligt datalagen, och att man alltså vid rättstillämpningen beträffande en del av rättsordningen ansåg att en annan del av rättsordningen på något sätt var otillbörlig.

RSV framhåller att det är viktigt att det nu anförda beaktas vid tillämpningen även när det gäller den intressekonflikt som kan uppkomma i samband med frågan om tillstånd skall ges till samkörning av register i fall av s. k. tredje mansrevision enligt 56 § taxeringslagen.

Den framtida kontrollverksamheten på skatteområdet kan, fortsätter RSV, förmodas innebära ett ökande behov av samkörning. Anledningen härtill är utvecklingen i fråga om dataförda räkenskaper och det ökande antalet register hos myndigheter m. fl. samt behovet att framställa ur kontrollsynpunkt intressanta uppgifter. Om samkörning av personregister företas vid revision av underlag för deklarations- och uppgiftsskyldighet är detta en kontrollåtgärd hänförlig till bl. a. 56 § taxeringslagen. Skulle en sådan åtgärd mot förmodan anses integritetshotande och sakna stöd i gällande skattelagstiftning bör antingen bestämmelsen i taxeringslagen förtydligas eller frågan tas upp i större sammanhang gärna av utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen.

RSV berör också särskilt exekutionsväsendets s. k. REX-system. I lagrådsremissen 1978 rörande ny utsökningsbalk nämnde departementschefen olika register som skall kunna undersökas för att efterforska utmätningsbara tillgångar. De samkörningar som är eller beräknas bli aktuella för REX är betingade av det allmännas intresse, att snabbt och säkert få underlag för lämpliga exekutiva åtgärder mot försumliga gäldenärer. Den maskinella "tillgångskontroll" t. ex. fastighets-, bilnehav m. m., som är möjlig ger ur integritetssynpunkt regelmässigt ett bättre skydd än motsvarande manuella efterforskning. Att effektivt få tillgång till erforderlig information för att säkerställa de ofta mycket stora fordringar det gäller är ett mycket viktigt ekonomiskt intresse både för det allmänna och enskilda borgenärer.

RSV är av den uppfattningen att vissa uttalanden av DALK rörande samutnyttjande är allmänt hållna principuttalanden som inte utmynnar i något konkret förslag. DALK har inte redovisat någon närmare undersök-

ning av de problem som kan uppstå på grund av samutnyttjande av data. Datalagen reglerar inte direkt dessa fall. Indirekt begränsas möjligheterna till sådant utnyttjande av arten av de uppgifter som enligt ett tillståndsbeslut får registreras i ett visst register och av datainspektionens rätt att meddela föreskrifter enligt 6 § datalagen. Om man bortser från dessa begränsningar finns det enligt RSV:s kännedom ingen lagstiftning vars syfte är att i allmänhet reglera andra former av datautnyttjande än samkörning. DALK har heller inte föreslagit någon sådan författningsreglering.

Mot denna bakgrund är det enligt RSV svårt att förstå meningen med DALK:s påstående att de slutsatser som kan dras när det gäller samkörning i mera teknisk mening i princip äger tillämpning också i fråga om andra former av samutnyttjande av data.

RSV anser att det inte är meningsfullt att närmare diskutera frågan om samutnyttjande av data isolerat från bl. a. frågan om sekretess eller uppgiftsutbyte mellan myndigheter. Något motivuttalande i saken bör därför inte göras utan att föregås av en ingående utredning i frågan. Att samutnyttjande av data är en inom statsförvaltningen i vissa fall högst önskvärd företeelse framgår bl. a. av föredragande statsrådets anförande i propositionen om åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande m. m.

I detta sammanhang framhåller RSV avslutningsvis att verket delar uppfattningen att man bör söka författningsreglera rutinmässigt förekommande användning av uppgifter i statliga register för andra ändamål än dem för vilka uppgifterna insamlats.

Också *arbetarskyddsstyrelsen* och *näringsfrihetsombudsmannen* (NO) ställer sig tämligen positiva till bruk av samkörning för det allmännas räkning. NO framhåller att det i den allmänna debatten och i NO:s verksamhet då och då görs gällande att mindre nogräknade företagare skaffar sig fördelar i konkurrensen genom att undandra sig skatter och andra avgifter till det allmänna. Inte sällan läggs detta till grund för krav på näringsrättsliga regleringar, i privat eller offentlig regi, riktade mot hela grupper av företagare, av vilka det stora flertalet är helt laglydiga och seriösa. Samhället bör inte införa och upprätthålla nyetableringsspärrear eller andra kostnadskrävande och konkurrenshämmande regleringar för hela branscher för att komma till rätta med sådana osunda affärsmetoder, exempelvis försummelser ifråga om betalning av omsättningskatt, som kan ge vederbörande otillbörliga försteg i konkurrensen. Saneringssträvandena bör istället inriktas direkt mot de företag där missförhållanden föreligger. Ett medel i sådant syfte skulle angivna slag av jämförelser genom samkörning kunna vara. Sannolikt skulle blotta vetskapen hos vederbörande företagare om att vissa uppgifter kan komma att användas i kontrollsyfte även i andra sammanhang, avhålla dem från sådana oegentligheter, som är ägnade att ge orättmätiga konkurrensfördelar, slutar NO.

Arbetarskyddsstyrelsen förutser ett ökat behov av samkörningar mellan olika dataregister som ett led i tillsyns- och forskningsverksamheten. Det bör

genom sådana samkörningar vara möjligt att tidigare och på ett säkrare sätt än nu spåra upp hittills okända risker i arbetsmiljön. Samkörning mellan å ena sidan individrelaterade register över branscher, tillverkningsprocesser eller använda kemikalier och å andra sidan individrelaterade register över sjukdomar, t. ex. socialstyrelsens cancerregister, kan t. ex. göra det möjligt att upptäcka tidigare okända samband mellan faktorer i arbetsmiljön och sjukdomar. Även samkörning mellan andra typer av register med medicinska uppgifter och register över faktorer i arbetsmiljön kan ge värdefulla upplysningar.

Mot bakgrund av nu angivna förhållanden är det enligt arbetarskyddsstyrelsens uppfattning väsentligt att datalagstiftningen utformas så att onödiga hinder inte uppkommer för ett rationellt utnyttjande av datateknik i styrelsens arbete. Det bör i detta sammanhang observeras att medicinska uppgifter om t. ex. dödsfall, skador och sjukdomar ofta är det enda material som kan användas för att slutgiltigt kontrollera om insatta arbetsmiljöåtgärder fått avsedd effekt.

Socialstyrelsen som inte har något att erinra mot vad DALK anfört framför liknande synpunkter. Styrelsen noterar att datainspektionen enligt kommitténs uppfattning bör vara mindre restriktiv beträffande samkörning och annat samutnyttjande av uppgifter än eljest när det gäller registrering för forsknings- och statistikändamål. Detta har stor betydelse för t. ex. epidemiologiska undersökningar, samkörningar med dödsorsaksregister och hälsoregister m. m. I sammanhanget vill styrelsen även peka på behovet av samkörning mellan sjukvårdens och socialvårdens samt försäkringskassans register.

Några myndigheter framhåller särskilt att samkörning av olika register också kan ha fördelar för den enskilde.

Riksförsäkringsverket delar DALK:s uppfattning att man inte kan avstå från samkörningar och framhåller att det i många fall är till fördel för den registrerade att samkörning sker. På detta sätt kan man begränsa insamlingen av uppgifter från den enskilde i olika sammanhang och utföra kontroller för att undvika misstag. Utan tvekan finns också berättigade krav på att samkörning skall få ske i vissa sammanhang. Som exempel kan nämnas samkörningar som sker för att se till att personer kommer i åtnjutande av socialförsäkringsförmåner som de är berättigade till.

SACO/SR uttalar att samkörning av personregister har i den allmänna debatten utmålats som i första hand en negativ företeelse inom datatekniken. Samkörningar har inte bara betraktats som risk för intrång i den personliga integriteten utan har närmast betraktats som i sig innefattande sådant intrång. Många samkörningar kan emellertid ha positiva effekter för de registrerade i form av automatiska adressändringsaviseringar, förtryckta blanketter och minskat uppgiftslämnande för allmänheten. Det bör vara en strävan att lämnade uppgifter i ett sammanhang är förtryckta på den blankett, med hjälp av vilken man skall lämna uppgifter i ett annat sammanhang.

Byråkratiutredningen påminner om att beslut om medborgarnas förmåner och skyldigheter i mycket stor utsträckning bygger på uppgifter som lämnas till skilda samhällsorgan. Dessa uppgifter kan vara likartade för olika former av förmåner och skyldigheter. Det uppgiftslämnande som i olika sammanhang läggs på medborgarna kan vara betungande och dessutom framstå som mer eller mindre onödigt eftersom samma eller liknande uppgifter redan tidigare har lämnats. Möjligheten att genom samkörning utnyttja tidigare lämnade uppgifter för annat ändamål kan medföra lättnader för den enskilde. Samtidigt kan olika myndigheter på det sättet slippa att kontrollera uppgifterna. Byråkratiutredningen anser att det finns anledning att diskutera detta när man kommer in på frågan om samkörning mellan olika register. Samkörning kan vara ett sätt att ändra arbetsfördelningen mellan samhällsorganen och individerna i syfte att underlätta för den enskilde.

Från likartade utgångspunkter framför *DEFU* kritik mot *DALK*:s ståndpunkt att uppgifter som samlats in för ett ändamål i princip inte bör få användas för andra och senare uppkomna syften. Detta överensstämmer enligt *DEFU* inte med vad vederbörande departementschef anförde vid *DEFU*:s tillkomst. Då sades att man måste vara beredd att i ökad omfattning använda uppgifter som insamlats för vissa specifika ändamål även för andra liknande syften. Som exempel nämndes bland annat att det också bör vara möjligt att utnyttja uppgifter som används för ett administrativt ändamål för andra administrativa ändamål. Vidare har *DEFU* genom sina direktiv fått till uppgift att utreda om kraven på sekretess- och integritetsskydd hindrar samordning och samutnyttjande för uppgifter. Mot bakgrunden härav har *DEFU* svårt att förstå eller instämma i *DALK*:s uttalanden angående sådant samutnyttjande som avses ske genom samkörning. Följden av *DALK*:s uttalande blir att samutnyttjande av uppgifter myndigheter emellan försvåras och kraven på uppgiftslämnarna ökar. Den av *DALK* uttalade meningen står alltså i strid med syftet för *DEFU*:s verksamhet.

DEFU konstaterar vidare att det avsnitt i *DALK*:s betänkande i vilket samkörningsfrågorna huvudsakligen behandlas i stor utsträckning berör samkörning i kontrollerande syfte och understundom synes sätta likhets-tecken mellan samkörning och kontroll. *DEFU* finner denna sammankoppling vara missvisande. Samkörning kan visserligen vara användbart för att underlätta kontroll, men tekniken måste också kunna utnyttjas vid t. ex. uppdatering av andra register som ju är en form av samkörning. Samkörning kan ofta i sådana fall ställas som alternativ till traditionell uppgiftsinsamling. Rätt använd kan metoden ge betydande lättnader i uppgiftslämnandet. Uttalanden formulerade så att "samkörning i princip inte bör få äga rum eftersom även uppgifter av tämligen banal natur kan komma att leda till otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet" kan relativt lätt misstolkas och lägga hinder i vägen för vällovliga samkörningar. Enligt *DEFU*:s mening är det minst lika viktigt att sådana samkörningar som inte medför särskilda risker för otillbörligt intrång verkligen kommer till stånd.

som att hindra samkörning när sådana risker verkligen förekommer.

Kommunförbundet uttalar i sistnämnda sammanhang att kommunerna är stora uppgiftslämnare till statliga myndigheter av bl. a. statistiska uppgifter och att ett samutnyttjande av uppgifter av intresse för flera myndigheter måste åstadkommas så långt detta är möjligt för att minska uppgiftslämnarbördan.

Angående DALK:s uppfattning att från fall till fall få pröva senare uppkomna behov att använda register för andra syften än de ursprungliga uttalar *DEFU*:

Enligt *DEFU*:s mening medför DALK:s förslag krav på ytterligare en byråkratisk omgång i samband med inrättande av register, även tillfälliga sådana, och vid samkörning. *DEFU* ifrågasätter starkt om inte datainspektionens prövning kan anses vara tillfyllest – i synnerhet som det fortfarande är möjligt att föra talan mot inspektionens beslut genom att besvara sig hos regeringen. Det av DALK föreslagna förfarings sättet kan i många fall komma att ställa väl höga krav på myndigheternas planering och framförhållning. Av vad *DEFU* erfarit i kontakten med statliga myndigheter, kan nya informationsbehov uppstå med mycket kort varsel. Det förfarande som DALK föreslår skulle ha en starkt begränsande effekt på samkörningsmöjligheterna i just sådana fall. Sådana uppgiftskrav uppfattas dessutom av uppgiftslämnarna som de mest betungande då de sällan kan aviseras i förväg och bl. a. av dessa skäl stör planerade aktiviteter.

I linje härmed biträder *DEFU* DALK:s åsikt, att det allmänt sett kan finnas anledning att vara mindre restriktiv då samkörning eller annat samutnyttjande av data planeras för vetenskapliga forskningsändamål, samhällsplanering och statistikproduktion. Data för dessa ändamål presenteras dessutom ofta i aggregerad form, varför möjligheterna att hänföra uppgifter till enskild person måste betraktas som små.

SCB berör också den sist nämnda frågan och är av den uppfattningen att det med hänsyn till *SCB*:s åligganden är önskvärt att förslag till nya register regelmässigt remitteras till *SCB* för att ge verket tillfälle att i ett tidigt skede bevaka de statistiska intressena. Så sker redan idag i vissa fall, men inte i sådan omfattning att det medger verket att ha en fullständig bevakning av dessa intressen när bl. a. nya statliga register skapas. *SCB* förordar starkt en generell reglering av användningen av personregister för statistiska och forskningsändamål som principiellt – på angivna villkor och efter vederbörliga tillstånd – medger en användning för dessa ändamål utan att de behöver uttryckligen anges vid starten. Två enligt *SCB*:s uppfattning starka skäl talar för en sådan ordning. För det första är forskningens/statistikens framtida behov svåra att förutse. Talrika exempel finns på sådana samhällsviktiga användningar av administrativa register för forskningsändamål, som hade varit svåra eller omöjliga att förutse. För det andra finns det – om förut nämnda skyddsåtgärder vidtas – ingen reell risk för kränkning av den personliga integriteten om personregister tilläggsvis används för att få fram den allmänt utformade (anonyma) information som är utmärkande för

statistik och forskning.

JO och *SCB* berör i vilken form samkörning och tillgång till olika uppgifter bör regleras.

JO påpekar att det särskilt är inom den offentliga sektorn som det finns personregister där själva innehållet utgör en fara ur integritetssynpunkt. Innehållet i dessa register är i stor utsträckning skyddat från insyn av allmänheten genom bestämmelserna i sekretesslagen. Då det gäller vissa register har statsmakterna författningsvägen även reglerat i vilka fall uppgifterna i registret får lämnas ut till annan myndighet. Så är fallet t. ex. med polisregister och socialregister. Dessa författningar tillkom långt innan ADB-tekniken kommit i tillämpning och är således ej motiverade med att uppgifterna skulle vara datalagrade. I praktiken förs numer alla integritetskänsliga register av större omfattning med ADB. Enligt *JO*:s mening bör man gå vidare med den metod som traditionellt använts för att skydda uppgifter i integritetskänsliga register. Det bör således författningsvägen regleras vilka uppgifter som får lämnas ut och till vilka myndigheter de får lämnas. Härvid bör regleras såväl utlämnande i särskilda fall som generellt överlämnande av uppgifter och oavsett huruvida detta sker genom utlämnande av uppgifter i läsbar form eller på annat sätt t. ex. genom samkörning med annat personregister. En sådan lösning ligger enligt *JO* för övrigt väl i linje med det inom justitiedepartementet utarbetade förslaget till ny sekretesslag (Ds Ju 1977:11).

SCB anser att det bör få en gynnsam effekt från integritetsskyddssynpunkt om statliga register regleras i lagar och förordningar. Också *SCB* hänvisar till den inom justitiedepartementet upprättade promemorian *Handlingssekretess och tystnadsplikt* och dess förslag till reglering av informationsutbyte myndigheter emellan. Om preciseringen beträffande användningen av ett föreslaget nytt register skall gälla även statistik och forskning krävs att statistikens och forskningens behov klargörs på ett tidigt stadium så att dessa kan tillgodoses inom ramen för regleringen av registret.

Sårbarhetskommittén, slutligen, påminner om att man i en lägesrapport som en sårbarhetsfaktor har behandlat integration och inbördes beroende och funnit (sid. 253) att en långtgående integration mellan olika system förstärker de skadeverkningar som uppstår när datasystem blir utslagna t. ex. på grund av krigsangrepp, terroristhandlingar eller rena olyckshändelser av katastrofkaraktär. När man talar om integration och inbördes beroende är man även inne på samkörningsproblem som brukar diskuteras i datalagssammanhang. Kommittén gör vidare gällande att möjligheterna att hindra och begränsa olika samkörningar ofta ger gynnsamma effekter även från sårbarhetssynpunkt samt pekar på att det i framtiden även måste ske en prövning, med utgångspunkt från sårbarhetsaspekter, av i vad mån integration mellan olika system bör ske.

8 Befolkningsregister och SPAR

DALK:s överväganden och slutsatser har med några undantag i huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran i remissyttrandena. Viss kritik förekommer dock, främst beträffande den föreslagna monopolställningen för det centrala befolkningsregistret och i fråga om den förordade ökningen av registerinnhållet. Ett par instanser avstyrker DALK:s förslag och några diskuterar också vem som bör ha registeransvaret för SPAR.

I huvudsak positiva till DALK:s förslag är *JK, hovrätten för Västra Sverige, överåklagaren i Göteborg, datainspektionen, värnpliktsverket, postverket, SCB, riksförsäkringsverket, RRV, socialstyrelsen, försäkringsinspektionen, bankinspektionen, lokala skattemyndigheten i Stockholm, DEFU, landsarkivet i Lund, Sveriges advokatsamfund, TCO, Sveriges köpmannaförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Folksam*. En del av dessa instanser framför emellertid kritik på vissa punkter.

JK anser i likhet med DALK att en styrning till SPAR bör ske när det gäller uttag av urval av personuppgifter och andra uttag. SPAR bör, med den begränsning som följer av registerinnhållet, ensamt svara för berörda uttag. Detta innebär uppenbara fördelar. En sådan ordning torde som kommittén framhållit inte strida mot offentlighetsprincipen såvitt gäller urval på maskinläsbart medium och urval i form av adresser på etiketter. Vad däremot avser uttag av andra uppgifter som kan fås med stöd av offentlighetsprincipen är frågan mer tveksam. En styrning till SPAR kan i dessa fall troligen inte ske utan särskild lagstiftning.

Hovrätten för Västra Sverige delar DALK:s uppfattning att det med hänsyn till bl. a. integritetsskyddet bör finnas endast ett offentligt register med SPAR:s funktioner samt att en regel med sådant innehåll bör tas in i datalagen. I kommitténs förslag till reglering av SPAR i datalagen, 28 § tredje stycket, anges att annat personregister med ändamål och med innehåll som i första stycket sägs får inrättas och föras endast efter beslut av regeringen. Hovrätten ifrågasätter om regeln skall ha denna innebörd, eftersom den kan medföra att motiven för att ha ett enda register med SPAR:s funktioner frångås. På grund härav och eftersom något behov av den föreslagna regeln inte har redovisats i betänkandet föreslår hovrätten att dispensmöjligheten i 28 § tredje stycket utgår ur lagförslaget.

Postverket är positivt till inrättandet av SPAR enligt de förutsättningar som DALK föreslår och delar uppfattningen att en begränsning av antalet befolkningsregister är befogat med hänsyn till integritets- och säkerhetsaspekter. Postverket understryker dock kraftigt nödvändigheten av att SPAR kommer att innehålla alla de uppgifter som idag tillhandahålls av länsstyrelserna för urvalsdragning samt planerade uppgifter i fastighets- och taxeringsbanden. Detta är motiverat inte minst med tanke på att SPAR föreslås få ensamrätt att utföra personnummerkontroll, personnummersättning, aktualisering av andra register och urvalsdragning på grundval av dessa uppgifter.

En förutsättning för att registret skall få stor användning är att den registeransvarige tillämpar en prispolitik som accepteras av direktreklammarknaden.

Socialstyrelsen tillstyrker DALK:s förslag men påtalar den risk som alltid ligger i en monopolställning när det gäller tillgänglighet, kostnader m. m.

Försäkringsinspektionen anser att förslaget om SPAR väl torde fylla krav på fullständighet för aktualisering, komplettering och kontroll av bolagens personregister. Inspektionen delar DALK:s uppfattning att det är angeläget att begränsa antalet totalregister. Genom inrättandet av SPAR erhålles ett för samtliga användare av befolkningsregister gemensamt centralt register vilket torde medföra ett säkrare medium för aktualisering, komplettering och kontroll av andra personregister.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm är positivt inställd till inrättandet av SPAR-registret och anser att detta bör utnyttjas så långt möjligt. Registret kan t. ex. ersätta delar av den service som de lokala skattemyndigheterna i dag ger allmänheten som utlämnande av person- och taxeringsbevis, att genom maskinella utdrag ställa innehållet i längder till förfogande samt att ge övrig service för att allmänheten skall få tillgång till maskinella registers innehåll eller utskrifter härifrån. En förutsättning är dock att riktiga och i efterhand rättade uppgifter gällande tidigare år i tillräcklig omfattning kan tillhandahållas. Ändring av taxering på grund av beslut i besvärinstans utgör exempel på ändring som bör slå igenom snarast. Förutom registersäkerhet måste därför ställas krav på snabb aktualisering. Myndigheten pekar i detta sammanhang också på vad som sägs i RS-projektets rapport Rationalisering av skatteadministrationen, delrapport 1976:4 s. 59 och 62 angående förmögenhets- och inkomstuppgifter som finns tillgängliga för internt bruk inom skattemyndigheterna utan att för den skull vara offentliga. Myndighetens arbetsledning och berörd personal förutsätts få klara anvisningar avseende skyldighet och möjlighet att utlämna uppgifter ur skatteregistren. I sammanhanget bör övervägas i vilka former de lokala skattemyndigheternas uppgiftslämnande till RRV och SCB om taxeringsutfallet m. m. skall lämnas. Det kan enligt myndigheten ifrågasättas om kostnaderna för det manuella arbetet, som nu måste tillämpas, ger vinster jämfört med direkta uttag ur de under taxeringsåret löpande aktualiserade skatteregistren, även om slutliga taxeringsbeslut inte föreligger.

DEFU stöder i stort DALK:s tanke beträffande SPAR men finner det viktigt att SPAR ges ett så brett innehåll och en så bred användning som möjligt. Härigenom skulle man kunna öka möjligheterna att begränsa uppgiftslämnandet. Vad som från DEFU:s utgångspunkt också ter sig angeläget är att finna lösningar beträffande de många företagsregister som f. n. existerar. Sådana lösningar förutsätter till en början att gränsen mellan personregister och sådana register som inte omfattas av datalagen klagörs. Det kan idag antas att en hel del företagsregister också är att betrakta som personregister. Åtkomsten av uppgifter ur sådana register, liksom möjlighe-

terna till samkörning regleras således bl. a. av datalagen, även om de uppgifter som t. ex. samkörningen syftar till att överföra inte betraktas som persondata. Sådana samkörningar kan, rätt använda, avsevärt begränsa uppgiftslämnandet och bör därför i möjligaste mån underlättas. En metod att åstadkomma detta är att skapa lösningar av SPAR:s motsvarighet, i enlighet med statskontorets projekt angående organisationsregister.

TCO delar kommitténs uppfattning att datalagens 3 a § om befolkningsregister kan tas bort. Frågan är enligt TCO om antalet personer i ett register bör utgöra en självständig bedömningsgrund för datainspektionen. Från den enskildes synpunkt måste det bedömas vara av mindre intresse hur många som förekommer i ett register. Tillåtligheten av register innehållande många personer måste nämligen bedömas från andra utgångspunkter – behovet av registret, registrets ändamål etc. TCO tillstyrker också att målet med SPAR sätts högre än som angavs i samband med riksdagens beslut om registrets inrättande. Som kommittén påpekar kan man därigenom kraftigt begränsa förekomsten av grundläggande persondata till ett fåtal register. En bättre överblick kan erhållas över i vilken utsträckning uppgifter som egentligen är avsedda för folkbokföring och taxering används för andra ändamål.

TCO ifrågasätter vidare kommitténs uppfattning att driften av SPAR bör bygga på full kostnadstäckning om SPAR får den ställning kommittén förordar. I synnerhet är det angeläget att uttag som sker för kommersiella syften bygger på full kostnadstäckning. En selektering av avgifterna efter ändamål bör övervägas.

Advokatsamfundet säger sig i och för sig kunna instämma i uppfattningen att någon särreglering för s. k. befolkningsregister inte är motiverad. Detta ställningstagande grundas emellertid väsentligen på att det enligt riksdagsbeslut skall inrättas ett centralt statligt dataregister, SPAR, och att rätten att föra register av typ befolkningsregister i princip skall förbehållas SPAR. Avsikten med inrättandet av SPAR är att inskränka behovet av andra register av liknande slag och omfattning. Samfundet delar DALK:s uppfattning att det i lag bör anges att rätten att föra nämnda typ av register skall förbehållas SPAR. Samfundet anser det motiverat att införa en sådan bestämmelse i enlighet med vad DALK föreslagit.

Landsarkivet i Lund uttalar att tanken med SPAR, att döma av hur DALK har angett registerinnehållet, uppenbarligen är att detta register skall ersätta mantalslängderna. Arkivet finner det glädjande att den befolkningsregistrering som pågått obruten under flera hundra år inte bryts då man nu övergår från manuell hantering till maskinell.

Sveriges köpmannaförbund anser att antalet personregister av totalkaraktär bör begränsas i förhållande till dagens situation. Ett centralt statligt register skulle ge möjlighet till registeraktualisering, personnummersättning, personnummerkontroll och urvalsdragning. Förbundet anser att det finns goda anledningar till att införa ett sådant registersystem särskilt med anledning av att kontrollmöjligheterna kommer att bli bättre i jämförelse med ett antal

olika register.

Svenska försäkringsbolags riksförbund motsätter sig inte den föreslagna styrningen till SPAR när det gäller urvalsdragning m. m. En nödvändig förutsättning är dock enligt förbundet att SPAR kommer att innehålla de uppgifter som DALK föreslår. Riksförbundet utgår från att lagtexten i den föreslagna 28 § datalagen skall tolkas så att samtliga nämnda uppgifter skall ingå. Riksförbundet föreslår emellertid att lagtexten kompletteras med att uppgifter om förmögenhetstaxering anges bland de uppgifter hos länsstyrelserna som innehållet i SPAR skall grundas på.

Riksförbundet anför vidare att det för försäkringsbolagens behov inom ramen för ett komplett SPAR-system måste finnas tillgång till samtliga de uppgifter som bolagen kan hämta ur nuvarande totala befolkningsregister-system. Detta är nödvändigt för att erforderliga uppgiftsuttag, t. ex. ur fastighetsbanden, ej skall försväras och fördyras genom övergången till SPAR. Riksförbundet påminner om att man i olika sammanhang har framhållit vilka uppgifter som måste ingå i SPAR för att enbart SPAR skall kunna användas av bolagen. Bland dessa uppgifter märks markering av tilltalsnamn, uppgift om telefonnummer, verklig bostadsadress m. m. När det gäller inkomstbegreppet behöver försäkringsbolagen ofta fler uppgifter än som finns i nuvarande SPAR. Även behovet av en förbättrad adressaktualitet i SPAR har påpekats. Hur ett komplett SPAR-system skall struktureras är en teknisk fråga. Hänsyn måste därvid tas till att åtkomsttiderna via terminal-anknytning blir minsta möjliga. Körningar med perifera data kan däremot få ta längre tid och vara mer komplicerad att utföra.

I sammanhanget framhåller riksförbundet att de adressuppgifter som försäkringsbolagen i dag får vid nyteckningar och bilbyte genom det integrerade samarbete som bolagen har med centrala bilregistret ej får förhindras genom styrningen till SPAR. I rutinerna för samarbetet med centrala bilregistret ingår ändringsavisering avseende både fysiska och juridiska personer samt deras fordon vilket ej kan ordnas genom SPAR.

Folksam motsätter sig inte DALK:s förslag under förutsättning att den information som i dag görs direkttillgänglig från Folksams befolkningsregister utan större olägenheter kan erhållas via SPAR, dvs. genom en dator-till-dator koppling mellan Folksam och SPAR. Grundkravet för en sådan dataöverföring är för Folksams del att de administrativa rutinerna ej kommer att påverkas på ett sådant sätt att vår servicegrad gentemot t. ex. de skadelidande menligt försämras.

Svenska postorderföreningen finner att SPAR, i sin nuvarande utformning, tillgodoser föreningens olika behov av registeraktualisering, personnummerkontroll samt urvalsdragning. Om SPAR i framtiden blir den enda källan till ovanstående bearbetningar, så måste man samtidigt kunna garantera att kostnaderna för lika bearbetningar blir lägsta möjliga, dvs. självkostnad.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska civilekonomföreningen och *Civilekonomernas riksförbund* ansluter sig till den föreslagna lydelsen av

28 § i datalagen under förutsättning att dess reella innebörd är att även andra totalregister än SPAR kan få föras, såvida tillräckligt vägande skäl föreligger och tillfredsställande sekretesskrav kan tillgodoses.

En mer kritisk hållning till DALK:s förslag intas av *statskontoret* och *riksskatteverket*. De ifrågasätter bl. a. om det finns sakliga grunder för att göra SPAR till ett register varifrån uppgifter för all uppdatering även för vanliga myndighetsändamål skall hämtas. Det framhålls att det ibland kan vara opraktiskt, tidsödande och dyrt för myndigheterna att byta information via SPAR, och att det inte medför integritetsvinster.

Angående SPAR:s monopolställning finner *riksskatteverket* att det starkt kan ifrågasättas om det finns sakliga grunder för att göra SPAR till ett register varifrån all uppdatering, sålunda även för ordinära myndighetsändamål, skall hämtas. RSV ansluter sig till de riktlinjer som angavs när riksdagen fattade beslut om SPAR:s inrättande (betänkandet sid. 116). SPAR:s funktion av den totala karaktär som DALK antytt skulle vara motiverat om registret låg inom området för folkbokförings- och skatteförvaltningens ansvar, eftersom den primära registrering huvudsakligen sker i länsregistren. Sett i förhållande till nuläget förefaller det som om nuvarande direkta uppdatering från länsregistren av andra stora dataregister med samhällsfunktioner, t. ex. för försäkrings-, skol- och försvarsväsendet, från praktiska synpunkter är att föredraga. Inhämtandet av motsvarande uppgifter via SPAR synes endast kunna medföra nackdelar i form av tidsfördröjning och ökade kostnader utan att någon vinst erhålls för integritetsskyddet. Annorlunda ställer det sig för uppdatering och uttag till mottagare utanför den statliga och kommunala sektorn. För den privata sektorn skulle det säkerligen vara av betydelse för integritetsskyddet om utlämnande av uppgifter kunde styras från ett enda gemensamt register. Det är därvid emellertid angeläget att omfattningen av SPAR – såsom också varit avsikten med detta register – inte skall innehålla andra uppgifter än sådana som normalt kan anses betydelselösa från integritetssynpunkter.

Värnpliktsverket biträder DALK:s ställningstaganden med avseende på införande och utnyttjande av SPAR utom när det gäller att även myndigheter, som för sin verksamhet är beroende av folkbokföringsuppgifter, för inhämtande av dessa skall hänvisas till SPAR och inte som hittills kunna få dessa uppgifter från länsbanden. Verket redogör för hur man utnyttjar ADB-tekniken för att ombesörja inskrivningsverksamheten och personalredovisningen inom försvarsmakten. Man erhåller för verksamheten vitala och oundgängligen nödvändiga uppgifter från RSV genom länsbanden i en rad avseenden. De aviseringar, som sker från länsstyrelserna innehåller sålunda uppgifter endast om sådana personer, som finns registrerade i verkets register. Urvalet har alltså gjorts före överlämnandet till verket. Med den föreslagna uppbyggnaden av SPAR torde en sådan uppdelning inte vara möjlig om verket vore hänvisat att hos SPAR inhämta de folkbokföringsuppgifter som verket behöver för sin verksamhet och som finns uppdaterade i

SPAR. Avisering till värnpliktsverket från SPAR skulle om kommitténs förslag om myndighets skyldighet att inhämta folkbokföringsuppgifter exklusivt från SPAR skulle godtas, komma att ske vid ändring av personnummer, namn, adress, kyrkobokföringsort och medborgarskap. Övriga erforderliga uppgifter skulle även framdeles få inhämtas från länsbanden varvid i vart fall personnummer kommer att ingå i aviseringen för identifikation. Värnpliktsverket utfärdar årligen ca 200 000 inkallelseorder, varav en fjärdedel avser grundutbildning. Vidare verkställs ca 250 000 krigsplaceringar, med åtföljande utsändning av krigsplaceringsorder. Därutöver handläggs vid verket årligen ca 60 000 enskilda värnpliktsärenden av olika slag. Ändrad krigsplacering föranleds ofta av att den värnpliktige flyttar inom landet.

Verket fortsätter:

Det är främst vid utfärdande av inkallelseorder och krigsplaceringsorder av stor vikt att verket har adressuppgifter, som är så aktuella som möjligt. Detta för att utsända order skall kunna nå den värnpliktige utan dröjsmål. Beträffande krigsplaceringsorder har detta huvudsakligen betydelse från beredskapssynpunkt, men får om verkets adressuppgifter är inaktuella även administrativa effekter i form av returnerade order, med åtföljande adresskontroller, förnyade utsändningar och slutligen om den värnpliktige ej kan nås på känd adress efterspaning för delgivning. De här beskrivna administrativa effekterna av inaktuella adressuppgifter uppstår även i samband med utfärdande av inkallelseorder, men leder också till direkt negativa effekter för den värnpliktige. Ju senare en värnpliktig får sin inkallelseorder i förhållande till inryckningsdagen, dess kortare tid har han av naturliga skäl att förbereda sig för tjänstgöringen och dess senare inkommer han med eventuell ansökan om anstånd. Skulle hans anståndsansökan beviljas inkallas annan värnpliktig i hans ställe med samma konsekvenser för denne.

Enligt mina erfarenheter aktualiseras verkets folkbokföringsuppgifter i dag 2-4 veckor efter det att förändring, som skall registreras, ägt rum. Det finns skäl att antaga att en aktualisering genom SPAR inte skulle kunna registreras hos verket tidigare än 6-8 veckor efter det att ändring ägt rum. Den tidsutdräkt som här kan uppstå kan synas betydelselös, men kommer för verket och de enskilda värnpliktiga att leda till oönskade effekter genom att fler order kommer att delges värnpliktiga genom efterspaning på grund av inaktualitet i verkets register, vilket i sin tur kommer att leda till en, som jag ser det, onödigt ökad belastning för verkets personal och för delgivningsmyndigheterna.

Avslutningsvis anför verket att SPAR enligt DALK:s förslag inte mer än till en del skulle kunna förse verket med de uppgifter, som verket i dag erhåller från länsbanden och då vid en tidpunkt som skulle komma att medföra olägenheter som främst skulle komma att drabba de värnpliktiga. Ett utnyttjande av SPAR för verkets vidkommande skulle komma att medföra olägenheter, som inte uppvägs av de i betänkandet anförda fördelarna. Föredragande departementschef uttalade i samband med riksdagsbeslut om SPAR att statliga register även framdeles borde kunna utnyttja länsbanden för uppdatering av sina register om detta är lämpligare. Verket delar denna

uppfattning och anser att bestämmelserna om inhämtande av uppgifter från SPAR bör utformas så att regeringen bemyndigas att från fall till fall besluta i vad mån registerförande statlig myndighet skall medges inhämta ifrågavarande uppgifter i annan ordning.

Statskontoret anför härom att huvuddelen av den personinformation som registreras i länsstyrelsernas personband också finns i SPAR och där blir tillgänglig för allmän användning. Man kan därför som regel hämta uppgifter i SPAR. Det finns dock fall då det myndigheter emellan är opraktiskt att byta information via SPAR. Landsting och kommuner har t. ex. som regel intresse av information om personer enbart från det egna länet. I sådana fall kan det vara mera omständligt att hämta uppgifter från ett centralt register än direkt från berört länsregister. *Statskontoret* anser vidare att den av DALK föreslagna monopolställningen för SPAR inte bör gälla för statliga myndigheter. En sådan reglering innebär att utbytet av information myndigheter emellan blir både svårare och dyrare. Det finns ingen anledning att gå ifrån de principer och beslut som nu gäller i dessa avseenden.

Riksförsäkringsverket anser det visserligen riktigt att ett enda befolkningsregister skapas för att användas i kommersiella syften och för aktualisering av andra register men påpekar att inom socialförsäkringsområdet måste möjlighet finnas att erhålla aviseringar andra vägar. Så t. ex. erhåller försäkringskassorna manuella besked om dödsfall från länsstyrelserna så att kassorna snabbt skall kunna aktualisera dataregistren och felaktiga utbetalningar i möjligaste mån förhindras.

Sveriges direktreklamförening m. fl. organisationer har inga invändningar mot att centrala personregister regleras i särskild ordning under förutsättning att det blir möjligt för DATEMA att föra sitt befolkningsregister även i framtiden. Organisationerna finner en monopolställning för SPAR icke önskvärd från såväl principiella som praktiska utgångspunkter. DATEMA:s verksamhet är även nödvändig i framtiden. Kundernas önskemål rörande priser, servicegrad och krav på registers systematik måste kunna tillgodoses, varför flera än ett centralt personregister av det slag det här är fråga om måste tillåtas på marknaden.

DATEMA:s befolkningsregister bör enligt organisationerna ha den omfattning det har i dag. Under många år har DATEMA gått näringslivet till handa med de möjligheter SPAR har i dag. SPAR, länsstyrelsernas register och bilregistret torde emellertid vare sig nu eller i framtiden stå till tjänst med uttag som baseras t. ex. på fastighetsuppgifter såsom tomtyta, byggnadsår e. d. eller på en kombination av dessa och ekonomiska personuppgifter. I dag klarar ej heller SPAR komplicerade urvalsdragningar på det sätt och i den omfattning som kan ske genom DATEMA:s befolkningsregister.

I anledning härav föreslår organisationerna att tredje stycket ändras på sådant sätt att även nuvarande omfattning beträffande DATEMA:s befolkningsregister kan bibehållas. Regeringen som är beslutande bör f. ö. kunna betros uppgiften att besluta om ett centralt personregister som är annorlunda

än SPAR. Därest tredje stycket ej medger att DATEMA:s register bibehålls och ändring härav inte vidtas försämrar dagens marknadsföringsmöjligheter väsentligt.

Enligt organisationernas uppfattning finns det ej marknadsmässiga förutsättningar för ytterligare ett centralt personregister av det slag som SPAR och DATEMA:s befolkningsregister representerar, varför någon risk för ett stort antal register av dessa slag ej behöver befaras. Om en ökning skulle förmärkas kan lagstiftningen ingripa då.

Beträffande registerinnehållet i SPAR sägs att det skall grundas på uppgifter om folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering, som finns hos länsstyrelserna. Organisationerna har inga invändningar häremot och utgår därvid ifrån att dagens möjligheter ej försämrars. Organisationerna föreslår att 28 § dock kompletteras så att andra uppgifter efter regeringens bestämmande kan tillföras registret. Denna möjlighet förutsattes när SPAR inrättades.

RSV hyser vissa betänkligheter rörande innehållet i SPAR och framhåller att DALK inte närmare har angett vilka personuppgifter som man anser bör bli överförda från personbanden, fastighetsbanden och taxeringsbanden till SPAR. Innan DALK framlade det nu aktuella förslaget var det meningen att SPAR skulle innehålla 15 personuppgifter. Bland dessa 15 uppgifter finns endast en renodlad taxeringsuppgift, nämligen taxerad inkomst. Av ett uttalande på sid. 129 i betänkandet kan man enligt RSV få den uppfattningen att samtliga uppgifter i personband, fastighetsband och taxeringsband enligt DALK:s mening bör överföras till SPAR. Om de nuvarande 15 personuppgifterna i SPAR skall utökas med uppgifter från personband och skatteregister anser RSV att man för varje tillkommande personuppgift nog måste överväga om uppgiften är nödvändig i SPAR. Anledningen härtill är att det föreligger problem i fråga om sekretess, integritetsintrång (uppgifterna kommer att användas för andra ändamål än som ursprungligen var avsett) och tidpunkt för överlämnande till SPAR.

Särskilt känsligt skulle det enligt RSV vara att till SPAR från de nämnda registren överföra fullständiga uppgifter om medborgarskap och förmögenhet. Det är oklart vad DALK avsett i fråga härom. RSV anser att man inte bör överföra uppgifter som behöver sekretesskyddas till SPAR, eftersom det synes olämpligt att i SPAR lagra uppgifter som inte genast, utan först efter prövning av sekretessfrågan, kan lämnas ut till externa intressenter. En sådan överföring av uppgifter till SPAR skulle försvåra för den enskilde när det gäller dennes överblick över vilka myndigheter och privata avnämare som kan komma att få uppgiften från SPAR och för vilka ändamål uppgifter rörande honom kan komma att användas. Sammanfattningsvis anser RSV att man – för varje ny slags uppgift som man tillför SPAR från personband eller skatteregister – mycket nog måste utreda och överväga om det är nödvändigt och önskvärt att just den uppgiften tillförs SPAR.

Statskontoret uttalar att det finns fall då informationen i SPAR inte räcker för alla myndigheters behov av informationsuttag. Riksförsäkringsverket och

statistiska centralbyrån har t. ex. behov av aviseringar och praktiskt taget alla uppgifter som finns i länsstyrelsernas personband. Länsstyrelserna aviserar i detta fall också uppgifter som finns varken i personbanden eller i SPAR. Man bör i sådana fall också i fortsättningen kunna ha den möjligheten att vända sig till länsstyrelserna och få all den information man behöver vid ett och samma tillfälle. Ordningen att tvingas vända sig till två ställen, söka ut de uppgifter man behöver i två register och i två bearbetningar är inte rationell.

DAFA, som alltså f. n. har registeransvaret för SPAR har också synpunkter på registrets innehåll. DAFA stöder DALK:s förslag att dela 3 a § datalagen och reglera SPAR för sig. DAFA konstaterar vidare med tillfredsställelse att SPAR lagregleras och att det ges möjlighet att närmare reglera verksamheten med och utnyttjandet av SPAR i särskild författning. DAFA:s erfarenheter under den tid som SPAR varit i drift visar att intresset för och utnyttjandet av SPAR till helt övervägande del styrs av vilka uppgifter, som kan erhållas från SPAR jämfört med från andra motsvarande register, förda av offentliga såväl som privata organisationer.

Vad gäller den exakta omfattningen av de uppgifter som skall ingå i SPAR anser DAFA detta idag för tidigt att ange. Vilka uppgifter i länsstyrelsernas register, som skall överföras till SPAR bör – enligt DAFA:s mening bedömas efter vilket konstaterat behov som finns av uppgifterna. Behovet av uppgifterna är i sin tur beroende av statsmakternas närmare föreskrifter om vilka organisationer, offentliga och privata, som skall utnyttja SPAR.

Sårbarhetskommittén och *Medborgarrättsrörelsen* berör behovet av kontroll av SPAR. *Sårbarhetskommittén* anför:

Den första frågan som då bör ställas är huruvida 3 a § och på sikt DALK:s förslag kan anses tillgodose även de mål man vill uppnå när det gäller att minska sårbarheten. Som bl. a. DALK påpekat finns det vissa skäl att från integritetsskyddssynpunkt begränsa antalet befolkningsregister. En sådan begränsning är dock ännu mera angelägen från sårbarhetssynpunkt. Det är fråga om delvis andra avvägningar än de som görs när det gäller skyddet av personlig integritet. Dessa avvägningar kan ibland ge ett annat resultat än vad som blir fallet vid en ren integritetsbedömning. Enligt kommitténs mening måste därför en bedömning av befolkningsregister göras även från sårbarhetssynpunkt. Vidare bör i de fall befolkningsregister av olika skäl måste tillåtas möjligheter finnas att ge olika föreskrifter i syfte att minska sårbarheten. Framför allt är det viktigt att någon form av planläggning och beredskap finns så att i orostider, känsliga register, bl. a. befolkningsregister, kan undanföras eller förstöras.

Medborgarrättsrörelsen anser att om SPAR skall tillåtas enligt lag det måste ställas under särskild kontroll. Riksdagen måste få ta ställning till de särskilda föreskrifter som skall gälla för registret. *Medborgarrättsrörelsen* vill i och för sig undanröja onödigt krångel. Emellertid måste restriktivitet och stränga regler gälla beträffande ett centralt personregister. SPAR bör, om det inrättas, ställas under kontinuerlig kontroll.

Också *länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)* berör sårbarhetsaspekten och anför:

Även om DALK inte i detta skede har haft att ta ställning till andra aspekter än att överväga den rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten, kan DALK:s förslag om SPAR ha tveksamma effekter från t. ex. sårbarhets synpunkt med hänsyn till den stora risk ett dylikt centralt system skulle innebära.

Beträffande lagregleringen av SPAR instämmer RSV i att SPAR:s funktioner bör regleras närmare i särskild lag i avvaktan på att, såsom DALK antytt, en totalreglering av hela området för förändret av befolkningsregister sker i en gemensam registerlag. RSV framhåller även att en total styrning till SPAR av alla uppgifter – personnummerkontroll, personnummersökning, aktualisering av andra register och urvalsdragning – oavsett vilket medium som väljs för utlämnandet av uppgifterna, inte torde kunna täckas enbart av den föreslagna 28 § datalagen och en särskild författning om SPAR. Beträffande utlämnande av uppgifter på maskinläsbart medium kan sådant förhindras enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen, TF. Även skyldigheten att utlämna uppgiften på adressetiketter torde som anges av DALK (s. 209) vara villkorlig. RSV vill emellertid framhålla att RSV och länsstyrelserna även försettningsvis blir skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter – också sådana som finns eller skulle komma att införas i SPAR – från sina dataregister i läsbar utskrift enligt nuvarande reglering i TF. En total styrning till SPAR kräver alltså grundlagsändring.

Statskontoret påpekar att man i sin rapport om SPAR diskuterar en möjlighet att få en snabbare rapportering av adressändringar än vad som för närvarande kan ske. Enligt ett förslag från postverket skulle man kunna uppdatera SPAR med adressändringar direkt från postverket via dess redovisningscentraler. Därvid skulle man slippa omvägen att avvakta beslut från pastorsexpeditionerna och rapporteringen via länsstyrelserna. Detta är ett exempel på en tänkbar rationalisering. DALK utgår ifrån att SPAR skall grundas på uppgifter om folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering som finns hos länsstyrelserna. DALK föreslår en författningsreglering av SPAR med denna innebörd (§ 28). Frågan är om tänkbara rationaliseringsåtgärder förhindras i och med detta. Det är viktigt att man i en författning inte reglerar bort angelägna möjligheter att förenkla och förbättra.

Rikspolisstyrelsen finner det mer naturligt att SPAR regleras i annan lagstiftning än datalagen.

Några av dem som är positiva till huvuddragen av DALK:s förslag på denna punkt diskuterar vem som bör ha registeransvaret för SPAR.

Datainspektionen påpekar att man har goda erfarenheter av att registeransvaret för SPAR ligger hos datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA). Inspektionen har emellertid i och för sig ingen erinran mot att ansvaret överförs till någon annan. En förutsättning är dock att driftmiljön med hänsyn till säkerhet m. m. blir godtagbar med hänsyn till integritetsskyddet. Härvidlag finns anledning att erinra om sårbarhetskommitténs

(SÄRK; Fö 1977:02) lägesrapport (Ds Fö 1978:4), ADB och samhällets sårbarhet. Av rapporten framgår att det finns skäl att även beakta driftsäkerheten. Som DALK påpekar finns det emellertid anledning att avvakta och se hur den framtida folkbokföringen kommer att organiseras innan några förändringar görs beträffande registeransvaret för SPAR.

Inspektionen instämmer i övrigt i DALK:s förslag, således även i den ändring i 3 § datalagen som gör det möjligt att upphäva den provisoriska 3 a §.

DAFA pekar på att man enligt sin instruktion skall bedriva en uppdragsverksamhet som skall vara ekonomiskt självbärande och finansieras genom ersättning som bestämmes efter samråd med riksrevisionsverket. DAFA:s övergripande målsättning – som den kommit till uttryck i bl. a. regleringsbrevet för DAFA för budgetåret 1978/79 – är att tillhandahålla administrativ databehandling till en så låg kostnad för statsverket som möjligt med beaktande av såväl kortsiktiga som långsiktiga aspekter. Något självständigt vinstintresse för verksamheten finns således inte. DAFA tar inte ställning till om det är rimligt att SPAR skall bygga på full kostnadstäckning men framhåller att under det år som SPAR varit i drift har DAFA kunnat konstatera att priserna på tjänster baserade på SPAR har varit helt jämförbara med priserna för motsvarande tjänster baserade på andra befolkningsregister. DAFA förutsätter att även framgent kostnaderna för SPAR kan täckas genom intäkterna från systemet. Om statsmakterna finner att SPAR helt eller delvis bör finansieras genom anslag kan givetvis en sådan ordning införas även vid DAFA.

DAFA fortsätter:

Under den tid som SPAR varit i drift har ett fördjupat samarbete uppkommit mellan nyttjarna av SPAR:s tjänster och DAFA samt mellan DAFA och datainspektionen. Vidare har de registrerade mer och mer börjat upptäcka DAFA som registeransvarig för SPAR. DAFA anser att det under dylika förhållanden vore olyckligt att flytta registeransvaret till annan myndighet och vill därför i sammanhanget anknyta till vad fördragande departementschefen framhöll i propositionen 1976/77:27 om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister: "När det gäller ansvarsfördelningen för registret anser datainspektionen att det finns praktiska skäl för att överväga att göra DAFA både system- och driftansvarig". Departementschefen försätter: "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. Lägg systemansvaret på riksskatteverket krävs formellt att kontakter mellan DAFA och inspektionen går via riksskatteverket."

Statskontoret ser inga skäl till ett alternativ som innebär att system- och registeransvaret läggs på någon annan myndighet än RSV eller DAFA. Mot den bakgrunden kan kontoret heller inte förstå meningen med DALK:s förslag om SPAR (§ 28) i vilket man utgår ifrån att regeringen eller, efter regeringens bestämmande datainspektionen meddelar närmare föreskrifter

om det statliga person- och adressregistret. Förslaget rimmar illa med det myndighetsansvar för drift- och utveckling av SPAR som har getts till DAFA. Statskontoret ställer sig därför inte bakom förslaget i 28 § på den punkten. Datainspektionen har f. ö. redan nu enligt 6 § i datalagen möjlighet att ange olika föreskrifter i den mån de behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet. Denna datainspektionens roll räcker också i fråga om SPAR.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm anser det rimligt ur aktualitets- och allmän säkerhetssynpunkt att registret förläggs så nära de uppgiftsavlämnande myndigheterna som möjligt. En placering centralt eller centralt/regionalt inom skatteförvaltningen borde därvid vara att föredra.

Till de mot DALK:s förslag negativa remissinstanserna hör *länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)*, *länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhús län*, *Stockholms och Malmö kommuner*, *Kommundata AB*, *Servicebyråernas branschorganisation* samt *DATEMA*.

LON är i princip positiv till SPAR i dess nuvarande form och är tveksam till en utvidgning av SPAR. Länsstyrelsernas registeruppgifter torde inte kunna minska genom att man ökar registeruppgifterna i SPAR. Vad man däremot kan reducera är bl. a. antalet privata befolkningsregister. Dessa torde dock kunna begränsas redan med hänsyn till de uppgifter som nu finns i SPAR.

Även nuvarande system att länsstyrelserna har basregister borde enligt LON ge en god kontrollmöjlighet eftersom statsmakterna vid tillståndsgivningen kan ge föreskrifter för registeransvariga myndigheter. Dessutom har datainspektionen viss kontroll- eller styrmöjlighet genom att den med stöd av 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 6 § datalagen kan förbjuda registeransvarig myndighet att göra vissa uppgifter tillgängliga, dvs. förbjuda myndigheten att använda vissa söknycklar eller annars ta ut viss information. En uppenbar nackdel torde vara att uppdateringen av de stora register som förs inom riksförsäkringsverket, statistiska centralbyrån, rikspolisstyrelsen m. fl. skulle fördröjas genom att myndigheterna föreslås gå via SPAR och inte direkt till länsstyrelsen. Även riskerna för fel i registren torde öka eftersom förslaget innebär att antalet överföringar blir fler.

Avslutningsvis anför LON att effekterna av förslaget också i övrigt är otillräckligt utredda. LON kan därför inte nu ta positiv ställning till förslaget utan är närmast böjd att avstyrka det. Slutligt ställningstagande är emellertid möjligt först då bl. a. SPAR:s funktioner, organisationen och framför allt konsekvenserna av förslaget klargjorts.

Länsstyrelsen i Malmöhús län pekar på att en uppbyggnad av SPAR av den omfattning DALK föreslår innebär att ett i sig synnerligen omfattande dataregister blir dubblerat. Med hänsyn till de syften kommittén angett nämligen integritetsskydd ter sig en sådan centraliserad dubbellagring enligt länsstyrelsen betänklig. Några bärande motiv för en överflyttning till SPAR av aviseringen till myndigheter och kommunala organ har DALK inte anført.

Effekterna skulle bli avsevärt högre kostnader för aviseringen samt tidsfördröjningar utan några påvisbara fördelar.

Länsstyrelsen framhåller vidare att utredningen inte berört frågan om de ersättningar som DAFA skall erlagga till länsstyrelserna och andra myndigheter för de uppgifter som de tillför SPAR. Vid överföring av uppgifterna uppkommer kostnader för datordrift, distribution m. m. Vidare måste vid en kalkyl baserad på full kostnadstäckning också medräknas indirekta kostnader för uppläggning, aktualisering och drift av de register på länsstyrelsen som blir aktuella i samband med SPAR. Enligt länsstyrelsens mening måste dessa ekonomiska frågor utredas innan DALK:s förslag kan genomföras. När det gäller den del av aviseringsverksamheten som kommittén betraktar som ett kommersiellt utnyttjande av uppgifter om de enskilda medborgarna kan det verkligen ifrågasättas om nackdelen med att behöva få inhämta uppgifter från 24 länsstyrelser mot att vända sig enbart till DAFA skulle vara tillräckligt motiv för den föreslagna ensamrätten för SPAR. Att den direktreklam som länets företag bedriver baserad på uppgifter direkt från länsstyrelsen skulle väcka mindre oro och irritation om den i stället baserades på SPAR är en tankegång som länsstyrelsen finner helt orimlig. Enligt länsstyrelsens mening har länsstyrelserna under de gångna åren klart visat sig kunna behärska de avvägningar i utlämnandet av offentliga uppgifter som krävs för att minska eventuell oro och irritation över direktreklam. Att införa en ensamrätt för SPAR att utlämna vissa offentliga uppgifter innebär för länets företag och organisationer omfattande kostnadsfördyringar och andra olägenheter jämfört med att vända sig till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen slutar:

Den av DALK föreslagna utformningen av SPAR innebär kraftiga ingrepp i offentlig och enskild verksamhet som för länsstyrelsen ter sig oacceptabla. Vidare är de ekonomiska konsekvenserna inte klarlagda. Med hänsyn härtill avstyrker länsstyrelsen kommitténs förslag till utvidgning av SPAR.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att registret i allt väsentligt skulle behöva innehålla samma information som det centrala skatterregistret. Någon minskning av informationsinnehållet i de regionala registren för folkbokföring och beskattning skulle å andra sidan inte bli möjlig härigenom. Övriga effekter skulle bli en betydelsefull försämring av aktualiteten i de register som nu uppdateras direkt från länsstyrelserna. Med ytterligare ett led i aviseringskedjan skulle dessutom riskerna för minskad säkerhet och tillförlitlighet i uppgifterna i dessa register öka. Länsstyrelsen kan vidare inte inse att möjligheterna att begränsa utlämningen av personuppgifter på t. ex. magnetband blir bättre om utlämningen sker från SPAR än från länsstyrelserna. Den informationsutlämning som här avses gäller dessutom till alldeles övervägande del uppgifter som statliga och kommunala organ behöver i sin samhällseliga verksamhet och kan därför knappast begränsas. Länsstyrelsen har också mycket svårt att förstå att koncentrationen till SPAR skulle leda till någon bättre överblick över användningen av folkbokförings- och taxerings-

uppgifter än om utlämningen sker från länsstyrelserna. Tvärtom kan det enligt länsstyrelsens mening föreligga risk att SPAR som drivs efter affärsmässiga grunder, kommer att – medvetet eller omedvetet – drivas av ambitionen att utöka verksamheten med en ökad spridning och därmed också ökade svårigheter till överblick som följd. Den omständigheten att utlämningen sker från länsstyrelsen som inte har något kommersiellt intresse av denna verksamhet utan i stället många gånger upplever den som en besvärlig skyldighet utanför de ordinarie arbetsuppgifterna, är i sig en viss garanti för att utlämningen blir begränsad. SPAR:s användning bör enligt länsstyrelsens mening även fortsättningsvis begränsas till att i huvudsak tillgodose den privata sektorns behov i enlighet med det syfte som angivits i riksdagsbeslutet 1976. Länsstyrelsen avstyrker alltså DALK:s förslag på denna punkt. I övrigt – men med de begränsningar som detta avstyrkande kan innebära, om 3 a § slopas – delar länsstyrelsen DALK:s uppfattning att en särskild paragraf bör införas i datalagen enligt vilken rätten att föra personregister med SPAR:s funktioner förbehålls den som har registeransvaret för SPAR.

Också *Stockholms kommun* är kallsinnig till att SPAR skall fylla alla de uppgifter DALK har föreslagit. DALK:s motiv för att styra även myndigheterna uteslutande till SPAR är svagt i förhållande till de väsentligt ökade kostnaderna samt nackdelarna med minskad aktualitet och säkerhet. Kommunerna bör liksom tidigare få direkt tillgång till länsstyrelseregister såvida inte den ändringen vidtages att SPAR förlägges till länsstyrelserna i stället för till den statliga datacentralen DAFA. SPAR synes inte vara något alternativ till egna befolkningsregister för de större kommunerna.

Inte heller *Malmö kommun* godtar DALK:s förslag. Enligt kommunen täcks inte kommunernas behov av aktuella personuppgifter av innehållet och funktioner i det föreslagna SPAR. Malmö kommuns behov täcks i dag med hjälp av s. k. aviseringsband från länsstyrelsen. Det är av största vikt att denna service ej försämras eller försvinner. DALK har ej i tillräcklig omfattning övervägt konsekvenserna för den kommunala sektorn och förslagen i 28 § bör modifieras med hänsyn till de register som behövs inom samhällsnyttiga och medborgarserviceområden.

Kommundata AB vars verksamhet omfattar utveckling av ADB-system för den kommunala sektorn samt ADB-bearbetningar för kommuner och landsting påpekar att användningen av befolkningsregister inom hälso- och sjukvården har fått ökad betydelse. Det är på det området av yttersta vikt att varje patient kan identifieras korrekt och fullständigt. För patienter som av medicinska eller andra skäl givit ofullständiga uppgifter kan komplettering ske från befolkningsregister. För övriga patienter kan en verifiering av uppgifterna ske. Den korrekta identitetsuppgiften ger möjlighet att ta fram journaler, att sammanställa vårdtillfällen till värdepisoder, att kontakta anhöriga, allt med målsättningen att öka säkerheten och kvaliteten i vården. Av samma skäl är kravet på uppgifternas aktualitet i befolkningsregistret

mycket högt. Varje dags försämring av aktualiteten innebär statistiskt en försämring av värden. Ett centralt SPAR kan inte ersätta ett lokalt eller regionalt befolkningsregister, dels på grund av högre kostnader (t. ex. linjekostnader för terminaler), dels på grund av en förmodad sämre tillgänglighet. Dessa nackdelar skulle kunna undanröjas om SPAR i fysisk mening kunde regionaliseras i tillräcklig grad. Med hänsyn till den försämring i aktualiteten på uppgifterna som SPAR medför förordar bolaget för kommuner och landsting fortsatt avisering från länsregisteren.

Servicebyråernas branschorganisation (SEBRO) och *DATEMA* anser att förslaget kan få negativa konsekvenser i framtiden, främst avseende frihet till information, näringsfrihet och skydd för investering. Lagstiftning om SPAR kan innebära inledning till en utveckling som kan hota informationsfriheten, genom att denna i sig triviala information förbehålls en statlig myndighet. Utvecklingen kan förstärkas genom att såväl registeransvar som drift läggs hos DAFA. Ur näringsfrihetssynpunkt skapar DALK genom att förlägga SPAR till DAFA ett statligt monopol. Från servicebyråbranschens synpunkt är ett sådant förhållande önskat och det ger DAFA en konkurrensfördel vad gäller andra servicebyråtjänster. De tjänster som ett register av SPAR:s typ producerar är mycket betydelsefulla för många företag i Sverige och dessa borde rimligen ha valmöjlighet så att en effektiv kvalitets- och priskontroll-effekt uppnås. Registeransvaret för SPAR borde kunna innehas av t. ex. riksskatteverket eller datainspektionen. Den aktuella myndigheten kan sedan förlägga driften av SPAR till någon eller några driftcentraler som uppfyller de krav på säkerhet och sekretess som datainspektionen ställer. Man uttrycker avslutningsvis tveksamhet över att beslut om totala befolkningsregister, och därmed register som liknar totala register föreslås överförd från datainspektionen till regeringen. Innebörden av begreppet "totala befolkningsregister" framstår inte som helt klar. Det kan innebära att den framtida tillståndsbehandlingen i sin tur blir oklar. En tillståndsansökan som av den sökande uppfattas som förvaltningsärende blir regeringsärende redan i första omgången. Förutom osäkerheten har detta betydelse genom att beslut tagna av regeringen av naturliga skäl ej kan överklagas.

9 Mjukdata och andra speciellt känsliga uppgifter

Ett mer begränsat antal remissinstanser kommenterar utredningen på denna punkt. DALK:s slutsatser godtas i huvudsak men några instanser diskuterar frågan om vad som skall betraktas som mjukdata.

Hovrätten för Västra Sverige anser att registrering av s. k. mjukdata i personregister är betänklig ur flera synpunkter. Såsom datainspektionen har framhållit kan betyg och andra omdömen som registrerats ge ett vilseledande intryck av exakthet och objektivitet samtidigt som individuella nyanseringar och förbehåll kan försvinna. Uppgifter av denna art kan även i regel antas vara aktuella endast under kortare tid. En omfattande registrering av mjukdata

medför till följd härav väsentliga risker för intrång i den personliga integriteten. Det är uppenbart att riskerna med registrering av mjukdata kan bli särskilt påtagliga under krigstid eller under tider som präglas av politiska omvälvningar. Å andra sidan är registrering av sådana data legitim och motiverad inom flera samhällsområden. Kommittén har i detta avseende angivit sjukvården, socialvården, sjukförsäkringsområdet och den polisiära verksamheten som exempel. Hovrätten ansluter sig till kommitténs uppfattning att det är önskvärt att registrering av mjukdata regleras i datalagen närmare än vad nu är fallet. Hovrätten finner att den definition av begreppet mjukdata som kommittén har gjort väl täcker de uppgifter som åsyftas. Med hänsyn till vikten av att integritetsskyddet upprätthålls anser hovrätten att det bör krävas särskilda skäl för registrering av mjukdata. Det framstår därför som en lämpligare lösning än vad kommittén föreslagit att en sådan regel som nu angetts införs bland de tillståndsregler som anges i 4 § datalagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har ingen erinran mot DALK:s synpunkter och förslag till ett nytt stycke i nuvarande 6 § datalagen av den innebörden att datainspektionen när den avgör om föreskrift behövs, särskilt skall beakta om det i registret ingår omdömen eller andra värderande upplysningar om den registrerade.

Svenska försäkringsbolags riksförbund delar DALK:s uppfattning när det gäller lagregleringen på detta område och tillstyrker i likhet med *Medborgarrättsrörelsen* tillägget till 6 § datalagen.

Landsarkivet i Lund konstaterar att utredningen stundtals företräder en nyanserad inställning till mjukdata och att dessa inte a priori måste betraktas som något för den enskilda människan diskriminerande. Kommitténs uttalande att värderingar ändras från tid till annan tyder på detta. Man håller alltså fast vid att man även i fortsättningen skall bedöma register innehållande mjukdata från fall till fall. Alla är också ense om att dataregister innehållande mjukdata måste behandlas med stor noggrannhet, och detta synsätt speglas i den nya 3 §.

Sårbarhetskommittén anser att DALK:s förslag per positiva effekter från sårbarhetssynpunkt. Enligt kommitténs mening kan i vissa fall, t. ex. vid registrering av nyckelpersoner och av särskilt känslig information sårbarhetsaspekter föra längre än integritetsbedömningen. Det finns därför skäl att även pröva sårbarhetsfrågor som sammanhänger med olika slags känsliga personregister.

Några remissinstanser diskuterar vad som skall avses med mjukdata.

Enligt *datainspektionens* uppfattning finns det vissa principiella skillnader mellan s. k. mjukdata och andra uppgifter i personregister. Man kan emellertid enligt *inspektionens* uppfattning inte handlägga ärenden angående register som innehåller mjukdata annorlunda än varje annat register. Prövningen skall göras oberoende av vilka uppgifter som ingår i registret. Det går därför inte att vare sig i lagen eller i handläggningen särbehandla

mjukdata. Det beslut vartill prövningen leder får i sin tur utformas bl. a. med hänsyn till vilka uppgifter som ingår i registret. Det är i och för sig riktigt att vissa uppgifter kan anses mera känsliga från integritetssynpunkt än andra. Avgörande härvidlag är uppgifternas art och vad de registrerade har för uppfattning eller kan antas ha för uppfattning om registreringen av dem. Det är just denna uppfattning som avgör vad som skall anses känsligt eller inte. Man kan därför knappast, som DALK gör, säga att de registrerades inställning skall tillmätas större betydelse ju känsligare uppgifter det gäller, eftersom just denna måttstock används för att bedöma uppgifternas grad av känslighet. En annan sak är att vissa uppgifter är av sådan art att man kan presumera att de registrerade uppfattar dem som ytterligt känsliga. Så har skett genom den reglering som f. n. förekommer i 4 § datalagen. Enligt datainspektionen går emellertid ingen klar skiljelinje mellan de uppgifter som nämns där och andra personuppgifter. I stället kan uppgifterna tänkas placerade på en skala med fortlöpande fallande känslighet. De uppgifter som förekommer i 4 § första stycket datalagen kan därvid anses höra hemma i skalans mest känsliga ändpunkt. Därefter följer de uppgifter som nämns i andra stycket samma lagrum. Sedan följer övriga uppgifter i den ordning till vilken de registrerades dokumenterade eller antagna uppfattning ger anledning. Därvid får sådana uppgifter som mjukdata och andra av DALK i avsnittet nämnda uppgifter placeras in i enlighet med de registrerades uppfattning. Sekretesslagens (1937:249) regler ger också viss vägledning i frågan om graden av känslighet hos olika uppgifter. Med utgångspunkt i hur känsliga uppgifterna har ansetts vara får sedan datainspektionen göra bedömningar av vilket skydd för den personliga integriteten som kan anses påkallat.

UHÄ ser med tillfredsställelse att utredningen inte försöker ange en definition av begreppet mjukdata som grund för en generell regel för vilka uppgifter som kräver särskild reglering vid tillståndsgivning. Datainspektionens prövning av uppgifternas berättigande, sedd mot bakgrund av registersituationen som helhet, torde vara fullt tillräcklig.

Det är dock enligt UHÄ:s mening tveksamt om betygsuppgifter är att betrakta som mjukdata i den mening som utredningen synes göra gällande. Till utredningens utgångspunkt att i begreppet mjukdata ligger resultatet av en värdering eller ett subjektivt omdöme bör enligt UHÄ:s mening kunna läggas att uppgiften i fråga i någon mening är vag eller oprecis. Betygsättning inom högskolan sker ofta som en funktion av uppnådda skrivningspoäng e. d. I viss mening kan sålunda betyg på prov vara ett exakt mått, även om detta mått kan ha kommit till på grundval av en bedömning av annan art än en rent kvantitativ. På motsvarande sätt är slutbetyg i en helt avklarad kurs vanligen resultatet av en sammanvägning delvis i kvalitativa men i stor utsträckning även i kvantitativa termer såsom de ingående momentens poängomfattning.

Mot bakgrund av vad UHÄ ovan anfört kan påpekas att *juridiska*

fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala i sitt yttrande har framhållit att det är betydelsefullt att ställning tas till frågan om betyg omfattas av uttrycket omdöme eller annan värderande upplysning. Enligt nämndens mening bör detta inte gälla till siffror eller grader formaliserade betyg.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska civilekonomföreningen och Civilekonomernas riksförbund tror att en lagstiftning kring register innehållande s. k. mjukdata liksom av register, som förs med hjälp av annan teknik än ADB, kommer att visa sig vara svår att efterleva och att övervaka. Själva begreppsapparaten kring dessa företeelser är så diffus att en lagstiftning knappast kan fylla gängse krav på stringens. En ytterligare komplikation är expansionen av ord- och textbehandling. Som exempel på vilken framtida problematik som kan uppstå vid infogande av hänsyn till mjukdata i nuvarande regelsystem ställs frågan om verbala elevomdömen enligt betygsutredningens förslag skall anses vara mjukdata och därmed ur registertillståndssynpunkt behandlas restriktivare än dagens sifferbetyg trots att de enligt många bedömare skall vara rättvisare och ofarligare för individen.

SPN framför att registrering av arbetsprestationer inte alltid behöver innebära en värdering av den registrerades arbetsförmåga. Arbetsmätningresultat kan också utvisa behov av personalutvecklingsinsatser eller förbättring av arbetsmiljön.

Enligt *RÅ:s* mening kan uppgifter om registrerad persons ras och härkomst vara av minst lika känslig natur som uppgifter om politisk och religiös uppfattning. Endast undantagsvis torde finnas bärande motiv för en sådan registrering. *RÅ* anser därför att registrering av uppgifter om ras och härkomst skall få ske endast om särskilda skäl föreligger. Tillägg av denna innebörd bör göras i 4 § i tredje stycket.

Teologiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet delar fullständigt gällande rätts uppfattning att ytterligt stor restriktivitet bör råda vad gäller registrering av enskild persons tillhörighet till viss konfessionell grupp och frånvaro av sådan gruppstillhörighet. Uppgift om religiös gruppstillhörighet torde också, vid sidan av uppgiften om i vad mån en person är döpt, konfirmerad och vigd i Svenska kyrkans ordning, vara den enda uppgift med anknytning till det religiösa livet som kan anges för hela eller större delar av befolkningen i register av något slag. Inom den vetenskapliga forskningen kan behov finnas av registrering i lagens mening av uppgifter från intervju- och enkätundersökningar om t. ex. religiös aktivitet, ställningstaganden till frågor om religiös tro och uppfattningar om religiösa grupper. Sådana register torde undantagslöst få sådan karaktär att de omfattar begränsad population, har begränsad varaktighet, inte samkörs med andra register och att deras utdata framställs i form av statistik. Nämnden ifrågasätter om just dessa forskningsregister innehåller så känsliga uppgifter att en särbehandling av dem är befogad i lagtexten och inom datainspektionen. De religionsbegrepp som används i dessa vetenskapliga sammanhang är ofta ytterligt vida och det är med utgångspunkt från dem svårt för forskaren att bestämma vad som

faller under lagens begrepp religiösa uppfattningar. Undersökningarna gäller ofta också attityder och beteenden bland aktiva medlemmar av religiösa grupper och registrering av religiösa uppfattningar torde för dessa personer inte kunna anses vara särskilt känsliga uppgifter. Nämnden finner det mot denna bakgrund rimligt att man närmare prövar vilken typ av uppgifter som kan anses falla under lagtextens begrepp religiös uppfattning och vilkas intagande i ett register får ske endast om särskilda skäl föreligger.

Karolinska Institutet, slutligen framhåller att det från forskningssynpunkt är väsentligt att registrering av s. k. mjukdata inte omöjliggörs. Forskningsverksamhet som inte får inkludera känsliga områden skulle annars lätt kunna bli en hårt styrd verksamhet.

10 Anställdas medverkan vid prövningen av personregister vid företag

På denna punkt är remissutfallet tämligen splittrat.

Datainspektionen uttalar att ett sätt inspektionen har begagnat för att vid tillståndsprövningen enligt 3 § datalagen tillmäta inställningen hos dem som kan komma att registreras betydelse, har varit att inhämta de fackliga personalorganisationernas uppfattning beträffande register som omfattar deras medlemmar som kollektiv, exempelvis löne- och personalregister. Inspektionen uppfattar DALK:s förslag som ett stöd för att även fortsättningsvis gå tillväga på detta sätt. Medbestämmandelagen (MBL) har medfört en ändrad situation bl. a. när det gäller arbetsgivarens handläggning avseende att med ADB bearbeta personuppgifter rörande anställda. Man kan säga att arbetsgivaren är skyldig att i förväg lämna arbetstagarna tillfälle att ge sin inställning till känna i fråga om ett personregister. Datainspektionen har tagit fasta på detta och utarbetat förslag till föreskrifter som skall iaktas vid handläggningen av ärenden angående löne- och personalregister. Där sägs att de centrala fackliga organisationerna genom remiss skall beredas tillfälle att yttra sig i frågor av principiellt intresse. Vidare skall sökande alltid till ansökningshandlingarna föga dokumentation rörande de registrerade inställning till registreringen. MBL-protokoll skall företes när detta kan ske. De registrerade bör sedan genom sina lokala fackliga organisationer underättas om datainspektionens beslut. Den nu angivna ordningen avses komma att regleras i datainspektionens författningssamling (DIFS). Meningen är att av DIFS också skall framgå de övriga förutsättningar som gäller för rätten att föra löne- och personalregister enligt det s. k. förenklade ansökningsförfarandet. Kopia av sådan DIFS skall fogas till datainspektionens beslut rörande register av nu nämnt slag.

Inspektionen konstaterar att det skisserade systemet överensstämmer med DALK:s överväganden och fortsätter:

I fråga om de anställdas möjligheter att med tillämpning av MBL påverka arbetsgivarens möjligheter att inrätta ett personregister bör följande tilläggas.

Beträffande den nu angivna frågan föreligger ingen facklig vetorätt. De fackliga organisationernas meningsyttringar sådana de förekommer i ärendena hos datainspektionen får därför endast tillmätas värde som en av de faktorer som är avgörande för tillståndsprövningen, låt vara en av de viktigare såsom framgår av 3 § andra stycket datalagen. Till saken hör också att datainspektionen skall beakta varje registrerads rätt till integritetsskydd oberoende av den registrerades medlemskap i viss organisation.

Stockholms kommun anför i detta sammanhang att eftersom MBL skapar helt andra förutsättningar för organisationerna att komma till tals i datafrågor än vad de haft tidigare att vid lokala och centrala förhandlingar framföra sina synpunkter bör härigenom de registrerades inställning bli tillräckligt belyst i förhandlingarna. Det synes därför inte längre erforderligt att datainspektionen tillämpar nuvarande praxis med remiss till de centrala fackliga organisationerna. Då organisationerna i MBL-förhandlingar uttryckt sin uppfattning bör detta vara tillräckligt för att datainspektionen med hänsyn härtill och till de övriga synpunkter som inspektionen har att beakta kan utföra sin prövning. De anställda bör sålunda inte engageras vid datainspektionens prövning av personregister som arbetsgivaren avser att föra över dem utan detta bör ske i MBL-sammanhang. Det bör sedan ankomma på inspektionen att från sina egna utgångspunkter ensam avgöra sådana frågor.

Industriförbundet och *Arbetsgivareföreningen* ställer sig från principiella utgångspunkter mycket tveksamma till den ordning som datainspektionen efter hand kommit att tillämpa vid beredningen och behandlingen av berörda personalregisterärenden nämligen att datainspektionen i ärenden om register över anställda regelmässigt inhämtat yttrande från de anställdas organisationer på central eller lokal nivå. Om de synpunkter som datainspektionen på sådant sätt inhämtat i vissa fall kommit att bli utslagsgivande för myndighetens ställningstagande och beslut, är besluten felaktigt grundade. Organisationerna kan från sin sida inte godta att datainspektionen tillämpar ett sådant förfarande vid sin prövning av registeransökningen, som skulle innebära att facklig organisation i praktiken i vissa fall kom att tillerkännas vetorätt. Organisationerna har inget att erinra mot att datainspektionen, om särskilda skäl anses föreligga, undersöker om lokal MBL-förhandling ägt rum och i förekommande fall begär in protokoll över förhandlingen, innan ett visst personalregisterärende avgörs. Skulle det föreligga skäl för datainspektionen att därvid avslå en ansökan om tillstånd att föra visst register, måste beslutet emellertid uteslutande grundas på datainspektionens egen bedömning av en föreliggande risk för otillbörligt integritetsintrång.

SACO/SR anser att det är nödvändigt att datainspektionen även i fortsättningen inhämtar de centrala fackliga organisationernas synpunkter när det gäller register av mer principiell karaktär. Detta är särskilt viktigt för SACO/SR, som till skillnad från LO och TCO ej är representerad i datainspektionens styrelse. De fackliga organisationerna har därvid bl. a. att inhämta den lokala arbetstagarorganisationens syn samt ställa frågan i ett

vidare datapolitiskt perspektiv. Ett utökat remissförfarande till de lokala fackliga organisationerna får ej föranleda att ordningen med remissförfarande till de centrala fackliga organisationerna frångås när det gäller register av principiell karaktär eller register som tidigare ej har prövats. SACO/SR framhåller vikten av att datainspektionen i tillståndsärenden om personregister med uppgifter om anställda undersöker om förhandling har ägt rum, och att sådana förhandlingsprotokoll begärs in och beaktas under ärendets behandling. Om förhandling ej har ägt rum i ett sådant läge men är planerad, bör datainspektionen avvakta förhandlingsresultatet innan tillstånd meddelas. SACO/SR framhåller också vikten av att personalorganisationerna får del av datainspektionens beslut.

Enligt LO:s mening överväger fördelarna med centralt remissförfarande i dessa frågor. I viktiga ärenden skapas förutsättningar för en likartad bedömning och, i de fall meningsskiljaktigheter förekommer, ges möjligheter att med ledning av remissyttrandena göra en rimlig avvägning utifrån de olika ståndpunkterna. I de ärenden som faller under det förenklade förfarandet framhåller LO att det är viktigt att de anställdas synpunkter framförs och beaktas. Det är naturligt att dessa synpunkter framförs av de lokala fackliga organisationerna på arbetsplatsen. LO föreslår därför att det av ansökan bör framgå huruvida arbetsgivaren förhandlat med de anställda innan han fattat beslut om och ingett ansökan om att få föra löne- och personalregister. Detta skulle kunna framgå av en särskild ruta eller ett särskilt utrymme i en färdigtryckt ansökningsblankett. I denna ruta kan arbetsgivaren ange huruvida han har primärförhandlat med de lokala organisationerna eller ej. Av ansökningen bör också framgå vilka arbetstagarorganisationer som är representerade på arbetsplatsen. Enligt LO:s uppfattning torde det ofta vara så att frågor av detta slag faller under arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet enligt medbestämmandelagen. När så är fallet vore det lämpligt att till ansökan foga förhandlingsprotokoll från de primära förhandlingarna. På så sätt skulle de anställdas synpunkter i ärendet på ett enkelt sätt komma till datainspektionens kännedom.

LO föreslår även att datainspektionen, med ledning av uppgifterna i ansökan, alltid meddelar de lokala arbetstagarorganisationerna om sitt beslut och om vilka förutsättningar som gäller för tillståndet.

TCO anför:

När det gäller anställdas medverkan vid prövning av personregister över anställda inom företag och förvaltning föreslår kommittén inga förändringar i det förfarande som nu tillämpas. *TCO* finner att kommittén inte redovisat några övertygande skäl för denna ståndpunkt.

Det är enligt *TCO*s uppfattning nödvändigt att utgå från ett utvidgat integritetsbegrepp, där de anställdas integritet på arbetsplatserna utgör en viktig beståndsdel. Mot denna bakgrund är det förfarande som nu tillämpas mindre lämpligt.

Uppgifter över enskilda anställda kan förekomma dels i traditionella löne- och personalregister, dels i register som är uppbyggda för andra ändamål, men

där uppgifter kan återföras på enskilda personer. Datasystem som innebär en ökad styrning och kontroll av de anställda är under stark expansion. Systemen förutsätter att datorn löpande förses med information från enskilda anställda. Även om den primära avsikten är att informationen skall skapa underlag för styrning av arbetet, skapar den också förutsättningar för en jämförelse i prestationshänseende mellan enskilda löntagare. Jämförelsen kan t. ex. grundas på hur ofta den enskilde lämnat information till datorn. Även arten av den information som ges till datorn kan ligga till grund för prestationsmätning. Informationssystem kan alltså användas för andra syften än de öppet uttalade, t. ex. för att införa prestationsmätning bakvägen.

En prestationsmätning av angivet slag kan inte accepteras från facklig synpunkt. Informationen måste ges en bunden form, innan den blir tillämpbar i datasystemet. Detta innebär att endast vissa uppgifter kan insamlas – de som är kvantitativt mätbara. Informationen blir "naken" då den exempelvis inte ger några upplysningar om orsakerna till att arbetsprestationen (d. v. s. den som från datateknisk synpunkt är kvantitativt mätbar) legat på en viss nivå. Störningar i omgivningen, exempelvis i kringrutinerna, kommer inte att registreras i datasystemet. Självständiga och ansvarsfulla åtaganden kommer inte till arbetsgivarens kännedom genom datasystemet. Systemet säger alltså *ingenting* om orsakerna till en viss arbetsprestation.

Enligt kommitténs förslag måste de uppgifter som registreras stå i överensstämmelse med ändamålet med registret. System som enligt ansökan har annat syfte men som sedan utnyttjas för prestationsmätning skulle därmed inte uppfylla förutsättningarna för tillstånd. De fackliga organisationerna kan, om en sådan bestämmelse införs, när ett system väl inrättats begära att Datainspektionen omprövar tillståndsbeslutet med hänvisning till att en prestationsmätning sker.

SPN anser, när det gäller tillståndsprovning för personalregister vid en enskild myndighet, att den av datainspektionen nu tillämpade ordningen med remisser till den anställdas centrala organisationer skapar garantier för en likartad bedömning för samtliga myndigheter och för att de registrerade får sina intressen beaktade. Denna ordning hör därför regleras.

Byråkratiutredningen uttalar att vid myndigheter, företag etc. som tänker inrätta personregister måste de anställda få medverka vid provningen av personregistren och rätt till insyn måste garanteras.

RRV anser i likhet med *DALK* att frågan om anställdas medverkan inte hör regleras i datalagen och hänvisar till verkets yttrande 1978-06-05 (dnr 1977:1439) till justitiekanslern över televerkets besvär över datainspektionens beslut 1977-03-23 angående televerkets driftstatistiksystem. *RRV* framhöll i sitt yttrande bl. a. att en myndighets internkontrollsystem inte kan göras avhängigt av ett godkännande av den part som är föremål för kontrollen. Personalredovisning sker numera inom statsförvaltningen med *ADB*. Som anställd får man vara beredd att acceptera sådan redovisning avseende närvaro och frånvaro, utnyttjande av flexitid m. m. Även registrering av personliga produktionsinsatser kan behövas på områden där tillsyn av arbetsledande personal ej förekommer.

Överräklagaren i Göteborg finner det riktigt att datainspektionen som nu före

beslut bör undersöka huruvida förhandlingar enligt medbestämmandelagen ägt rum och i förekommande fall begära protokoll över förhandlingen. Datainspektionen bör emellertid själv fatta det slutliga beslutet i frågan huruvida risk för otillbörligt integritetsintrång föreligger. Den av reservanten föreslagna vetorätten för löntagarorganisationer då det gäller inrättande eller förande av personregister bör lösas genom medbestämmandelagen, t. ex. då fackliga organisationer kommer till olika uppfattningar.

Landsarkivet i Lund finner det logiskt att avvisa tanken på att anställda i företag genom medbestämmandelagen skall få inflytande över registers uppläggning och innehåll. Sådant inflytande diskuteras inte heller beträffande statsföretag eller statlig förvaltning över huvud.

Några instanser pekar på behovet av att utreda denna fråga ytterligare.

Länsstyrelsen i Stockholms län förutsätter att frågan om de anställdas medverkan vid prövningen av personregister vid företag – från både integritets- och arbetsmiljömässig synpunkt – blir föremål för närmare utredning och övervägande i det fortsatta arbetet inom DALK.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm delar DALK:s uppfattning att datainspektionen i de registrerades ställe gör bedömningar av anställds inställning till planerade register samt att underlaget för bedömningen från fall till annat får göras av inspektionen. Det torde emellertid vara rimligt att de fackliga organisationerna regelmässigt ges tillfälle till remissyttrande vad avser register i synnerhet i offentlig verksamhet. Exempel på sådana register är t. ex. myndigheternas löne- och flexitidsregister, som med nuvarande regelsystem utgör offentlig uppgift för allmänheten oavsett den sökandes syfte med uppgiftsuttaget. Motsvarande uppgifter torde generellt inte kunna erhållas inom privat sektor, om speciell lagreglering inte ger tillstånd härtill. Nämnade förhållanden bör närmare utredas i kommitténs fortsatta arbete.

LO påminner om att man länge har drivit kravet om medbestämmande för de anställda i frågor om löne- och personalregister. Till viss del har dessa krav tillgodosetts genom MBL och då främst genom arbetsgivarens skyldighet att primärförhandla enligt 11 § i lagen. MBL bygger emellertid på principen att lagen i sig ej är tillfyllest utan att den måste kompletteras med medbestämmandeavtal för att de anställda skall kunna erhålla ett verkligt medbestämmande. Något sådant avtal har trots långvariga förhandlingar inte kommit till stånd. Enligt *LO*'s uppfattning bör man inte utesluta möjligheten att genom lagstiftning tillförsäkra löntagarna medinflytande och medbestämmande. När det gäller frågan om integritetsskydd är det naturligt att datalagen förändras för att garantera detta skydd. Kravet på ett väl utvecklat medbestämmande gäller naturligtvis i särskilt hög grad på områden där risken för otillbörligt integritetsintrång är påtaglig som när arbetstagare styrs minut för minut i sitt dagliga arbete. Så är exempelvis fallet när personregister innehåller uppgifter om prestationsmätning eller om ett register tillsammans med ett befattnings- eller behörighetssystem kan användas för individuell prestationsmätning. *LO* menar därför att kommittén bör ges direktiv att följa

denna fråga och om så är nödvändigt föreslå förändringar i datalagen för att tillskapa medbestämmande för löntagarna i frågor som rör beslut om löne- och personalregister.

TCO anför att om kommitténs förslag till ändring av 3 § datalagen genomförs skapas vissa förbättrade förutsättningar för de fackliga organisationerna. Enligt TCO:s uppfattning bör ytterligare övervägas att stärka de fackliga organisationernas inflytande över inrättande av system, som innehåller uppgifter som kan härledas till enskilda anställda.

TCO föreslår att frågan om förekomsten av register för prestationsmätning samt dess effekter för enskilda anställda utreds – antingen inom ramen för kommitténs fortsatta arbete eller i annat sammanhang. Denna utredning bör syfta till att kartlägga i vilken utsträckning nu befintliga datasystem innehåller uppgifter som, oavsett om så sker, innehåller uppgifter som kan återföras på enskilda anställda. Utifrån en sådan kartläggning är det angeläget att diskutera vilka effekter som upplevs av systemen. Oavsett om datasystem utnyttjas för prestationsmätning, kan ett system vara integritetskränkande genom att den enskilde känner sig övervakad genom systemet. Utredningen bör även redovisa förslag till hur en ökad användning av register för prestationsmätning kan motverkas.

TCO vill på nuvarande stadium, innan en sådan mer fullständig utredning gjorts, inte binda sig för någon speciell lösning. Det är emellertid inte uteslutet att utredningens kartläggning kan stärka uppfattningen att en reglering genom lagstiftning av de fackliga organisationernas ställning krävs. En sådan reglering skulle exempelvis kunna innebära att datorbaserade system som – oavsett om detta är avsikten – kan ligga till grund för prestationsmätning inte får inrättas, om lokala fackliga organisationer motsätter sig det. Denna rätt för lokala fackliga organisationer kan komma att behövas vid innebörd. Det är nämligen inte alltid klart om ett visst datasystem innehåller uppgifter som kan härledas till enskild anställd. För den offentliga sektorn bör närmare övervägas om någon begränsning i rätten måste gälla av hänsyn till den politiska demokratin.

Det är enligt TCO:s uppfattning under alla omständigheter nödvändigt att datalagen ändras så, att arbetsprestationer innefattas i de känsliga uppgifter vilka kräver särskilda skäl för att tillstånd till registrering skall ges.

11 Modifiering av tillståndskravet

Reaktionerna på DALK:s förslag på denna punkt kan delas upp i fyra huvudgrupper. En grupp, bland dem *datainspektionen*, *RRV*, *DEFU* och *länsstyrelsen i Stockholms län* godtar förslaget utan att framföra kritik. Några, t. ex. *hovrätten för Västra Sverige* och *bankinspektionen* godtar förslaget i princip men önskar att det närmare bör preciseras vilka undantag som skall gälla från tillståndskravet. Ytterligare några såsom *statskontoret*, *postverket* och *KF* anser att man bör kunna gå längre i undantag än DALK har gjort. *RA*

och *kammarrätten i Sundsvall* slutligen, avstyrker DALK:s förslag.

Datainspektionen konstaterar att DALK:s ståndpunkt grundar sig på bl. a. tidigare förslag som har framförts av datainspektionen och inspektionen har inget att erinra mot förslaget. Det ger emellertid endast marginella lättnader för de registeransvariga och för datainspektionen i förhållande till gällande s. k. förenklade ansökningsförfarande. Till DALK:s uppräknade av vilka olika modeller för kontroll av personregister som kommer att förekomma om förslaget godtas, som innefattar tre olika handläggningsmodeller, kan läggas en fjärde, nämligen anmälan enligt 1 § andra stycket datakungörelsen (1973:291) av personregister som har beslutats av regeringen eller riksdagen. För att undvika sammanblandning bör den nu föreslagna handläggningsformen inte benämnas anmälan utan hellre registrering. Detta är dessutom en adekvat benämning eftersom den främsta avsikten får anses vara att datainspektionen i sitt diarium skall föra in – registrera – uppgifter om personregistret, som kan göra det möjligt att framdeles, exempelvis genom tillsyn, följa registret.

Datainspektionen understryker att de personregister som kan komma att undantas från tillståndstvånget eller underkastas en förenklad tillståndsprövning likväl underkastas samma tillsyn som övriga register. Det är kanske inte minst beträffande dessa register som tillsynen har stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten, eftersom någon annan mer ingående kontroll av registren inte förekommer. Tillsynen kan givetvis inte få karaktären av annat än stickprovskontroll i kombination med prövning av klagomål som riktas mot ett register.

RRF's vitsordar i egenskap av registeransvarig myndighet DALK:s uppgifter om att erfarenheterna av datalagen på det hela taget är goda. Tillämpningen beträffande verkets personregister sker friktionsfritt. Detta utesluter inte att ytterligare förenklingar kan behövas från rationaliserings-synpunkt. *RRV* tillstyrker de i 26–27 §§ föreslagna lättnaderna i tillstånds- och anmälningskraven.

DEFU som framför kritik mot DALK:s förslag rörande de generella grunderna för tillståndsprövningen (se ovan kap. 5) noterar att DALK:s betänkande även innehåller vissa förslag om lättnader i tillståndsförfarandet. Dessa lättnader medför också lättnader i uppgiftslämnandet till datainspektionen. *DEFU* tillstyrker DALK:s förslag i dessa avseenden, och finner det angeläget att dessa möjligheter vidgas allt efter det att datainspektionens erfarenheter visar att så är lämpligt.

Överåklagaren i Göteborg anmärker att DALK:s förslag grundar sig på beprövad praxis hos datainspektionen och att dessa register är underkastade datalagens bestämmelser i övrigt, bl. a. genom tillsyn. Därför finns intet att erinra mot bestämmelsen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har ingen erinran mot den föreslagna 26 § datalagen och *försäkringsinspektionen* konstaterar att det föreslagna anmälningsförfarandet i vissa fall torde komma att innebära en förenkling i

förhållande till nuvarande förfarande.

Riksdatabörförbundet, Svenska databörföreningen, Svenska civilekonomföreningen och Civilekonomernas riksförbund stöder till alla delar förslaget om förenklat tillståndsförfarande.

Hovrätten för Västra Sverige ansluter sig till kommitténs förslag om ett anmälningförfarande för register över kunder, hyresgäster, medlemmar i organisation, anställda och liknande personkategorier. Sådana register kan emellertid innehålla uppgifter som är känsliga från integritetssynpunkt, t. ex. uppgifter om införsel e. d. i löneregister och om kravåtgärder i kund- eller hyresregister. Det är angeläget att datainspektionen inom ramen för anmälningförfarandet i sin tillsyn beaktar de risker som sådana uppgifter kan medföra. Lagens 18 § torde ge datainspektionen de behövliga befogenheterna. En utökad tillsyn är så angelägen att förslaget om övergång till anmälningförfarande bör genomföras endast om datainspektionen får kraftigt ökade resurser för tillsynsverksamheten.

Hovrätten konstaterar vidare att kommittén har uttalat att det får ankomma på den registeransvarige att med utgångspunkt från datainspektionens beskrivning avgöra, huruvida det register han ämnar inrätta är tillståndspliktigt eller om det räcker med en anmälan. Förslaget är i detta hänseende inte godtagbart. Riksdagen bör i lagtexten i huvuddrag ange gränsen mellan tillstånds- och anmälningförfarandena. Lagtexten bör vidare klargöra att regeringen bemyndigas att inom lagtextens ram bestämma närmare vilka typer av register som skall falla under anmälningförfarandet. Frågan, om tillståndsplikt föreligger, bör på detta sätt vara uttömmande reglerad genom lagen och förordningen. Datainspektionens behörighet bör vara begränsad till att ge närmare föreskrifter om de register som faller under anmälningssystemet (om handhavande, innehåll, tillhandahållande av uppgifter m. m.).

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet påpekar att i den mån hithörande register upptar uppgifter om införsel och utmätning i lön, så få uppgifter som möjligt om grunden härför bör anges.

När det gäller förslaget att i vissa fall ersätta nuvarande krav på tillstånd från datainspektionen med ett anmälningförfarande liksom förslaget att undanta register som förs med vissa typer av enklare ADB-utrustning anser *televerket* att det krävs att lagen kompletteras med ingående anvisningar från datainspektionen. Av dessa anvisningar bör klart framgå under vilka förutsättningar en registeransvarig har att söka tillstånd, har anmälningsskyldighet resp. ej alls behöver kontakta datainspektionen.

Också *bankinspektionen* behandlar förslagen till ändringar i 26 och 27 §§ datalagen i ett sammanhang och karakteriserar dessa som DALK:s mer betydande ändringsförslag. Av avgörande betydelse för bedömning huruvida register faller utanför tillstånds- eller anmälningsskyldighet är naturligtvis de föreskrifter som kommer att utfärdas i administrativ ordning. Nödvärdigt är enligt bankinspektionens uppfattning att dessa föreskrifter i mycket konkreta

termen anger när tillstånd eller anmälan inte erfordras. Överväganden av värderande natur rörande den större eller mindre graden av integritetsintrång bör inte ankomma på den registeransvarige själv. Bankinspektionen erinrar om att datalagen under alla förhållanden skall gälla i fråga om registeransvarigs skyldigheter, tillsyn, straff och skadestånd. En anmälan om att personregister inrättats kan vara ägnad att avlasta den registerförande visst ansvar för att risk för otillbörligt integritetsintrång inte föreligger. Jfr straffbestämmelserna i 20 §. Med en anmälan underlättas också tillsynen, t. ex. skulle viss stickprovskontroll möjliggöras. De fall då inte ens en anmälan erfordras bör därför vara klart avgränsade.

TCO vill inte motsätta sig att ett förenklat handlägningsförfarande införs. Förutsättningen härför måste vara att de register, för vilka endast anmälningsplikt föreligger, är noggrant definierade så att inga avvägningsproblem föreligger när det gäller valet av handlägningsordning. *TCO* noterar att löne- och personalregister inte anses böra falla under anmälningsförfarandet och förutsätter att någon ändring i detta avseende inte sker inom ramen för datainspektionens föreskrifter och anvisningar.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet menar att 26 och 27 §§ datalagen bör formuleras så att det klart framgår att bedömningen av risken för otillbörligt integritetsintrång inte ligger i den registeransvariges händer, utan att det är regeringen (datainspektionen) som efter bedömning av risken för otillbörligt integritetsintrång genom uttryckligt stadgande får undanta vissa typer av register från tillståndskravet.

Medborgarrättsrörelsen konstaterar att förslagen rörande 26 och 27 §§ datalagen innebär lättnader för registerhållare och instämmer i denna del i vad *DALK:s* ledamot Yngve Sundblad i sin reservation anför om undantagsregler.

Statskontoret ser det som lovvärt att *DALK* strävat efter att förenkla ansökningsförfarandet och tillståndsprövningen. Många register innehåller mycket få och föga känsliga uppgifter. Åtskilliga sådana register finns också hos offentliga myndigheter. De erfarenheter man fått av datalagen och datainspektionens verksamhet borde vara en bra grund att stå på för att åstadkomma de undantag från tillståndskravet som *DALK* föreslår. *Statskontoret* ansluter sig därför till förslaget om att man slopar tillståndskravet och inrättar ett anmälningsförfarande för vissa typer av register.

En annan väg att gå än den *DALK* föreslår vore fortsätter statskontoret att man inrättar ett anmälningsförfarande som ett första steg för alla register oavsett innehåll och användningsområde. Det skulle därefter ankomma på datainspektionen att bedöma vilka register som behöver provas utöver anmälningsförfarandet. Detta skulle också förenkla datainspektionens arbete med att precisera föreskrifter m. m. enligt *DALK:s* förslag till § 26 i datalagen.

Postverket finner det positivt med det föreslagna tillägget till datalagen som möjliggör undantag från tillståndskravet för register som uppenbart inte kan

antas innebära risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Till denna typ av register bör, enligt Postverket, kunna hänföras de närings- och branschregister som endast omfattar namn- och adressuppgifter på personer verksamma inom viss bransch eller i viss befattning eller med viss utbildning. Postverket delar datainspektionens uppfattning att personer i dessa register inte är registrerade i egenskap av privatpersoner. Eftersom dessa register har ett annat ändamål än konsumentregister bör de också kunna undantas från kravet på adresskälleangivelse. Enligt Postverkets uppfattning skulle adresskälleangivelse i vissa fall innebära så stora olägenheter och kostnadshöjningar för avsändaren att näringslivets och andra intressenters möjligheter att utnyttja registren för direktinformation och direktreklam allvarligt begränsas. Det naturligaste är att den registrerade tar kontakt med avsändaren för att få information om adresskällan.

Industriförbundet och *Arbetsgivareföreningen* ser det som ett framsteg att ett formellt anmälningsförfarande införts för vissa register med begränsat ändamål och innehåll. Även sådana register som enligt förslaget omfattas av ett förenklat ansöknings- och tillståndsförfarande borde kunna hänföras till samma kategori. Därigenom skulle datainspektionen i praktiken bli avlastad arbete till förmån för andra och viktigare arbetsuppgifter, främst ökad tillsyn av de verkligt integritetskänsliga registren.

KF anser att automatisk databehandling av hithörande register numera är så allmän att inte ens anmälan fyller någon viktig funktion och därför icke bör krävas. Information om föreskrifterna och datainspektionens tillsynsverksamhet kan spridas via företaget i databranschen som ändå måste ta hänsyn till lagens krav vid utarbetandet av programvaran. För arbetsgivarnas register innehållande personuppgifter i anknytning till arbetstagarnas arbetsuppgifter anser *KF* att tillståndstvånget borde kunna avskaffas om bägge parterna är eniga om att registren icke utgör intrång i de anställdas personliga integritet. *KF* motiverar detta genom att förhandlingar enligt *MBL* kommer att behandla dessa frågor i vidare bemärkelse än ur ren integritetsskyddssynpunkt och att datainspektionen ändå får det slutliga avgörandet, men slippa att behandla ärenden utan betydelse för den personliga integriteten. *KF* bedömer denna fråga som betydelsefull eftersom byråkratisering kan verka hindrande för införande av rationella rutiner inom näringslivet.

Svenska försäkringsbolags riksförbund tillstyrker att ett anmälningsförfarande ersätter det förenklade ansökningsförfarandet i sådana fall där risken för integritetsintrång uppenbart är ringa. Såsom ytterligare exempel på sådana register nämner riksförbundet register för bevakning av utbetalningar av skilda slag till olika mottagare. För försäkringsbolagen där de flesta register följer det för branschen gällande speciella förenklade förfarandet – vilket ej torde kunna ersättas med ett anmälningsförfarande – föreslår riksförbundet att kompletteringar av register med uppgifter som uppenbart ej är av känslig art, får ske på samma enkla sätt genom en anmälan. Att avvakta en prövning av utvidgning av tillstånden för att införa sådana uppgifter är enligt

riksförbundets mening en onödigt tidskrävande procedur. Såsom DALK föreslår skall register där anmälningsförfarande blir aktuellt i övrigt stå under datainspektionens tillsyn på samma sätt som tillståndspliktiga register, varför datainspektionen har möjlighet att ingripa i efterhand om någon uppgift skulle bedömas medföra risk för integritetsintrång.

Karolinska Institutet anför vissa generella synpunkter rörande ansöknings- och anmälningsförfarandet. Känsliga register, vilka kanske används av ett flertal forskare, bör registreras enligt nuvarande regler. För de projekt med åtföljande register, vilka bör ha passerat och godkänts av en etisk nämnd, bör ett enkelt ansökningsförfarande vara tillräckligt. En rimlig kostnad för detta kan godtas. Små tidsbegränsade projekt ofta knutna till enskilda forskare och ofta av rent klinisk karaktär bör kunna få sitt tillstånd genom ett enkelt anmälningsförfarande. Här avses främst små tillfälliga register, huvudsakligen avsedda för en isolerad undersökning vars resultat publiceras i en avhandling eller en medicinsk artikel. Detta bör kunna ske kostnadsfritt med tanke på den begränsade administrativa belastning detta innebär för datainspektionen (prövning av en etisk kommitté bör dock i alla fall förekomma).

Sammanfattningsvis kan man tänka sig tre nivåer på omfånget av ansökningarna, nämligen dels ansökan enligt nuvarande regler, dels ett förenklat ansökningsförfarande på förtryckta blanketter, dels ett enkelt anmälningsförfarande på förtryckta blanketter.

Teologiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet finner det naturligt att även vissa forskningsregister med okänsliga uppgifter, t. ex. grova indelningar av religiös uppfattning, skulle kunna omfattas av ett förenklat handlägningsförfarande i den mån ett sådant kommer att bli regel inom datainspektionen vid tillståndsgivningen till register för forskningsändamål.

RÅ och *kammarrätten i Sundsvall* är som tidigare anmärkts direkt negativa till DALK:s förslag på denna punkt. *RÅ* ställer sig tveksam till om förslaget skulle innebära någon förenkling för datainspektionen eller de registeransvariga. Kravet på förenkling är enligt *RÅ*:s mening redan nu tillgodosett i och med det förenklade ansökningsförfarande som tillämpas enligt datainspektionens föreskrifter och anvisningar. Kommittén anser vidare att ett anmälningsförfarande skulle innebära väsentliga fördelar för den registeransvarige genom att han kan påbörja insamlingen av uppgifter m. m. utan att avvakta tillstånd från datainspektionen. Om kommitténs förslag genomförs, skulle det sålunda i många fall lämnas åt den som avser att lägga upp ett register att själv bedöma huruvida registret kräver tillstånd eller inte. Med hänsyn till att svårigheter kan uppstå när det gäller att dra gränsen mellan tillståndskrävande och inte tillståndskrävande register, anser *RÅ* att den föreslagna ordningen är otillfredsställande ur integritetssynpunkt. Med hänsyn härtill och till att det starkt kan ifrågasättas att ett införande av ett anmälningsförfarande skulle medföra någon rationaliseringsvinst, avstyrker *RÅ* kommitténs förslag i denna del.

Kammarrätten i Sundsvall erinrar om att det redan vid datalagens tillkomst diskuterades, huruvida vissa enklare typer av register borde kunna undantas från tillståndstvånget och i stället göras till föremål för ett enklare anmälningsförfarande. Av skäl som anförs i prop. 1973:33 (s. 98 ff) ansåg sig emellertid departementschefen inte kunna förorda att det i datalagen togs in bestämmelser om att vissa personregister skall vara beroende av endast anmälan. Däremot uttalade sig departementschefen för ett förenklat tillståndsförfarande beträffande vissa typer av register. Kammarrätten framhåller vidare att skillnaderna mellan kommitténs förslag och det nuvarande förenklade förfarandet i praktiken inte skulle bli stora. Det administrativa förfarandet underlättas enligt kammarrättens mening inte av att man skapar ytterligare ett förfarande, ett anmälningsförfarande, för vissa av de registertyper som idag faller under det förenklade tillståndsförfarandet. Bl. a. skulle ytterligare detaljerade föreskrifter komma att krävas för att skilja de register, för vars inrättande det skulle räcka med en anmälan till datainspektionen, från dem som fortfarande skulle falla under ett tillståndsförfarande. Enligt kammarrättens mening kvarstår på det hela taget de skäl som vid datalagens tillkomst anfördes mot att införa ett anmälningsförfarande. Kommitténs förslag att ersätta det förenklade tillståndsförfarandet för endast vissa av de registertyper som idag faller under detta med ett anmälningsförfarande synes i varje fall inte medföra några påtagliga lättnader för vare sig registeranvändarna eller datainspektionen jämfört med nuvarande ordning.

Kammarrätten förordar således ett förenklat tillståndsförfarande i enlighet med nuvarande ordning framför ett system som omfattar ett anmälningsförfarande. Däremot finner kammarrätten att det, som datainspektionen påpekar, bör övervägas att vidareutveckla det förenklade förfarandet ytterligare genom att fler register av enklare slag inrymmes härunder. Om ett anmälningsförfarande ändå införs förordar kammarrätten en bestämmelse i datakungörelsen, som närmare preciserar vilka registertyper, som kan komma ifråga för enbart anmälan.

12 Behovet av särskilda regler för forskning och statistikproduktion

DALK:s överväganden kommenteras företrädesvis av organ med anknytning till högskoleväsendet. Från det hållet framförs tidvis rätt hård kritik mot de inskränkningar i möjligheterna till forskning som datalagen och dess tillämpning innebär och mot att DALK inte föreslår förbättringar i dessa avseenden. Reaktionerna från centrala myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer är i regel mer positiva men stöd saknas inte i sådana yttranden för synpunkter som framförs från forskarkåll.

Hovrätten för Västra Sverige anför att om sekretesskyddet är effektivt, är forsknings- och statistikregistren förhållandevis ofarliga från integritetssynpunkt. De registrerade kan ju i så fall vara säkra på att uppgifterna inte

kommer att användas emot dem i något administrativt eller judiciellt förfarande. Hovrätten hänvisar i det sammanhanget till bestämmelser i det år 1977 framlagda förslaget till sekretesslag, Ds Ju 1977:11, och den samtidigt föreslagna ändringen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Då härtill kommer den kritik och de farhågor för forskningens frihet och oberoende som framställs från forskarkåren, anser hovrätten att ett förenklat förfarande för forsknings- och statistikregister allvarligt bör övervägas. Hovrätten, som saknar tillräckligt underlag för att utforma ett sådant förslag, ansluter sig till vad ledamoten Sundblad anfört i denna del (s. 368). Datainspektionen bör således ges i uppdrag att i samråd med forskare komma fram till ett förenklat förfarande som täcker de flesta forsknings- och statistikregister.

Datainspektionen delar i huvudsak DALK:s uppfattning. Nuvarande ordning har enligt inspektionens uppfattning fungerat tillfredsställande. Enligt fast praxis har forsknings- och statistikintresset tillagts stor vikt vid bedömning av vad som skall anses som synnerliga eller särskilda skäl vid tillämpning av 4 § datalagen. Hänsyn har givetvis också tagits till andra förhållanden, såsom registerutbyggnad, lagringstid m. m. Det förtjänar också att nämnas att inspektionen har ansett det möjligt att avstå från kravet på att ansökningen skall innehålla en uttömmande och detaljerad beskrivning av de uppgifter som skall registreras i de fall då själva uppläggnings- och forskningsinsatsen har inneburit svårigheter i detta avseende. Inspektionen har i dessa – inte alltför få fall – ansett det vara tillräckligt att en redovisning av arten av uppgifter har kunnat ske. Här ligger naturligtvis också att för forskningsregistren inte lika höga krav har kunnat upprätthållas som för administrativa register när det gäller frågan om att relatera registrerade uppgifter till ändamålet med registret.

Inspektionen fortsätter:

De klagomål som har framförts av forskare och andra registeransvariga har kanske mindre gällt resultatet av inspektionens prövning och mera att ansökningsförfarandet som sådant är arbetskrävande och kostsamt. Den dokumentation om ett personregister som bör förekomma i ett ansökningsärendet är emellertid sådan att den också behövs för andra syften bl. a. för den registeransvariges eget arbete med registret. Om forskarna därför lägger sig vinn om dokumentationen redan när registret planeras, bör ansökningsförfarandet knappast bli betungande. Dessutom finns, som DALK påpekar, kanske snart möjlighet att införa ett förenklat ansökningsförfarande eller – med DALK:s förslag som grund – ett förfarande för registrering (jämför avsnittet om modifiering av tillståndskravet) av vissa forskningsregister. I så fall har en stor del av forskarnas kritik tillgodosetts. När det gäller kritiken mot datainspektionens praxis i stort – som givetvis också förekommer – kan man konstatera att kritik är oundviklig i fall där olika intressen skär sig mot varandra. För att komma till rätta med detta bör givetvis, som DALK påpekar, samråd och diskussioner äga rum mellan inspektionen och företrädare för forskarkåren. Inspektionen är således positiv till att samråd sker exempelvis i någon form av samrådsorgan i de ärenden där detta är påkallat, men också gärna i mera obundna former såsom hearings och liknande.

Inspektionen strävar också efter att ha goda kontakter med forskarna och deras organisationer och ser som en viktig uppgift att informera dessa om sin uppfattning och få ta del av deras uppfattning i frågor med anknytning till inspektionens verksamhet.

Efter att ha redogjort för olika kontakter som har ägt rum mellan företrädare för inspektionen och för forskningen påpekar inspektionen att man fortlöpande har kontakter med forskare och företrädare för dessa genom det samrådsförfarande med riksarkivet som anges i 5 § datakungörelsen. Detta förfarande innebär inte bara att datainspektionen har kontakt med riksarkivet i varje enskilt samrådsärende utan det innebär också regelbundna sammanträffanden då bl. a. principiella frågor rörande forskningsområdet behandlas. Inspektionen vill också framhålla att i dess styrelse finns f. n. representanter med erfarenhet från den medicinska forskningen och statistikområdet. Sammanfattningsvis är inspektionen således positiv till syftet med DALK:s förslag om samråd men anser att de förutsättningar som finns att göra detta så formlöst och enkelt som möjligt i första hand bör tas till vara.

Statskontoret finner det allvarligt om datalagen och datainspektionens tillämpning av den begränsar möjligheterna för en fri och obunden forskning. Statskontoret delar DALK:s uppfattning i den frågan. Det är således viktigt att man utformar datalagen så att inte värdefull forskning förhindras. Därvid ifrågasätter statskontoret om det är datainspektionens uppgift som man framhåller i betänkandet att från fall till fall bedöma i vad mån det vetenskapliga värdet av ett tillämnat register kan ha särskild betydelse vid tillståndsprovningen, liksom formerna för hur detta i så fall bör särskilt belysas. Provningen av det vetenskapliga värdet leder lätt till den statliga censur DALK befarar när det gäller vetenskapliga frågeställningar och undersökningsmetoder. Enligt statskontorets uppfattning är det viktigt att verksamhet som rör forskning och statistikproduktion behandlas lika av datainspektionen som andra samhällsfunktioner. Det ankommer inte på datainspektionen att pröva andra frågor än de som regleras i datalagen. I de fall det anses nödvändigt kan inspektionen utfärda föreskrifter hur registeruppgifter bör hanteras och skyddas. Denna möjlighet tillsammans med inspektionsrätten bör vara tillräckliga medel för att se till att känsliga data inte sprids och används på ett oacceptabelt sätt.

SCB, som tillstyrker att man nu gör smärre ändringar av datalagen på kort sikt tills en mer generell personregisterlagstiftning har utarbetats, har förståelse för DALK:s bedömning att det nu skulle ställa sig svårt att i datalagen införa särskilda regler för olika typer av register, såsom t. ex. för administrativa register å ena sidan samt forsknings- och statistikregister å den andra. Verket framför därför inte nu argument för en särskild reglering av den senare typen av register.

Beträffande tillståndskravet finner *SCB* det angeläget att förenklade förfaranden i största möjliga utsträckning används i förhållande till statistik

och forskning. De grunder som föreslås synes emellertid alltför snäva och bör utsträckas att gälla alla sådana fall då inga nämnvärda integritetsintressen föreligger. Denna fråga bör närmare behandlas i det organ för överläggningar i gemensamma ämnen mellan datainspektionen och företrädare för forskningen och statistikproduktion, om vilket DALK väcker förslag. På nuvarande stadium är det endast nödvändigt att i lagstiftningen bredda möjligheterna till lämpliga avvägningar.

Centralbyrån anför vidare:

SCB tolkar DALK:s förslag så att de syftar till att förbättra villkoren för statistik och forskning. En sådan förbättring av statistikens och forskningens villkor är enligt SCB:s uppfattning, framförd i många ärenden och sammanhang, välmotiverad. Som redan framgått i det föregående accepterar SCB tills vidare att statistiken och forskningen inte särregleras. Därför framför verket inte nu förslag om ett förändrat läge i förhållande till datalagen och datainspektionen. SCB vill emellertid föreslå att de synsätt som DALK ger uttryck för får någon form av förankring i datalagen. Exempelvis skulle 3 och 4 §§ datalagen kunna förses med tillägg som lagfäster att statistik och forskning är ändamål som skall särbehandlas med hänsyn till mindre risk för att otillbörligt intrång skall uppkomma. Ett tillägg av denna innebörd skulle stärka den ifrågakvarande användningens ställning och motverka uttalade farhågor för forskningens frihet och oberoende.

SCB hälsar med tillfredsställelse förslaget att skapa ett mera permanent organ för överläggningar i gemensamma ämnen mellan datainspektionen och företrädare för forskningen samt statistikproduktionen. Även om SCB anser sig ha ett väl fungerande samarbete med datainspektionen i både enskilda ärenden och principiella frågor skulle ett permanent samrådsorgan enligt SCB:s uppfattning medföra att en mera allsidig och djupgående avvägning mellan statistik- och forskningsbehov å ena sidan och integritetsskyddet å andra sidan skulle komma till stånd. Även andra positiva effekter skulle säkerligen uppnås. Den uppräknade av gemensamma ärenden som DALK gör är skäl nog för att inrätta ett permanent organ. SCB kan dessutom hänvisa till de generella problem som anges i betänkandets bilaga 9 avsnitt 6, Ytterligare synpunkter av SCB. Dessa kunde med fördel aktualiseras i ett samrådsorgan.

RRV anser däremot att datainspektionen i sin löpande verksamhet bör ha möjlighet att etablera önskvärt samråd med forskning och statistikproduktion samt centrala arkivmyndigheter utan att ett särskilt samrådsorgan tillskapas.

Beträffande statistikproduktionen har *datainspektionen* inget att erinra mot DALK:s överväganden och slutsatser. Inspektionen inskränker sig därför i fråga om statistiken till följande synpunkter på den statistiska metoden med s. k. imputering som behandlas i betänkandet s. 186. Imputering är ett statistiskt begrepp, vars innebörd inte utvecklas närmare här. Enligt inspektionens erfarenhet förekommer emellertid imputering i den formen att en för intervju eller enkät utvald person, som av någon anledning har underlåtit att

delta i undersökningen, eller som inte har lämnat fullständigt svar ändå registreras. De bristande uppgifterna ersätts med fingerade uppgifter, som knyts till den utvalda intervjupersonen. Datainspektionen kan inte förorda att sådana uppgifter av integritetskänslig art förs in i personregister på ett sådant sätt att de kan hänföras till den utvalda enskilda personen. I detta avseende är datainspektionens uppfattning att den statistiska metoden får underordna sig integritetsskyddet. Om imputeringen i stället görs i tabell eller på annat sätt där de fingerade uppgifterna inte kan hänföras till viss person bör den kunna godtas.

Socialstyrelsen har i princip inget att invända mot att forsknings- och statistikregister i datalagen underkastas samma generella regler som andra register. Socialstyrelsen noterar dock att DALK:s förslag innebär att särskild hänsyn till forskningens och statistikproduktionens speciella behov bör tas även i fortsättningen. Detta betyder följaktligen att forsknings- och statistikändamål såsom hittills bör kunna utgöra särskilda eller synnerliga skäl att tillåta registrering av uppgifter som anges i 4 § datalagen.

Socialstyrelsen instämmer även i den av DALK väckta frågan om inte datainspektionen och företrädare för forskningen och statistikproduktionen bör överväga möjligheterna att skapa ett mera permanent organ för överläggningar i gemensamma ämnen. Ett sådant organ har stora möjligheter att bli ett forum för utbyte av värdefulla synpunkter till nytta för berörda parter.

När det gäller datainspektionens möjligheter att meddela befrielse från avgift i tillståndsärenden noterar socialstyrelsen att denna möjlighet enligt DALK kan antas framför allt bli utnyttjad i fråga om forsknings- och statistikregister.

Nämnden för samhällsinformation anser det väsentligt att samhällsinformationsforskningen inte omgärdas med restriktioner som förminskar användbarheten av dess resultat. Genom fastställande av forskningsetiska regler, en flexibel tillämpning av lagstiftningen och olika samrådsförfaranden kan ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten ges.

Stockholms kommun tillstyrker att man skapar ett permanent organ för överläggningar mellan datainspektionen och företrädare för forskning och statistikproduktion. Där kan en systematisk diskussion om de svåra frågorna om användarbehov och integritetsskydd föras. Därigenom bör man snabbare komma fram till praktiska lösningar av standardiserad art än vad som är möjligt vid prövning från fall till fall. Den kommunala användarsidan bör i ett sådant organ vara representerad med hänsyn till det stora behov som finns av att kunna bearbeta persondata i olika kommunala personregister.

Kommunförbundet har i princip inget att erinra mot DALK:s syn i hithörande frågor men pekar på de gränsdragningsproblem mellan forskning och utvecklingsarbete som kan uppstå. Förslaget om ett permanent samrådsorgan mellan datainspektionen och företrädare för forskningen och statistikproduktionen kan sannolikt underlätta datainspektionens tillståndsprövning. Med tanke på omfattningen och betydelsen av kommunernas statis-

tikverksamhet och utvecklingsarbete förutsätter styrelsen att den kommunala sektorn blir representerad i ett dylikt samrådsorgan.

Också *Landstingsförbundet* förutsätter att de kommunala/landstingskommunala intressena blir företrädna, om ett sådant organ inrättas.

LO uttalar att det för statistikproduktion och forskning finns behov av att samla in och bearbeta personliga uppgifter i vissa fall under mycket lång tid och med mycket känslig information. Det gäller exempelvis forskning kring olika kemiska ämnens hälsorisker som kräver longitudinella studier för att i framtiden undvika att stora grupper av anställda utsätts för hälsorisker. *LO* instämmer med kommitténs synpunkter att det finns anledning att vara något mindre restriktiv när det gäller samkörningar och registrering av känsliga personuppgifter för forskningsändamål, samhällsplanering och statistikproduktion.

TCO delar *DALK*:s uppfattning om att nuvarande praxis är lämplig, som innebär att integritetsintresset har fått träda tillbaka i någon grad till förmån för allmänintresset av att forskning och statistikproduktion kan ske. Liksom kommittén anser *TCO* vidare att register för forskning och statistikproduktion inte lämpar sig särskilt väl för ett förenklat förfarande eller ett anmälningsförfarande. *TCO* understryker också att särskild restriktivitet bör iakttas i fråga om register för s. k. longitudinella studier (dvs. studier över enskilda personer över en längre tidsperiod). Denna restriktivitet bör emellertid i första hand ta sig uttryck i datainspektionens föreskrifter vad avser gallringsförfarande, kryptering (dvs. tillfällig avidentifiering av uppgifter) och andra säkerhetsåtgärder.

SACO/SR delar *DALK*:s uppfattning att forsknings- och statistikändamål även i fortsättningen bör kunna utgöra särskilda eller synnerliga skäl när det gäller registrering av personuppgifter, såvida de registrerade uppgifterna endast används i forskningssyfte. Vidare bör en mindre ingående prövning avspeglats i datainspektionens avgiftsdebiteringar. När det gäller såväl upprättande av forskningsregister som samkörning av register för forskningsändamål bör vid tillståndsgivningen även meddelas vissa regler för hur materialet får publiceras. Det kan t. ex. gälla regler om minsta tillåtna klasstorlek. Detta hänger vidare samman med andra faktorer, såsom informationens känslighet, förekomsten av extrema värden nära 0 eller 100 procent osv.

Industriförbundet och *Arbetsgivareföreningen* riktar uppmärksamheten på *DALK*:s slutledning att motsättningen mellan datainspektionens verksamhet och intresset av en fri och obunden forskning i vart fall till stor del är skenbar. Hur den enskildes personliga integritet skall skyddas inom forskningen har länge diskuterats av forskarna själva och är egentligen inte en fråga som betingas av *ADB*-tekniken. Vad särskilt gäller statistikproduktionen förefaller frågeställningen i detta sammanhang vara nära förknippad med statsmakternas val av organisationsform för produktionen ifråga. Krav att distribuera känslig individ- eller företagsinformation mellan myndigheter

skapas ibland onödigtvis av att man alltför ensidigt valt ett centraliserat driftsansvar för statistikproduktionen. Ett belysande exempel är den nyligen i SCB:s och arbetarskyddsstyrelsens gemensamma regi framtagna arbetarskadedstatistiken. Förutsättningar förefaller här ha förelegat för en statistikframställning inom den sakkunniga och sakansvariga myndigheten dvs. arbetarskyddsstyrelsen och därigenom för avsevärt minskade behov av utlämnande av primärdata från den uppgiftsinsamlade myndigheten.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska civilekonomföreningen och Civilekonomernas riksförbund anser det väsentligt att offentliga register så långt möjligt tillståndsprövas lika rigoröst som privata. Den allmänna opinion som blev upphovet till datainspektionen är ett tungt vägande skäl härför. Av samma orsak och vidare med tanke på det ofta känsliga informationsinnehållet i register för forskning, vetenskap och statistik är det synnerligen olämpligt med lätnader i tillståndstvånget för dessa senare register. Mot särbehandling talar även svårigheten att definiera vad som är att betrakta som forskning etc. samt svårigheten att klart avgränsa motsvarande register i sig själva.

Frågan om kryptering behandlas av DALK i förevarande sammanhang. Den kommenteras av bl. a. *statskontoret, SCB* och *riksarkivet*.

Statskontoret erinrar om att man gör stora ansträngningar på flera håll för att få säkra och bra rutiner och skydd av register i ADB-system. Det arbete som statskontoret har utfört tillsammans med andra myndigheter och datacentraler – däribland datainspektionen och statistiska centralbyrån – har i mångt varit vägledande. Kryptering av register är en säkerhetsåtgärd som DALK särskilt nämner bör komma ifråga i större utsträckning. Statskontoret har dock i sitt arbete kommit till den uppfattningen att kryptering inte är någon bra metod att lösa de säkerhetsproblem DALK tar upp i sitt betänkande. Statskontoret fortsätter:

Kryptering av register kan vara ett skydd mot att data avslöjas genom slarv eller vårdslöshet vid datacentralen. Då det gäller försök till avsiktliga intrång, är kryptering utan värde om inte nyckeln för att öppna kryptot kan hållas hemlig. Särskilda åtgärder måste därför vidtas för att skydda nyckeln och för att administrera byte av nycklar samt för att hålla reda på de som används. Dessutom kan man inte bearbeta krypterade data i själva datorn, utan de måste vid inläsningen dekrypteras till klartext. Under bearbetning måste därför andra säkerhetsåtgärder vidtas. Kryptering av register som används ofta kräver således stora extra resurser.

SCB delar DALK:s uppfattning att ställningstagande till longitudinella studier, avidentifiering och kryptering knappast är av den art att de bör uttryckligen regleras i datalagen med de speciella – om än mycket viktiga – perspektiv denna lag har. SCB förutsätter att man även framgent tillämpar nuvarande praxis som såvitt SCB kan bedöma innebär stor försiktighet för att inte skada långsiktiga allmänna och forskningsspecifika informationsintressen. Särskilt gäller detta åtgärder av typen avidentifiering och förstöring av

sådana uppgifter som kan antas vara av betydelse för framtida bearbetningar och undersökningar. Riskerna är annars påtagliga för att viktiga samhällsintressen på längre sikt kan vållas obotlig skada. Det synes SCB lämpligt att under denna övergångstid i stället – såsom också förutskickas i FAK-rapporten¹ – i huvudsak förlänga tidsfrister i tillståndsbesluten eventuellt i kombination med föreskrifter om kryptering. Kryptering såsom integritetsskyddsåtgärd bör, såsom också DALK föreslår, kunna ske av register som innehåller känsliga uppgifter och som avses bli bevarade under lång tid. SCB förfogar över fullt utvecklade och praktiskt utprovade metoder och instrument för krypteringen. Däremot bör avidentifiering och förstöring användas endast i de fall då det framstår som uppenbart att dessa integritetsskyddsåtgärder inte länder till framtida skada i form av förlust av värdefull information.

De i FAK-rapporten framlagda förslagen till kryptering och andra åtgärder, avsedda att förebygga s. k. bakvägsidentifiering, bör enligt *riksarkivets* mening komma till användning även utanför SCB, och vid behov bör metoderna vidareutvecklas. På denna punkt finner riksarkivet således, att FAK-rapportens rekommendationer lämpligen kan ges en mera allmän räckvidd i syfte att vinna ett säkrare skydd för informationen. Som datainspektionen framhållit kvarstår trots sekretessreglerna risker för bl. a. oavsiktliga utlämnanden. Det skydd, som kan erfordras utöver sekretesslagstiftningen, bör i första hand åstadkommas på teknisk väg.

Också *humanistiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* tar upp frågan om kryptering och anser att datainspektionen bör bedöma behovet av gallring och kryptering, och att generella riktlinjer för en samlad bedömning av sådana frågor om möjligt bör utarbetas. Enligt fakultetsnämnden borde kryptering kunna användas i större utsträckning än vad som nu är fallet för att skydda den enskildes integritet, särskilt när det gäller register som skall arkiveras. I speciellt känsliga fall är det önskvärt att krypteringsnyckeln delas upp på flera personer, så att ingen enskild kan komma åt registerinnehållet. Ett sådant system innebär att inga uppgifter av värde för ev. longitudinella undersökningar förstörs, och det torde samtidigt innebära ett gott skydd för den enskildes integritet i praktiken. De ökade kostnader som krypteringstekniken medför uppvägs enligt fakultetsnämndens mening av att riskerna för missbruk av dataregister avsevärt reduceras.

Forskningsrådsnämnden anför härom:

Tekniker som avidentifiering och kryptering har självfallet stort intresse i detta sammanhang. Från flera håll har påpekats att man kan kryptera personnummer och/eller andra lätt identifierbara data, så att de kan användas för forskningsändamål utan missbruk. Praktiskt taget samtliga forskare och forskningsorganisationer torde sympatisera med att den personliga integriteten bör skyddas. Det är därför ur forskningssynpunkt välkommet med olika

¹ SCB:s utredningsrapport 1976-03-08 Förstöring, avidentifiering och kryptering-integritetsskyddsåtgärder i statistikproduktionen.

former av krypteringar för att undvika målkonflikten mellan information om samhället och det personliga integritetsskyddet. FRN noterar speciellt att statistiska centralbyrån har framhållit att kryptering ger ett utomordentligt högt skydd mot obehörigt intrång. Förslag har framförts om att krypteringsteknik skall användas i en större omfattning när det gäller register i arkiv.

Eftersom kryptering kan vara förknippad med kostnadsökningar – speciellt i samband med ofta använda register – så är FRN berett att medverka i en diskussion om vilka samhällsdata som bör bevaras för framtida forskning i ett krypterat skick.

Som tidigare har nämnts domineras kommentarerna till DALK:s resonemang och slutsatser i förevarande kapitel av organ med anknytning till forskningsverksamhet. Förutom yttranden från UHÄ, riksarkivet och ett antal forskningsråd har underremisser avgetts av olika fakultetsnämnder, landsarkiv m. fl. Helt naturligt understryks forskningens behov av generösa villkor från alla håll. Inställningen till om datalagen, datainspektionen och DALK:s förslag verkligen innebär någon sådan generositet varierar, men grundtonen får sägas vara kritisk.

Bland de frågor som behandlas i mer än enstaka yttranden kan nämnas följande: möjligheter att i tillräcklig utsträckning bedriva *longitudinella* studier, att prövningen av register för forskningsbehov eller i vart fall bedömningen av en undersökningsvetenskapligt halt skall undandras datainspektionen, att datainspektionens verksamhet kan innebära censurliknande ingrepp samt att forskarmiljöerna själva väl kan göra de nödvändiga etiska bedömningarna. De instanser som yttrar sig över DALK:s förslag om ett permanent samrådsorgan ställer sig positiva till det.

UHÄ anför:

Användningen av personregister för forskningsändamål och för statistiska ändamål har varit föremål för en livlig diskussion. Utredningen har ingående redovisat denna debatt och uttrycker i flera sammanhang förståelse för forskningens särskilda problem och villkor. Sålunda understryker utredningen värdet av forskning och statistik och vikten av att forskningens frihet och oberoende inte äventyras. Utredningen framhåller att datainspektionen bör ta särskild hänsyn till forskningens behov av att använda mjukdata och att samkörningar i större utsträckning än eljest bör få utföras när vetenskapliga intressen finns representerade.

UHÄ vill starkt understryka vikten av överväganden av detta slag. Utredningen förutsätter dock att datainspektionen också i fortsättningen från fall till fall skall bedöma i vad mån det vetenskapliga värdet av ett tillämpat register kan ha betydelse vid tillståndsgivningen. Utredningen aktualiserar i sammanhanget frågan om inrättandet av ett mera permanent samrådsorgan med företrädare för datainspektionen och forskningen. Flertalet av de hörda fakultetsnämnderna har tillstyrkt förslaget och även UHÄ vill förorda att statsmakterna vidtar åtgärder för att till datainspektionen knyta ett rådgivande organ med de av utredningen föreslagna uppgifterna, i vilka företrädare för högskoleforskningen bereds plats.

Utredningen har avslutningsvis i detta kapitel framhållit att den forskningsdebatt som förts mer synes gälla forskningens mål och metoder över

huvud taget än den omständigheten att man numera använder datateknik för vetenskapliga ändamål. Hur den enskildes personliga integritet skall skyddas inom forskningen har sålunda länge diskuterats av forskarna själva och är egentligen inte en fråga som betingas av datatekniken. Det finns därför enligt utredningen betydande risker för att debatten blir snedvriden om den sker med den begränsade utgångspunkt som datalagen utgör. UHÅ instämmer i detta och anser i likhet med utredningen att frågan om forskningens frihet och oberoende bör prövas i ett bredare perspektiv av statsmakterna i samarbete med företrädare för olika forskningsområden.

Riksarkivet ifrågasätter om det inte finns anledning att vara än mindre restriktiv vid tillståndsgivning för vetenskapliga ändamål än DALK har föreslagit. Kommitténs uttalanden synes enligt arkivet trots sin positiva karaktär knappast innebära någon uppmjukning i förhållande till nuvarande praxis. Vetenskapens fortgående utveckling, dess starka flexibilitet och stora behov av rörelsefrihet talar för att tillståndsprövningen görs mindre restriktiv än den enligt datalagens nuvarande lydelse kan bli. Inte minst bör det understrykas, att samkörning ofta utgör ett ofrånkomligt led i det vetenskapliga arbetet, vars metoder till stor del bygger på sammanställning av olika källor, som får komplettera varandra och jämförs eller konfronteras med varandra.

Däremot ställer sig riksarkivet frågande inför den starka åtskillnad som gjorts – och som närmare diskuterats i betänkandet – mellan forskningsregister och administrativa register. Som det påpekas i betänkandet används även administrativa register för forsknings- och statistikändamål. I själva verket torde det finnas anledning att betydligt starkare än som skett framhåva de administrativa registrens grundläggande betydelse för forskningen. Det är tillräckligt att här erinra om register som fastighetsregistret, inskrivningsregistret, befolkningsregistren, skatterregistret, arbetsmarknadsverkets och försäkringskassornas register, vissa stora medicinska register. För en vid krets av vetenskaper utgör register av denna art ett oundgängligt källmaterial, utan vilket inget klarläggande av den historiska och sociala utvecklingen i vår tid kommer att bli möjligt. Från bevarande- och gallringssynpunkt måste registren främst bedömas efter det värde, informationen äger för framtida forskning, inte efter registrets funktion. Över huvud har DALK alltför mycket bortsett från eller underskattat de rent historiska vetenskapernas behov av källmaterial. I synnerhet de mera betydelsefulla administrativa registren utgör komponenter i viktiga historiska processer, vilkas spår inte får utplånas. Synpunkten blir än mera vägande i den mån förvaltningen övergår till terminalsystem som medför, att utdata endast i ringa utsträckning eller inte alls tas ut i klarskrift.

Den mest långtgående – men trots det i stort sett representativa – kritiken framförs av *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*. I yttrandet instämmer uttryckligen *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet* och *Sveriges sociologförbund*. Fakultetsnämndens allmänna utgångspunkt vid genomgången av frågorna om forskning i

betänkandet har varit att ingen frihet och ingen rättighet kan vara absolut, varken forskningens frihet eller rätten till privatlivets helgd, utan måste vägas mot andra friheter och rättigheter och mot samhällets intressen. Alla aktiviteter innebär risker. Inga risker kan elimineras helt, utan att aktiviteterna ifråga alldeles upphör, vilket i sin tur innebär andra risker. Man kan ha olika uppfattning om var en optimal eller godtagbar kombination av låg risk och rimligt effektiv verksamhet ligger.

Fakultetsnämnden har funnit att DALK avvägt vad den anser vara integritetskrav mot vad den anser vara forskningens krav på ett sätt som på goda grunder kan förväntas bli ödesdigert för svensk samhällsvetenskaplig forskning. Inte bara denna forsknings internationella konkurrenskraft och dess förmåga att uppfylla de förpliktelser mot det internationella forskarsamhället som våra unika data innebär äventyras. Också dess möjligheter att fullgöra sina skyldigheter mot det svenska samhället hotas. Till dessa skyldigheter räknar nämnden att öka tillgänglig kunskap om det svenska samhället och dess förändringar, att kritiskt studera verksamheten hos myndigheter och institutioner, såväl offentliga som privata, och allmänt att bidra till beslutsunderlaget för medborgarna och deras valda representanter.

Att samhällsforskningen effektivt fyller dessa funktioner, bidrar enligt fakultetsnämnden till att främja medborgarnas personliga integritet. När kommitténs avvägning innebär, att datalagens utformning och tillämpning på ett avgörande sätt tillåts hindra forskningen från att fullgöra sina uppgifter, gagnar detta i längden inte heller den personliga integriteten.

Datalagen infördes, fortsätter nämnden, utan hänsynstagande till den praxis som forskarna själva utvecklat för att skydda medverkandes integritet. Under flera decennier före datalagens tillkomst gjorde forskare inom medicin, samhällsvetenskap och humaniora mängder av empiriska undersökningar om delvis mycket känsliga förhållanden. Undersökningar som byggde på samverkan mellan forskare och undersökningsspersoner var möjliga endast i den utsträckning som forskarna kunde tillvinna sig undersökningsspersonernas förtroende. Många undersökningar misslyckades vetenskapligt. Olämpligt utformade undersökningar utsattes för offentlig kritik av andra forskare men också i massmedia, vilket då ofta ledde till lågt deltagande. Detta fungerade som en starkt disciplinerande faktor, vilket av de flesta forskare ansågs onödiggöra särskilda kontrollinstanser. Många forskare lyckades få upp till 90 procents deltagande i undersökningar av så känsliga förhållanden som äktenskaplig tillfredsställelse, sexuellt beteende, skattemoral, egenkriminalitet, politiska och religiösa förhållningssätt. DALK har – lika lite som tidigare utredningar – gjort något försök att skaffa sig underlag för att bedöma behovet av lagstiftning och denna lagstiftnings utformning, genom att undersöka huruvida forskarna missbrukat de förtroenden de fått. Fakultetsnämnden har icke resurser att på egen hand genomföra en total inventering av sådana fall men har sökt uppbåda den kunskap om sådana fall

som finns inom fakulteten. Trots att det vid det här laget gjorts 1 000-tals undersökningar känner fakultetsnämnden ingen svensk undersökning av det slag som numera faller under datalagen där forskare brutit mot eller inte upprätthållit givna löften om anonymitet och sekretess. Detta gäller också motsvarande äldre undersökningar.

Fakultetsnämnden anser att datalagen försämrat forskarnas möjligheter att själva skydda de medverkandes integritet genom anonymitet och sekretess, att datalagen tillämpats så att den innebär censur av forskningens frågeställningar och val av undersökningsmetoder, att datalagen medfört en kraftig byråkratisering av forskningsprocessen, att denna byråkratisering lett till minskad empirisk forskning och mindre effektiv utbildning i empiriska metoder, samt att dessa verkligen påtagliga nackdelar ej uppvägs av några liknande påtagliga fördelar.

När det gäller försämringen av integritetsskyddet anför fakultetsnämnden:

Forskarna kan inte längre på egen hand och med hjälp av den praxis de själva utvecklat i eget intresse och av etiska skäl skydda intervjupersonernas anonymitet och tillämpa sekretess för lämnade uppgifter om de avser att databehandla dem. Det bör kanske klargöras att databehandling *i sig* innebär en anonymisering av uppgifterna i förhållande till manuell behandling.

Tidigare kunde forskarna på ett mycket betryggande sätt garantera anonymitet och sekretess till intervjuade eller på andra sätt medverkande i slumpmässiga urval. Vilka som ingick i ett sådant urval var endast känt av forskarlagen. En åtgärd var att avskilja alla identitetsuppgifter från intervjuuppgifterna. Forskarna kunde förhindra att någon utomstående fick reda på vilka som deltagit genom att förvara de så avskilda identitetsuppgifterna så att de vid behov (i nödfall) kunde förstöras.

I och med tillkomsten av datalagen upphörde den möjligheten. Datalagen förhindrar ett löfte om anonymitet under forskarens personliga ansvar till intervjupersonerna i slumpmässiga urval. Lagen tvingar forskaren att hos datainspektionen registrera undersökningen och hela dess innehåll. Ansökningarna är offentliga handlingar hos datainspektionen. Detta är en försämring av det integritetsskydd som den individuella forskaren kunde garantera intervjupersonerna före datalagen.

Forskare och instanser med många forsknings- och statistikregister tvingas nu av datalagen att upprätta ett centralt register med uppgift om i vilka olika undersökningar en individ eventuellt ingår. Sådana register har ingen forskningsmässig motivering och ökar riskerna att enskilda individer i urvalsundersökningar kan spåras, där deras deltagande tidigare var anonymt.

Tidigare kunde forskarna se till att ingen utomstående hade tillträde till register med uppgifterna. Att datainspektionen nu genom lagen har tillträde till registren är naturligtvis inget problem i normala fall. För vissa typer av uppgifter och för vissa typer av undersökningspersoner uppfattas emellertid också datainspektionens tillträdesrätt lätt som en ökad risk i förhållande till när endast forskaren själv hade tillträde. Denna ökade risk är aktuell när undersökningen innefattar personer som är rädda för varje myndighetskontakt (ex. invandrare som fruktar för sitt uppehållstillstånd, förtidspensionärer som tror att pensionen kan bli indragen) samt kända personer eller personer i

särskilt ansvarig ställning. Typer av uppgifter där datainspektionens tillträdesrätt medför ökad upplevd risk i förhållande till när endast forskaren har tillträde gäller t. ex. skattemoral, självdeklarerad brottslighet, uppgift om "extrema" politiska förhållningssätt, uppgifter om deltagande i vissa typer av politiska aktiviteter samt vissa typer av organisationsmedlemskap.

När det gäller konsekvenserna för forskningens frihet hävdar fakultetsnämnden att de direkta ingripanden som datainspektionen gjort har censuringripandenas alla karaktäristika. Sett i den totala samhällsforskningens perspektiv är det naturligtvis fråga om detaljer vilka, som all censur, präglas av godtycklighet. Som alla censuringripanden får emellertid också dessa effekter genom att gränser för forskningens frihet sätts upp. Inte minst klargör de att hotet om ingripanden är reellt och beroende av politiska konjunkturen. När därtill tidsbegränsade tillstånd blivit regel i datainspektionens utlåtanden får detta potentiellt mycket allvarliga effekter för kontroversiella projekt. De tidsbegränsade tillstånden innebär att forskare som investerat kanske hela sitt aktiva forskarliv i en långvarig och dyrbar datainsamling kan tvingas till anpassningar inför hot om att undersökningen kan avbrytas – hot som inte ens behöver vara reella för att få skadliga följder.

Vad beträffar byråkratiseringen av forskningen uttalar fakultetsnämnden bl. a.:

Att upprätta en ansökan till datainspektionen tar i normalfallet en vecka för en kvalificerad forskare. Det är fråga om att sätta sig in i en ganska komplicerad lagtext och skaffa fram dokumentation som ofta inte är forskningsmässigt motiverad. Enbart forskarnas arbete med att upprätta ansökningshandlingar i anledning av datalagen torde hittills motsvara upp till 30–40 månårs arbete av mycket kvalificerad personal. Därtill kommer datainspektionens arbete med registrering samt handläggning, varvid beslutet i minst 99 fall av 100 är ingen åtgärd. Denna verksamhet uppfyller samtliga kriterier i begreppet byråkrati även om datainspektionens verksamhet hittills inte uppmärksammats från denna synpunkt i den offentliga debatten, där det råder politisk enighet om att en minskning av byråkratin i samhället är önskvärd och nödvändig.

Fakultetsnämnden tillstyrker införandet av ett samrådsorgan såsom DALK föreslår. Nämnden delar givetvis kommitténs uppfattning att inom den nuvarande datalagen upprättande och användning av personregister för forskning och statistik bör bedömas mindre restriktivt än upprättande och användning av sådana register för andra ändamål. Nämnden vill gärna tolka kommitténs uttalanden därvidlag som en anvisning om minskad restriktivitet gentemot forskningen. En sådan uppmjukning inom den nuvarande datalagens ram är emellertid inte tillräcklig. Samhällsforskare har sedan flera år klargjort hur problemen med datalagstiftningen kan lösas. Lösningen bör bygga på en distinktion mellan administrativa register och register för forsknings- och statistikändamål. Endast register som uteslutande används för forskningsändamål skall undantas från datainspektionens prövning. Ett

administrativt register kan inte undantas från datainspektionens prövning bara därför att det dessutom används för forsknings- och statistikändamål.

Enligt fakultetsnämndens bestämda uppfattning bör alltså register som uteslutande används för forskningsändamål helt undantas från datainspektionens prövning. Datainspektionen skall däremot enligt fakultetsnämnden behålla funktionen att utgöra klagoinstans för personer som eventuellt blivit felaktigt behandlade i forskningsssammanhang. En sådan instans bör finnas och vara fristående från forskarkollektivet. Datainspektionen skall ha tillträde till forskningsregister endast när det gäller uppgifter om person som vänt sig till inspektionen med klagomål. Datainspektionen skall som nu kunna utdöma skadestånd. För att datainspektionen skall kunna fullgöra uppgiften som klagoinstans och kunna kontrollera att skillnaden mellan forskningsregister och beslutsregister upprätthålls, är det sannolikt nödvändigt att registren anmäls till inspektionen i någon form. Behov och kostnader för ett sådant anmälningsförfarande måste dock vägas mot de nackdelar som tidigare anförts.

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet framhåller att det är en brist att DALK inte uttryckligen diskuterat den motsättning som föreligger mellan samhällsforskarnas och datainspektionens uppfattning om vad som är intrång i personlig integritet. Enligt arbetsgruppen har representanter för samhällsforskningen vilka yttrat sig i frågan vanligen utgått från att registrering och bearbetning av uppgifter för statistiskt-vetenskapliga ändamål inte kan medföra intrång i personlig integritet om inte uppgifterna antingen läcker ut eller, trots den statistiska bearbetningen, kan identifieras såsom avseende vissa individer. Från denna utgångspunkt kommer enligt arbetsgruppen många av de föreskrifter som inspektionen meddelat rörande forskningsregister och utnyttjande av offentliga register för vetenskapligt arbete att te sig som utslag av överdrivna säkerhetskrav eller t. o. m. misstro mot forskarens avsikter. Man kan emellertid enligt arbetsgruppen ur betänkandet utläsa att datainspektionen till grund för sina beslut har lagt en uppfattning, enligt vilken intrång i personlig integritet kan uppstå genom blotta insamlingen och registreringen av persondata även om risk saknas för att uppgifter som kan hänföras till särskilda individer kan komma till utomståendes kännedom. Detta förefaller gälla inte bara för särskilt känsliga uppgifter utan även för till synes banala uppgifter. Genom att DALK inte uttryckligen diskuterar denna motsättning och det berättigade i de motsatta synsätten – ehuru kommittén i stort sett förefaller ansluta sig till den uppfattning som datainspektionen tillämpat i sin praxis – har diskussionen av datalagens förhållande till forskning och statistikproduktion blivit lidande. Enligt arbetsgruppens mening är det påkallat att problemkomplexet blir föremål för ingående analys i stället för att, som DALK gjort, uttala att motsättningen mellan datainspektionens verksamhet och intresset av en fri och obunden forskning är till stor del skenbar (sid. 192). I sammanhanget

framhölls också att datainspektionen i sin praxis och nu även DALK i sin framställning har fäst stort avseende vid den regel som finns i 3 § andra stycket datalagen, enligt vilken vid bedömning av om otillbörligt intrång i personlig integritet kan uppkomma skall beaktas den inställning till registret som föreligger eller kan antagas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Denna enligt sin lydelse mycket vittgående regel infördes genom propositionen med en mycket kortfattad motivering som närmast ger intrycket att det varit förhållandena vid s. k. selektiv direktreklam som föranlett regeln (se prop. 1973:33, sid. 95 f.). Denna regel synes ha fått en ofta utslagsgivande betydelse för datainspektionens bedömning av forskningsregister. Skulle man till fullo tillämpa regeln skulle inflytandet på samhällsforskningen bli högst betydande, eftersom det är mycket möjligt att de registrerades inställning påverkas av om resultatet av den ifrågasatta vetenskapliga undersökningen överensstämmer med deras känslor och intressen eller ej. Enligt arbetsgruppens mening kan man inte på ett tillfredsställande sätt klarlägga datalagens tillämpning på forskningsregister och bearbetning av myndigheters register för vetenskapliga ändamål utan att noggrant analysera ifrågavarande bestämmelse, särskilt i ljuset av dess tillkomsthistoria.

Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) finner DALK:s redovisning av datainspektionens erfarenheter och praxis mindre övertygande. Här finns visserligen många intressanta och riktiga enskildheter. Men framställningen synes målad i väl ljusa färger och undervärdera de svårigheter, som datalagen medfört för forskarna och som datainspektionen är underkunnig om. Upprepade gånger framhålls att endast en ansökan avslagits helt och noga betonas hur flexibel inspektionen varit i sina relationer till dem som sökt tillstånd. Om de prejudicerande verkningarna på forskarnas betecende av avslag och företagna ändringar i enkätformulär sägs däremot föga.

Forskningsrådet fortsätter:

HSFR finner det uppenbart att DALK:s ställningstagande inte är ägnat att stilla den berättigade oro som forskare vid universitet och andra högskolor känt alltsedan datalagens tillkomst. Det skall visserligen klart framhållas att datainspektionen efterhand tagit betydligt större hänsyn till forskarnas synpunkter än vad fallet var i ett inledningsskede. Många meningsskiljaktigheter har kunnat övervinnas genom diskussioner och inte sällan har tidsutdräkten kunnat minskas genom att de generella grundreglerna tillämpats mindre strängt ifråga om forskningsregister. Men häremot måste ställas den "anpassning" som skett bland forskarna: undvikande av frågeställningar som kräver "känsliga" data, val av sämre metoder för att slippa ADB-analyser osv.

I stort sett är forskarna beroende av välvilja från datainspektionens sida: praxis är i många fall osäker eller för den enskilde forskaren obekant. Farhågor för att osakunnigt inflytande skall göra sig gällande vid bedömningen av ett registers inomvetenskapliga relevans är varken ovanliga eller oberättigade.

Det kan starkt ifrågasättas om datainspektionen har möjlighet att med nuvarande ordning på ett tillfredsställande sätt utföra de vetenskapliga bedömningar av projekt som kan komma att spela en väsentlig roll. Utredningen avvisar tanken på att förse datainspektionens styrelse med ytterligare företrädare för statistik och vetenskaplig forskning. Likaså avvisas idén om ett mera formaliserat remissförfarande för att säkra kompetent vetenskaplig sakbedömning. HSFR är inte övertygat om att de anförda argumenten mot sådana lösningar är tillräckliga. Ytterligare överväganden på denna punkt förefaller naturliga.

DALK sätter avslutningsvis in frågan om forskningens och statistikproduktionens villkor i ett bredare sammanhang än det som avgränsas av datalagen och dithörande problem. Tanken väcks på ett mera permanent samarbetsorgan mellan datainspektionen och företrädare för forskning och statistikproduktion där överläggningar i gemensamma ämnen kunde föras. HSFR finner denna idé beaktansvärd. Enligt rådets mening skulle ett sådant organ utgöra ett naturligt forum för diskussioner bl. a. om riktlinjer för tillämpningen av datalagens bestämmelser, om utformningen av etiska regler och om principerna för den allmänna avvägningen mellan kunskapsintresse och individens integritetsskydd.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller vikten av att datainspektionen tar särskild hänsyn till forskningens behov av att använda mjukdata, dvs. uppgifter av värderande natur, och att samkörningar i större utsträckning än eljest bör få utföras när vetenskapliga intressen finns med i bilden. Forskning i här aktuella sammanhang kan inte likställas med administrativa verksamheter, vilka innebär att uppmärksamheten riktas mot enstaka individer och att data utnyttjas för beslutsfattande som direkt berör dessa. Forskning som utnyttjar registerdata och producerar resultat av statistisk natur utgör inte samma slags risk för de registrerade som individinriktad administrativ registeranvändning. Man måste vidare acceptera att det vid forskning ofta är svårt att på förhand exakt ange registerändamålet, dvs. för vilka syften data skall utnyttjas och vilka de förväntade resultaten är. I många situationer måste forskning ha karaktär av pilotstudier av idésökande och problemformulerande art. För rättsvetenskapens del finns särskild anledning att framhålla vikten av att databanker i domstolsväsendet och administration hålls tillgängliga för forskning även om de ger vissa möjligheter att söka på personnamn och liknande; det gäller f. n. bland annat rättsfallsdatabanker. Skyddet för individer bör i sådana sammanhang i första hand ordnas genom spärrar mot okontrollerad sökning med individrelaterade sökvillkor eller avidentifiering i alla de sammanhang där personnamn o. d. i och för sig inte behövs. Trots den förståelse som DALK visar för forskningens behov ifrågasätter fakultetsnämnden om inte utredningen om skadeverkningar för forskningens del av långtgående krav på integritetsskydd borde förts mer på djupet. Det kan inte uteslutas att generella problem uppkommer såvitt gäller användningen av vissa metoder och att forskningen drivs bort från vissa fält där kunskaper i och för sig är angelägna.

Fakultetsnämnden fortsätter:

DALK förutsätter att datainspektionen också i fortsättningen från fall till fall skall bedöma i vad mån det vetenskapliga värdet av ett tillämnat register kan ha betydelse vid tillståndsgivningen. Datainspektionen skall med andra ord ta ställning till forskningsprojekts syfte, de metoder som förutsätts bli använda och alternativa metoder, förhållandet till forskningsläget, möjligheterna till vetenskapliga framsteg o. s. v. Man kan ställa frågan om datainspektionen f. n. kan utföra bedömningar av detta slag på ett sätt som är ägnat att inge förtroende hos forskarsamfundet. Här aktualiseras vad DALK benämner "formalisering av kraven på vetenskaplig saksbedömning". DALK nämner i detta sammanhang möjligheten att förstärka datainspektionens styrelse med ytterligare företrädare för forsknings- och statistikområdet och att ställa upp krav på obligatoriskt yttrande från lämpligt vetenskapligt organ. Båda möjligheterna avvisas av DALK. Fakultetsnämnden vill emellertid framställa önskemålet att de övervägs närmare. I synnerhet vill fakultetsnämnden framhålla att det är angeläget att datainspektionens styrelse i framtiden förstärks med åtminstone en ledamot med vetenskaplig kompetens och erfarenhet av forskningsfrågor. Detta skulle stämma väl överens med den centrala roll datainspektionen spelar på samhällsforskningens område.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, som finner det vara från principiell synpunkt mindre lyckligt att anvisningar om tillämpningen av gällande regler lämnas i den form DALK har gjort (jfr. justitiekanslens yttrande 1976/77:15), förordar dels att i 4 § datalagen intas ett uttryckligt omnämnande av vetenskaplig forskning såsom exempel på sådana särskilda skäl som avses i stadgandet, dels att statsmakterna vidtar åtgärder för att till datainspektionen knyta ett rådgivande organ med de av DALK föreslagna uppgifterna i vilka forskningens företrädare bereds plats.

Stockholms kommuns stadsarkiv, slutligen, tar upp socialforskningens villkor. DALK redovisar den oro som från denna forsknings sida kommit till uttryck i anledning av de hinder datainspektionen lägger i dess väg. Mot bakgrund av den långsiktigmotiverade forskningens alldeles existentiella betydelse för samhället är det anmärkningsvärt att DALK tar så lätt på denna oro. Uppenbart är att forskningen måste tillförsäkras helt andra och bättre villkor än dem datalagen och inspektionen nu skänker. Enligt kontrollen över dess register bör restlöst flyttas från datainspektionen till forskningens egna etiknämnder. Insikten om nödvändigheten härav bör spridas till politiker och allmänhet medelst hearings i riksdag och massmedier med deltagande av forskare och samhällsbyggare, på längre sikt genom kursverksamhet i bildningsförbundens regi. Det gäller att icke låta ett nästan epidemiskt integritetshysteri ohämmat sprida sig med destruktiva följder för den informationsbas varpå den kommande generationens Sverige skall byggas.

13 Direktreklam och annat utnyttjande av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk

DALK:s överväganden och slutsatser har i huvudsak godtagits eller lämnats utan erinran i remissyttrandena.

DALK:s uppfattning har emellertid kritiserats – i första hand av organisationer inom direktreklambranschen m. m., bl. a. *Svenska direktreklamförbundet (SDF)* – men även av t. ex. *näringsfrihetsombudsmannen (NO)* och *arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet*. JO har invändningar av principiell natur med anknytning till offentlighetsprincipen.

Hovrätten för Västra Sverige delar kommitténs uppfattning om att den enskilde skall kunna anmäla till SPAR att han inte önskar förekomma i samband med uttag ur registret för direktadresserad reklam. En regel med sådant innehåll bör ingå i den författning angående SPAR som kommittén förordat. Med hänsyn till den oro och irritation som finns beträffande direktadresserad reklam är det enligt hovrättens mening angeläget att information om den tilltänkta regeln når ut till allmänheten. Det är också angeläget att datainspektionen upprätthåller sin nuvarande praxis beträffande föreskrifter för utsändare av direktreklam om skyldighet att underrätta mottagaren varifrån uppgifterna hämtats samt om att den enskilde kan anmäla att han inte önskar ytterligare direktreklam och till vem sådan anmälan skall göras.

Konsumentverket, som har handlagt ett flertal ärenden angående direktreklam, har kunnat konstatera att denna reklamform ofta uppfattas som ett otillbörligt integritetsintrång av många människor. Även av betänkandet framgår att motståndet mot kommersiellt utnyttjande av ADB-register är stort. I en redovisad undersökning (s. 203) har 93 procent av de tillfrågade förklarat sig vara emot att personuppgifter inom folkbokföringen förs över till reklamföretag. De olägenheter som för närvarande är förenade med ADB-baserad direktreklam beror i många fall på att de register som används inte hålls tillräckligt aktuella. En ytterligare nackdel för en enskild, som inte vill erhålla direktreklam, är att hänvändelse idag måste ske till flera register. En sådan hänvändelse beaktas därvid hos vissa register först efter flera månader. Genom att i princip göra SPAR till det enda befolkningsregistret samt även i övrigt ge SPAR den utformning DALK föreslagit, finner verket att nu berörda olägenheter med ADB-baserad direktreklam kan mildras. Konsumentverket tillstyrker således att datalagen ändras i detta hänseende. I detta sammanhang understryker verket vikten av att DALK under nästa etapp överväger vilka regler som mer slutgiltigt behövs för att tillfredsställande hindra ett oönskat utnyttjande av personuppgifter för rent kommersiella syften.

RRV som är central myndighet inom området för taxor och avgifter betonar särskilt betydelsen av att kostnadskonsekvenserna av det kommersiella

utnyttjandet av offentlighetsprincipen beaktas i det fortsatta utredningsarbetet.

JO anför beträffande offentlighetsprincipen följande:

Kommitténs förslag innebär, så som jag uppfattat det, att de som önskar uttag ur folkbokföringsregister och taxeringsregister i form av adressetiketter skall hänvisas till SPAR. Den rättsliga grunden för en sådan ordning skulle vara bestämmelser i den författning som reglerar SPAR. Denna ordning innebär enligt kommitténs mening inte någon inskränkning i offentlighetsprincipen.

Jag kan så tillvida dela kommitténs uppfattning att även jag menar att den föreslagna ordningen *formellt* inte skulle innebära någon inskränkning i tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Förslaget innebär dock otvivelaktigt ett försök att genom författning av lägre valör faktiskt inskränka en i grundlag fastlagd rättighet. Förslaget inger mig därför betänkligheter och jag kan inte tillstyrka att förslaget genomförs.

Jag kan i och för sig väl förstå de invändningar som finns mot att uppgifter i offentliga register används för direktreklam. Om sådana invändningar anses tillräckligt tungt vägande bör detta leda till förslag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Några instanser tar upp bl. a. frågan om regleringen av uttag för kommersiella ändamål på sikt.

Datainspektionen anser att den direktadresserade reklamen ligger såväl inom det fält som omfattas av datalagen som inom det konsumenträttsliga fältet. *Datainspektionen* har mött så massiva yttringar från allmänheten med synpunkter på direktreklamen att det inte finns någon tvekan om att integritetsskyddande åtgärder är befogade. Sådana åtgärder bör givetvis om möjligt stå i samklang med åtgärder som vidtas av de myndigheter som utövar samhällets konsumentskydd. Flera av de redan vidtagna åtgärderna är sådana att de kan motiveras både från datalagens och marknadsföringslagens (1975:1418) syften. Detta är naturligt med tanke på att båda lagarna syftar till att vissa etiska normer för verksamheten skall iaktas.

Inspektionen anför vidare:

Parallellt med arbetet inom *datainspektionen* pågår diskussioner med konsumentverket och konsumentombudsmannen som syftar till att få fram riktlinjer för hur direktreklamfrågorna skall hanteras av myndigheterna. I det sammanhanget har bl. a. tagits upp frågan om att förbjuda att direktreklam riktas till den som är under 16 år. Att dra upp en sådan gräns kan ha ett värde från såväl marknadsföringsetisk som från integritetsskyddssynpunkt.

I sammanhanget bör också den tekniska utvecklingen på området beaktas. Här kan som exempel anföras att det numera är tekniskt möjligt att ersätta adressetiketter med direktskrift på försändelse med bläckstråleapparat säsom utdata från datamedium.

DALK väcker tanken om att införa en särskild direktreklamlag. Enligt *datainspektionens* uppfattning finns f. n. inte behov av en sådan lag. Datalagen och marknadsföringslagen ger nöjaktigt lagstöd för de ingripanden som enligt hittillsvarande erfarenheter behövs. Man bör enligt *datainspek-*

tionen istället sträva efter så generella regler som möjligt när det gäller integritetsskyddet. Datainspektionen återkommer till hithörande frågor i samband med synpunkter på en personregisterlag.

UHÄ upplyser att såväl myndighetens eget register som de lokala studeranderegistren har blivit föremål för ett betydande intresse för kommersiella uttag av framför allt adressuppgifter. *UHÄ* anser detta ur administrativ synpunkt betungande för myndigheterna men också mycket betänkligt ur integritetssynpunkt. Sådana uttag syftar inte till att främja något av de intressen som motiverar offentlighetsprincipen, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. *UHÄ* anser att inskränkning i den nu föreliggande rätten till massuttag behöver göras och emotser med intresse utredningens kommande överväganden i denna fråga. Utredningens nu lagda förslag att i görligaste mån söka styra över framställningar om kommersiella massuttag till SPAR är i och för sig tilltalande men lär knappast lösa högskolesektorns problem.

AMS påminner om att man i sitt yttrande över departementspromemorian Handlingssekretess och tystnadsplikt (Ds Ju 1977:1 och 11) tog upp frågan om direktreklam som sänds ut med hjälp av uppgifter ur styrelsens skyddsombudsregister. Många skyddsombud har upplevt denna reklamutsändning som besvärande. Reklamutsändningen har också i vissa fall lett till att viktiga meddelanden om arbetarskyddet som sänts till skyddsombuden från arbetsmarknadens parter eller arbetarskyddsmyndigheterna inte uppmärksammas. Från fackligt håll har med skärpa framhållits att det nuvarande förhållandet i detta avseende är oacceptabelt. Önskemål har förts fram att man genom lagändring skall åstadkomma att skyddsombudens namn och adresser inte får lämnas ut till andra än berörda fackliga myndigheter och fackliga organisationer eller av dem inrättade organ. Kommitténs förslag innebär i detta avseende inte någon förändring. Enligt styrelsens uppfattning är det nödvändigt att man under det fortsatta arbetet med datalagstiftningen överväger åtgärder för att lösa detta problem.

LO bekräftar detta och anför att de som väljs som fackliga förtroendemän utsätts för en stor mängd direktreklam. *LO* instämmer med *DALK* i att det finns behov av att ureda om och hur bl. a. offentlighetsprincipen ska få användas för kommersiella syften.

Länsstyrelsen i Stockholms län erinrar om att man i olika yttranden har framfört stark kritik mot att personuppgifter ur länsstyrelsens personband utnyttjas för direktreklam och andra kommersiella ändamål, vilket länsstyrelsen själv, inom offentlighetsprincipens ram, tvingas medverka till. Länsstyrelsen förstår den oro och osäkerhet allmänheten måste känna, när man nästan dagligen upplever att länsstyrelsen och andra myndigheter – som man uppfattar det hämnings- och ansvarslost – säljer uppgifter som är insamlade för myndighetens egen verksamhet till privata företag som utnyttjar uppgifterna i rent kommersiellt syfte. Länsstyrelsen anser det angeläget att det kommersiella utnyttjandet av allmänna register diskuteras redan i detta

sammanhang även om frågan närmast hör till nästa etapp i utredningen. I betänkandet pekar DALK på några möjligheter som finns redan nu att begränsa möjligheterna att fritt föfoga över offentliga uppgifter för kommersiellt utnyttjande. DALK nämner SPAR och den möjlighet som datainspektionen numera har att med stöd av 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 6 § datalagen förbjuda registeransvarig myndighet att använda vissa söknnycklar eller annars ta ut viss information. En nackdel med denna möjlighet är att ett förbud att använda en viss söknnyckel inte bara förhindrar den form av uttag man vill nå med förbudet utan också samtidigt kan försvåra den verksamhet inom vilken registret används. Ett i och för sig önskvärt förbud blir därmed omöjligt att utföra.

Länsstyrelsen anser att det inte kan vara omöjligt att förena de krav den enskilde har rätt att ställa på ett skydd i sitt privatliv och för sin integritet mot obehörigt och skadligt användande med allmänhetens rätt till full insyn i förvaltningen. Enligt länsstyrelsen är detta en angelägen fråga att lösa i det fortsatta utredningsarbetet inom DALK och vid en fortsatt översyn av offentlighetslagstiftningen. I avvaktan härpå bör datainspektionen på olika sätt kunna verka för att de registeransvariga myndigheterna förbättrar och utökar sin information om registrens innehåll och användning. Både i samband med att uppgifter som skall registreras i ADB-register insamlas från allmänheten och i samband med att olika produkter från registren skickas till allmänheten bör de registeransvariga myndigheterna åläggas en skyldighet att informera om hur uppgifterna används och är tillgängliga för offentligheten. Så bör för information om folkbokförings- och skatteregistren kunna utnyttjas broschyren Dags att deklarerera och/eller särskild folder som bifogas de debetsedlar på slutlig och preliminär skatt som årligen går ut till samtliga skattskyldiga.

Också *SPN* tar upp behovet av information och nämner att det genom undersökningar och på andra sätt har fastslagits att allmänhetens inställning till direktreklam generellt sett är tämligen negativ, men att inställningen till olika former av direktreklam varierar. Undersökningar har visat att broschyrer och kataloger från stat och kommun mottas positivt även av dem som på en allmän fråga är negativa till direktreklam.

Nämnden fortsätter:

De myndigheter som har ett informationsansvar gentemot medborgarna utnyttjar ofta skriftlig information. En betydande del av den samhällsinformation som ges ut går direkt till medborgarna genom broschyrer, faktablad, kataloger och andra tryckta medier. Det är naturligtvis av största vikt att medborgarna kan nås genom de identifierings- och distributionssystem som finns. En nyansering och precisering av direktreklambegreppet är därför nödvändig. Registeruppbyggnaden och lagstiftningen bör med hänsyn härtill anpassas så att hinder för bl. a. en nödvändig samhällsinformation inte skapas.

NSI är inne på liknande frågor och anser att det behövs en slagkraftig information om SPAR, eftersom kund- och medlemsvärning i framtiden i

de flesta fall kommer att baseras på det registret. Information kan exempelvis meddelas genom en folder som bifogas deklarationsblanketterna. På så vis får deklaranterna kännedom om för vilka andra ändamål utöver taxering uppgifterna kommer att användas. Genom en särskild kryssruta på deklarationsblanketten kan de som inte önskar erhålla direktreklam markera detta. Härutöver bör föreskrifter utfärdas att de som sänder ut direktreklam baserad på andra register än SPAR underrättar mottagaren varifrån uppgifterna hämtats. Förutsatt att övriga register ger samma möjlighet som SPAR att markera att direktreklam inte önskas skulle samtliga som nu får men inte önskar erhålla reklam kunna anmäla detta. Det bör också komma till allmänhetens kännedom att datainspektionen har en förteckning "Personregister i Sverige" som innehåller adress och telefonnummer till de registeransvariga. Kostnaderna och de administrativa problemen begränsas genom detta förfarande.

Byråkratitredningen anser att i avvaktan på DALK:s prövning i nästa utredningsetapp av datoriseringens effekter på offentlighetsprincipen allmänheten bör informeras om möjligheten att genom anmälan till registeransvarig slippa direktreklam.

Enligt TCO:s uppfattning talar starka skäl för att uttag från offentliga register för kommersiella syften bör tillåtas i minsta möjliga utsträckning. TCO är medveten om de praktiska och principiella faktorer som är förenade med en restriktivitet i fråga om uttag för kommersiella syften. Offentlighetsprincipen kan tolkas så att en myndighet är skyldig att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandes syften. Massuttag för kommersiella syften kan dock knappast sägas främja något av de intressen som nämns i tryckfrihetsförordningens programförklaring när det gäller offentlighetsprincipen, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Syftet med offentlighetsprincipen är också att stärka medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll av den offentliga verksamheten. Det kan inte vara rimligt att dess vällovliga syften utnyttjas för uttag, som sker i helt andra syften. Medborgarnas villighet att tillhandahålla personuppgifter kan försvagas om de uppgifter som insamlas utnyttjas för kommersiella syften.

TCO noterar att de restriktioner offentlighetsprincipen kan innebära skall bli föremål för mer precisa överväganden inom ramen för DALK:s fortsatta arbete. TCO anser att detta arbete bör inriktas mot att undersöka förutsättningarna för ett förbud mot uttag ur offentliga register för kommersiella syften. TCO instämmer i kommitténs påpekande att det finns skäl att överväga en utredning om direktreklamens mål och metoder. Den ökade datoriseringen och behovet av restriktivitet i kommersiella sammanhang får dock inte innebära att offentlighetsprincipen urholkas. För massmedia har redan ökade svårigheter noterats vad gäller möjligheterna att få fram nödvändiga uppgifter från myndigheterna. TCO föreslår därför att DALK i sitt fortsatta arbete utreder hur och i vilken utsträckning datalagrad

information skall kunna göras tillgänglig för allmänheten. Det är särskilt angeläget att förhindra en selektiv direktreklam som inriktas på särskilt utsatta grupper i samhället. Exempelvis bör en selektering inte kunna ske på sådant sätt att kommersiella budskap direkt kan riktas till ungdomar under viss ålder.

TCO anför vidare att oavsett de restriktioner offentlighetsprincipen kan ställa det redan nu bör vara möjligt att lagstifta om förbud att föra register för kommersiella syften. DALK:s förslag att SPAR:s ställning ytterligare bör stärkas gör det än mer motiverat att register för kommersiella syften (med undantag för renodlade kundregister) inte längre bör få föras.

Pressens samarbetsnämnd (Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen) delar DALK:s uppfattning om att massuttag av personuppgifter för direktreklamändamål egentligen är detsamma som att åka snålskjuts på offentligheten. Samarbetsnämnden vill emellertid starkt understryka att man vid en lösning av denna fråga inte får åsidosätta principen att myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla offentliga uppgifter utan att efterforska sökandens syfte. Det är nämndens förhoppning att DALK vid sin fortsatta utredning av frågan om försäljning av datorlagrade personuppgifter för kommersiellt bruk skall kunna hitta en lösning som å ena sidan tillgodoser pressens behov av snabbare tillgång till datorlagrade uppgifter för redaktionellt bruk och å andra sidan bibehåller eller skärper den restriktiva praxis som f. n. tillämpas vid massuttag av personuppgifter för kommersiellt ändamål.

Ett antal remissinstanser är mer kritiska till DALK:s hållning i frågan om uttag för direktreklam. Hit hör *NO, Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet, Svenska sparbanksföreningen* samt olika organisationer med anknytning till näringslivet.

NO pekar på att det i DALK:s betänkande har framhållits att kritiken mot direktreklam riktar sig inte så mycket mot företeelsen som sådan som mot reklambudskapets innehåll och att detta faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång enligt datalagen. DALK har i sammanhanget anfört att det med hänsyn till debatten i ämnet kan finnas skäl att överväga en närmare utredning i särskild ordning om direktreklamens mål och metoder totalt sett. Som framhålls i betänkandet övervakas emellertid direktreklamens innehåll av konsumentombudsmannen enligt bl. a. marknadsföringslagen, och etiska regler har utarbetats och antagits inom branschen. Någon särskild utredning om direktreklam syns därför inte erforderlig och *NO* vill, även med tanke på det angelägna i att vara sparsam med det allmännas resurser, avstyrka en sådan utredning.

NO uttalar vidare:

Värdet av direktreklam från allmän konkurrenssynpunkt är svårt att säkert uppskatta. Det torde variera mellan olika branscher och synes ofta nog vara marginellt. Som framhållits av organisationer inom direktreklambranschen torde dock direktreklam i många fall vara ett viktigt marknadsföringsin-

strument för postorderhandel och andra företag som inte via butiker eller på andra sätt kan stå i direktkontakt med sina kunder. Eftersom dessutom direk reklamens innehåll som redan nämnts övervakas av KO, är det enligt NO:s mening angeläget att de ytterligare begränsningar i användningen av detta reklammedium som kan komma att föreslås i nästa etapp av utredningen inte går längre än som kan anses nödvändigt för att i rimlig utsträckning beakta behovet att skydda den personliga integriteten.

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet anser att det är angeläget att i det fortsatta utredningsarbetet bl. a. mer inträngande behandla behoven av att göra maskinläsbara data tillgängliga för mångsidigt nyttjande av olika intressenter med stöd av offentlighetsprincipen. Därvid bör man inte utgå från resonemang som innebär att varje kommersiellt bruk av allmänna databaser skulle innebära att åka snålskjuts på offentligheten. Inte minst när man granskar förutsättningarna för en fördjupad och aktiverad offentlighetsprincip är det väsentligt att diskussionen är mer nyanserad och ser till både indirekta nyttoeffekter och den önskvärda strukturen i stort hos samhällets informationssystem. Man kan inte på förhand utesluta att kommersiella intressen i allmänna databaser kan vara både legitima och till och med värda att uppmuntra från offentlighetssynpunkt.

Sparbanksföreningens principiella inställning är identisk med vad som kommit till uttryck i förarbetena till datalagen, nämligen att en uppbyggnad av befolkningsregister, som kan samköras innebär fara för individens integritet. Det är därför nödvändigt att datainspektionen kontrollerar användningen av sådana register. DALK förutskickar därutöver att framtida överväganden kan komma att innebära begränsningar för direktreklamverksamheten, vad gäller användningen av offentliga uppgifter. Det kan emellertid, enligt Sparbanksföreningens uppfattning, ifrågasättas om sådana begränsningar är nödvändiga. DALK erinrar själv om att kritiken mot direktadresserad reklam i stor utsträckning riktar sig mot själva reklambudskapets innehåll, något som faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång enligt datalagen och i stället hör till marknadsföringslagen. Sparbanksföreningen menar dessutom att ett alltför vidlyftigt utnyttjande av offentliga datorregister för direktreklam och andra kommersiella ändamål måste kunna stävjas på annat sätt än genom t. ex. ett direkt förbud att använda offentliga register. Det kan exempelvis inte anses lämpligt att minderåriga bearbetas med säljbrev eller att adressurval bestäms genom alltför personspecifika uppgifter som kan anses vara kränkande. De hittillsvarande erfarenheterna utvisar emellertid att datainspektionens tillsyn har varit fullt tillräcklig.

Sveriges köpmannaförbund ställer sig något frågande till DALK:s deklARATION att företag som använder sig av direktreklam åker snålskjuts på offentligheten. Det går knappast att särskilja personuppgifter från andra uppgifter som är av offentlig karaktär och som kan brukas av företag och andra institutioner. Förbundet anser att en begränsning av personregistrens användning i kommersiellt syfte kan få effekter som är mindre tillfredsstäl-

lande än de nuvarande förhållandena innebär. Innan man tillsätter en särskild utredning med uppgift att se över direktreklamens mål och metoder föreslår förbundet att den för flera år sedan presenterade reklamutredningens betänkande aktualiseras. Förbundet anser inte att det i dagens läge finns anledning att ingripa mot direktadresserad reklam. Mottagarna av direktadresserad reklam har redan nu möjligheter att få en begränsning av reklamutbudet. Innan slutlig ställning tas i frågan om direktadresserad reklam vill förbundet avvakta kommitténs slutliga betänkande.

Svenska postorderföreningen poängterar att adresserad direktreklam, till skillnad från oadresserade försändelser, annonser m. m., vänder sig till de personer som utgör den riktiga målgruppen för olika varuutbud. Varken företag eller konsumenter kan vara betjänta av att skicka försäljningserbjudanden till fel målgrupper. Givetvis kan de personer som inte vill ha direktreklam hindra detta genom anmälan till SPAR. Direktreklam är enligt föreningen en mycket bra och inte alltför dyr kontakt med konsumenterna.

Dagligvaruleverantörers förbund, Direktförsäljningsföretagens förening, Svenska annonsörers förening, Svenska bokförläggareföreningen, Sveriges direktreklamförening och Sveriges reklambyråförbund, nedan kallade organisationerna, uppehåller sig i ett gemensamt yttrande utförligt vid frågan om uttag för direktreklam. Organisationernas erfarenheter är att datalagen och datainspektionens föreskrifter i onödig omfattning försvårat, försenat användandet av registren vid marknadsföringen och fördyrat inrättandet och förandet av nämnda personregister på ADB. Detta i så hög grad att vissa register numera ej förs på ADB. Likaledes förhindras innovationer på området. Företagets möjligheter att införa och utnyttja effektiva marknadssystem har försämrats. I högre grad än vad som kan anses vara motiverat med hänsyn tagen till organisationernas och deras medlemmars verksamhet har dataområdet erfordrat bevakning och åtgärder i syfte att söka påverka utvecklingen i mindre negativ riktning.

Organisationerna anför exempel för att illustrera detta. De ifrågasätter också om de föreskrifter som datainspektionen har meddelat har haft mer än marginell betydelse.

Beträffande föreskrift för vissa register om att markering skall ske av den som inte önskar direktreklam utnyttjas den enligt organisationerna i mycket liten utsträckning. Hos Datema AB torde endast ca 5 000 personer av Sveriges befolkning under en 4-5-årsperiod ha begärt markering. Motsvarande siffra hos SPAR är ca 5 500. Det finns anledning förmoda att det är samma personer som i de olika registren begärt markering. Trots att dagspressen, såväl rikssom lokaltidningar, flera gånger per år på framträdande plats påvisar möjligheten att avregistrera sig och tillhandahåller formulär är frekvensen inte större. De som anmäler avregistrering återkommer för övrigt ofta och begär att bli registrerad på nytt. Detta troligen beroende på att konsekvenserna av en avregistrering ej var önskvärda.

Organisationerna anser således att datalagen i högre grad än vad som får anses motiverat av datalagens intentioner i negativ riktning påverkat marknadsföringens möjligheter att arbeta med de personregister som det här är fråga. DALK:s förslag som relativt nära ansluter sig till dagens situation innebär inga förbättringar. En del av DALK:s bakgrundsmaterial kritiserar också. Någon särskild utredning för direktreklam är inte befogad i större eller mindre utsträckning än beträffande annan reklam. För direktreklam bör ej heller datainspektionen ha möjligheter att utfärda föreskrifter av vissa slag utan frågorna bör lösas inom ramen för marknadsföringslagen bl. a. genom pågående riktlinjeförhandlingar. Konsumentverket/KO har större erfarenheter på området och kan också iaktta att konkurrensneutraliteten mellan adresserad och oadresserad direktreklam upprätthålls.

Organisationerna är också inne på förhållandet till offentlighetsprincipen och framhåller att inga av de uppgifter som används vid marknadsföring är av sådant slag att utlämnande av handling enligt tryckfrihetsförordningen kan förhindras. Allmän handling är här t. ex. tabulatorlista, hålkort, adressetiketter och t. o. m. datamedium. Datainspektionens föreskrifter enligt datalagen får inte heller inskränka myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen. I följd härav skulle således datamedium kunna utlämnas. I princip är således offentlighetsprincipen orubbad. I praktiken är den emellertid urholkad i flera avseenden. I följd av datainspektionens anvisningar har myndigheterna också intagit en mycket restriktiv hållning även när det gäller tillhandahållande av utskrifter. För ett praktiskt arbetande näringsliv innebär naturligtvis myndigheternas restriktiva hållning i praktiken att offentlighetsprincipen är urholkad i vad gäller utlämnande av kopia och utskrifter av datamedium. Den tid som står till buds i marknadsföringssituationer medger ej överklagningar. Begränsningarna i offentlighetsprincipen innebär också – i vad gäller utlämnande av sådana handlingar – att man i praktiken övergivit den viktiga principen att myndighet är skyldig att lämna ut offentlig uppgift utan att efterforska sökandens syften.

Organisationerna fortsätter:

Begränsningarna i offentlighetsprincipen på ADB-området synes ytterst grundna sig på grumliga resonemang om att kommersiella massuttag ur myndigheternas offentliga register i princip ej skall förekomma eller i varje fall begränsas. Denna inställning synes i sin tur ansluta sig till grundtanken att uppgifter som samlats in för ett visst bestämt ändamål i princip inte bör få utnyttjas för andra och senare syften. Ett utnyttjande av offentliga uppgifter för direktadresserad direktreklam och annat kommersiellt bruk är således egentligen detsamma som att "åka snålskjuts på offentligheten". Kommittén förklarar sig dela angiven uppfattning.

Organisationerna får på det uttryckligaste protestera mot ett sådant förenklat synsätt. Det kan med lika stort fog sägas att det offentliga "åker snålskjuts på det privata". Från privata personregister på ADB av praktiskt taget alla slag flödar nämligen ständigt personuppgifter till offentliga register i följd av ålägganden i olika lagar och författningar. De privata registrens utnyttjande av de offentliga torde vara avsevärt mindre.

Myndigheterna insamlar för övrigt sina uppgifter med stöd av lag som ej kan åberopas av enskilda eller företag för motsvarande insamling. Av detta skäl och enär enskilda företag och organisationer i så hög grad bidrar med uppgifter är det enligt organisationernas mening helt rimligt att offentliga uppgifter i princip är tillgängliga – i den mån sekretesslagen ej lägger hinder i vägen – oavsett val av teknik och utan att ändamålsprövning sker.

Organisationerna anför vidare att resultatet av ett kommersiellt utnyttjande av t. ex. ett offentligt register sällan torde upplevas som störande för den registrerade. Organisationerna ifrågasätter också lämpligheten av att en ändamålsprövning görs. Redan marknadsföring av t. ex. tidskrifter, böcker, TV- och radioapparater är ett stöd för främjande av ett fritt meningsutbyte. Man framhåller också att näringslivs- och branschregistrens syfte är att nå de personer som är beslutsfattare beträffande bl. a. den produkt som marknadsförs. De personuppgifter som förekommer är yrke eller titel samt för- och efternamn. Alla andra uppgifter är hänförliga till företaget. De ej personnamnsatta adresserna utgöres av mindre företag. Hos dessa öppnar ändock rätt person posten, varför det ej är nödvändigt att personnamnsätta dessa. Med hänsyn tagen till dessa registers karaktär föreslås att desamma undantages från datalagens tillämpningsområde eller innefattas under förslagens 26 §. Om denna hemställan ej kan godtagas föreslår organisationerna att det i kommande lagtext eller proposition klart framgår att personregister av angivet slag i princip skall kunna erhålla tillstånd.

Organisationerna kritiserar DALK:s uttalande om att det för direkrekklams behov är tillräckligt att erhålla urval av adresser på etiketter. På grund av kostnadsstegringar och krav på större effektivitet är det nödvändigt att kunna erhålla även datamedium. Det är av stort värde för den registeransvarige att själv eller genom sin ordinarie servicebyrå eller direkrekklamföretag, vilka kan vara mer lämpade än t. ex. DAFA (SPAR) och Datema AB, få göra nödvändiga statistiska bearbetningar, eliminering av dubletter i förhållande till redan existerande kundregister, borttagande av adresser till konsumenter vars kriterier ligger för långt ifrån kundregistrets profil, borttagande av adresser till konsumenter som reagerat på t. ex. en direktreklamenhet eller svarskupong i annonser i syfte att därefter kunna fortsätta med flera liknande åtgärder. Det kan även vara fråga om eliminering av viss del av urvalet som i en teständring visat låg svarsprocent etc.

Organisationerna konstaterar vidare att datainspektionen numera inom ramen för 3 § datalagen medger att tillfälliga marknadsföringsregister inrättas under en övergångstid vanligen på högst tre månader. Det gäller därvid oftast urval från DAFA:s register SPAR eller från Datema AB:s befolkningsregister.

Organisationerna anför med anledning härav:

I allmänhet är denna tid tillräcklig. I varje fall när urval görs från Datema AB:s befolkningsregister från vilket ett mindre urval kan göras först vilket medför längre planeringstid innan det slutliga urvalet görs. Denna lösning är emellertid inte ekonomiskt försvarbar betr. urval från DAFA:s SPAR.

DAFA tillämpar nämligen en betydligt högre engångsavgift vid uttag, vilket medför att kunderna ej låter det slutliga urvalet föregås av ett mindre. Därigenom erfordras att det tillfälliga registret kan föras under en längre tid än tre månader.

Det framgår ej av förslaget till lagtext till 3 § eller av betänkandet i övrigt i vad mån det även enligt förslaget föreligger möjligheter att medge tillfälliga register. Detta i likhet med näringslivs- och branschregister (se punkt 4.1 ovan).

Organisationerna får därför hemställa att möjligheterna att inrätta och föra i varje fall tillfälliga register medges och att frågan behandlas i kommande lagtext eller proposition till ledning för de registeransvariga. Enligt organisationerna bör med tillfälliga register avses sådana som är inrättade under högst ett år. Inköp av tillfälligt register på ADB och de marknadsföringsåtgärder som därvid planeras är en betydande investering för bolaget vilket förhållande är ytterligare ett skäl till att registret bör kunna få föras under en längre tid av tre månader. En kort tid gynnar för övrigt resursrika företag framför andra företag.

Vid inrättandet och förändring av tillfälliga register torde det i regel vara fråga om köp av datamedium från DAFA eller Datema AB. Personuppgifterna är därför av förhållandevis oskyldigt slag och genom DI:s tillsyn och föreskrifter för såväl dessa registeransvarigas som den tillfällige registeransvariges register tillvaratages den registrerades intressen. Intrång i den registrerades integritet torde därför inte vara större än vad han enligt datalagen får anses tåla.

Tillståndet för det tillfälliga registret kan dessutom förenas med föreskrifter som innebär att datamediet från t. ex. DAFA endast får innehålla namn, personnummer, adress och sifferkod, vilken t. ex. endast behöver utvisa att en person tillhör en viss inkomstgrupp.

14 Underrättelse till registrerad om innehållet i personregister

DALK:s överväganden och slutsatser har fått ett blandat mottagande. Det tillstyrks av bl. a. rikspolisstyrelsen, SCB, AMS och DAFA, men andra instanser avstyrker förslaget till uppmjukning av skyldigheten. Ytterligare några, varav de flesta synes godta DALK:s förslag, kommenterar underrättelseskyldigheten mer allmänt.

Rikspolisstyrelsen anser i likhet med kommittén att dessa bestämmelser kan leda till orimliga konsekvenser för den registeransvarige och tillstyrker därför den föreslagna undantagsregeln. Enligt kommittén bör undantagsregeln kunna tillämpas i fråga om bl. a. register för s. k. loggning och s. k. back-up. Styrelsen tar i detta sammanhang upp frågan om inte regeln även bör omfatta sådana administrativa register från vilka de registeransvariga med viss periodicitet automatiskt sänder underrättelser till de registrerade. De register som främst åsyftas är sådana som faller inom ramen för det förenklade ansökningsförfarandet och som – med hänsyn till att de undantagits från det ordinära tillståndsförfarandet – av datainspektionen har bedömts vara föga känsliga ur integritetssynpunkt. De automatiska underrättelserna tillgodoser enligt styrelsens uppfattning kraven på insyn i registren och ger möjlighet för de registrerade att vid konstaterade felaktigheter begära rättelser och komplet-

teringar.

SCB uttalar att underrättelseskyldigheten torde ha en i huvudsak positiv inverkan för dess statistikproduktion, även om kostnaderna och den administrativa omgången är betydande. Också inrättandet av ett uttags-system av uppgifter på individnivå från ett system som elejst endast syftar till aggregerade uttag är en negativ faktor som bör nämnas i sammanhanget. Detta till trots anser SCB att statistikproduktionen inte bör undantas från underrättelseskyldigheten. SCB tillstyrker i stället DALK:s förslag att ge möjligheter för datainspektionen att medge lättnader i underrättelseskyldigheten i vissa fall. SCB anger som exempel två tyfall där sådana lättnader vore motiverade. Det ena fallet gäller register som bildas på grundval av en provundersökning och där registret har en kort livslängd. Det andra gäller register som realiter är företagsregister, men som på grund av förekomst av namngiven kontaktperson är att betrakta som personregister i datalagens mening.

AMS framhåller att den enskilde bör ha rätt att kontrollera om de uppgifter som finns registrerade om honom är riktiga men även om han över huvud taget är registrerad. Styrelsen tillstyrker emellertid den uppmjukning i 10 § som föreslagits.

Enligt *konsumentverkets* mening bör de typer av register som skall undantas från underrättelseskyldigheten enligt 10 § uttryckligen anges i lagtexten. Härigenom ökas tydligheten och stadgandet blir mera lättförståeligt, vilket också är ägnat att öka känslan av rättstrygghet.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller betydelsen av att informationen till de registrerade förbättras och utökas och ger exempel på hur informationsskyldigheten skulle kunna fullgöras. Den skärpning av underrättelseskyldigheten enligt 10 § datalagen som länsstyrelsen efterlyser kan åstadkommas utan ändring av datalagen. Datainspektionen kan med stöd av 6 § datalagen meddela särskilda föreskrifter om hur underrättelseskyldigheten skall fullgöras. Mot DALK:s förslag om ett tillägg till 10 § datalagen som innebär att datainspektionen i vissa fall kan medge lättnader i underrättelseskyldigheten har länsstyrelsen dock inte någon erinran.

DÅFA stöder det föreslagna tillägget till 10 § datalagen men tar tillfället i akt att peka på en småskjutsåkning av 10 § som blivit vanlig på senare tid. Det har på marknaden förekommit företag som erbjuder sig att mot viss ersättning begära 10 §-uttag åt dem som till företaget insänder namn, personnummer m. m. Företaget kopierar sedan de från privatpersonerna insända talongerna och skickar dessa sammanställda kopior till ett antal registeransvariga, som i sin tur har att sända 10 §-utdraget direkt till den registrerade.

DÅFA, som under ett halvt år erhöll cirka 1 000 dylika önskemål, finner den ovan nämnda ordningen med indirekta framställningar om 10 §-uttag mindre tilltalande ur den registrerades synvinkel. Framtida avarter som att dylika företag först använder sig av SPAR för urval av viss målgrupp, vilken därefter tillskrivs och erbjuds hjälp med att, mot viss ersättning, få 10 §-uttag

eller en markering om ej önskemål om direktreklam insänd till SPAR, är inte helt osannolika. Mot detta kan hävdas att en verksamhet som går ut på att tillvarata den enskildes intressen aldrig kan vara negativ. I sammanhanget får då inte glömmas datainspektionens roll som allmänhetens dataombudsman. Som framgår av betänkandet har datainspektionen givit ut en förteckning, benämnd Personregister i Sverige, som innehåller en beskrivning av alla större offentliga och enskilda register samt adress och telefonnummer till de registeransvariga. Den som trots denna sammanställning ändå har svårt att bedöma ur vilka register han skall begära 10 §-uttag kan vända sig direkt till datainspektionen och erhålla hjälp.

Svenska bankföreningen erinrar om att datainspektionen har pekat på behovet av olika tillägg och förtydliganden när det gäller den nuvarande underrättelseskyldigheten enligt 10 § datalagen, t. ex. tillämpningen när det gäller personregister för teständamål eller för vetenskaplig forskning och statistikproduktion. Inspektionen har också tagit upp frågan från vilken tidpunkt i ett registers uppbyggnad underrättelseskyldigheten bör gälla. Inspektionen har därutöver gett exempel på andra fall, i vilka bestämmelserna i 10 § datalagen i praktiken kan vara svåra att tillämpa och särskilt nämnt vissa typer av loggregister och register för s. k. back-up. De av datainspektionen sålunda påpekade problemen vid tillämpningen av 10 § datalagen har vållat problem i bankernas verksamhet. Bankföreningen hälsar därför med tillfredsställelse den möjlighet till dispens från underrättelseskyldigheten som DALK föreslagit i ett tillägg till 10 § datalagen.

Svenska försäkringsbolags riksförbund delar DALK:s uppfattning att den nuvarande underrättelseskyldigheten i huvudsak är väl avvägd och tillstyrker även det föreslagna tillägget i 10 § datalagen.

DALK:s förslag till uppmjukning av underrättelseskyldigheten avstyrks av *hovrätten för Västra Sverige*, *statskontoret*, *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* samt *Medborgarrättsrörelsen*.

Hovrätten för Västra Sverige delar kommitténs uppfattning att bestämmelsen om underrättelseskyldighet i 10 § är en av de viktigaste i datalagen. Enligt hovrättens mening har den registrerade ett sådant befogat intresse av att få del av de uppgifter om honom som finns i personregister att de kostnader och övriga olägenheter som det nuvarande systemet kan medföra för den registeransvarige inte utgör tillräckliga skäl för en sådan inskränkning av underrättelseskyldigheten som kommittén har föreslagit. Hovrätten avstyrker således det föreslagna tillägget till 10 § datalagen. För den händelse ett sådant undantag som kommittén har föreslagit anses motiverat bör det enligt hovrätten framgå av lagtexten att prövningen skall avse varje särskilt register.

Statskontoret framhåller att kunskapen om datatekniken och informationssystemens funktion och användning ännu inte är så allmänt utbredd som vore önskvärt. Detta är en orsak till varför många kan erfara ett bristande förtroende och känna sig otrygga gentemot de datoriserade informationssys-

temen. Det är därför önskvärt att det finns metoder som ger intressenter utan särskild teknisk kunskap så bra insyns- och kontrollmöjligheter som möjligt. Ett sådant sätt är att varje registrerad kan begära ett utdrag ur de register där han kan förekomma. I och med datalagen har man på sätt och vis infört offentlighetsprincipen – om än i begränsad omfattning – för alla personregister som förs med ADB – en insynsmöjlighet som sedan länge finns i offentliga myndigheters register alldeles oavsett datalagen.

Statskontoret fortsätter:

DALK nämner några exempel på fall då skyldigheten att lämna ut registerutdrag enligt 10 § datalagen är svår att tillämpa. Det är svårt och dyrt att söka ut en viss bestämd uppgift i t. ex. mellanlagringsregister, arbetsregister och loggregister. Sådana register innehåller inga ytterligare uppgifter än vad som finns i motsvarande huvudregister. Det är därför rimligt att man skapar någon undantagsregel från underrättelseskylldigheten av det skälet. Statskontoret har dock svårt att se om den föreslagna ändringen av 10 § datalagen är tillämplig för offentliga myndigheter med hänsyn till offentlighetsprincipen. Vissa tolkningsproblem torde kunna uppstå. Det kan finnas risk för att ändringen tolkas så att datainspektionen blir den myndighet som avgör vad som kan hållas hemligt eller inte såväl för offentliga som privata register. Därför föreslår statskontoret att det föreslagna tillägget ges en annan formulering, som klarare anger vilka typer av register och uppgifter som avses. Frågan hänger också samman med DALK:s nästa arbetsuppgift – att utreda ADB och offentlighetsprincipen. Det finns således skäl att vänta med att ändra 10 § datalagen tills detta utredningsarbete avslutats.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet har i och för sig förståelse för de av kommittén anförda skälen för införandet av undantagsregeln. Å andra sidan anser fakultetsnämnden att införande av undantag från den nuvarande allmänna underrättelseskylldigheten är oförenligt med ett av datalagstiftningens viktigaste syften, dvs. att bland allmänheten förhindra oro inför ADB-registrering av personuppgifter. Den nuvarande regeln om allmän underrättelseskylldighet har en viktig psykologisk effekt i detta avseende.

Medborgarrättsrörelsen hävdar att det med hänsyn till datalagens syfte måste anses vara icke godtagbart att, såsom föreslås genom tillägget till 10 §, möjlighet öppnas till befrielse från skyldigheten att på anfordran leverera registerutdrag till registrerad person. Den som begär utdrag måste själv anse att det föreligger risk för hans personliga integritet. Det kan därför inte vara uppenbart att så inte är fallet. Det förhåller sig av naturliga skäl så att register som ingen har något emot sällan blir utsatta för allmänhetens begäran om registerutdrag. Medborgarrättsrörelsen kan inte finna annat än att skyldigheten att på enskilda begäran i regel högst en gång om året leverera registerutdrag ej är något oskäligt vederlag för förmånen att få datalagra personuppgifter och avstyrker bestämt förslaget till tillägg till 10 § datalagen.

RSV och *riksförsäkringsverket* är de två instanser som utförligast diskuterar underrättelseskylldigheten. De instämmer i att denna bör inskränkas och

pekar på olika problem som kan uppkomma i sammanhanget.

RSV tar till en början upp frågan om från vilken tidpunkt i ett registers successiva uppbyggnad underrättelseskyldigheten börjar gälla. Datainspektionen anser, att skäl föreligger att ta in uttryckliga föreskrifter härom i 10 § datalagen och anför bl. a. som exempel på tillämpningssvårigheterna, att enligt förarbetena till datalagen avses ett register inrättat redan när insamling av uppgifter påbörjas, om uppgifterna skall bearbetas med hjälp av ADB. RSV som beklagar att DALK inte kommenterar frågan understryker att den har stor betydelse. Enligt verkets uppfattning kan det inte anses att uppgifter ingår i skatteregister innan den tidpunkt då uppgifterna införts i registret. Det skulle medföra helt orimliga konsekvenser om exempelvis ännu ej införda deklara-tionsuppgifter skulle anses ingå i registret. Vidare kan enligt verkets mening uppgifter, som i en uppbyggnadsfas tekniskt sett införts i registret men som på grund av tekniska skäl ännu inte kan tas ut, inte anses omfattade av underrättelsekravet i 10 § datalagen. För RSV:s del är frågan om avgiftsbeläggning av vissa utdrag värd ett klarläggande eftersom bevis om förhandsuträkning av skatt är avgiftsbelagt enligt expeditionskungörelsen och 10 §-utdraget delvis kan komma att fylla samma funktion.

RSV delar DALK:s åsikt att någon generell utvidgning av underrättelseskyldigheten inte bör ske.

RSV delar vidare datainspektionens uppfattning om svårigheterna vid tillämpningen av nuvarande föreskrifter om underrättelseskyldighet. Svårigheterna har enligt RSV:s uppfattning ökat på grund av den kraftiga utveckling som har skett och som sker på datateknikens område. Skatteadministrationen kommer inom kort att förfoga över ADB-register, som är avsevärt större än de register som funnits tidigare. Genom dessa storleksförändringar blir 10 §-utdrag mera komplicerade att göra.

RSV understryker vikten av det föreslagna tillägget till 10 § datalagen då det redan har visat sig vara förenat med avsevärda svårigheter att tillämpa bestämmelsen.

Vad gäller de föreslagna skatteregistren anser RSV, att det är uppenbart att 10 §-utdrag beträffande vissa uppgifter i en del situationer måste kunna underlåtas utan att risk för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet uppkommer. Om t. ex. en registrerad under taxeringsperioden begär 10 §-utdrag, skulle myndigheten enligt 10 § i nuvarande lydelse vara tvungen att meddela även samtliga framkomna taxerings- och debiteringsuppgifter som hänför sig till det aktuella taxeringsåret. Detta kan av flera skäl inte sägas fylla en integritetsskyddande funktion. Dels skall den registrerade av taxeringsnämnden underrättas om taxeringsuppgifterna, där nämnden beslutar med avvikelse från hans deklaration. Dels kan taxerings- och debiteringsuppgifter i registret, bl. a. vad gäller själva skatteuträkningen, komma att ändras under taxeringsperioden och därför bli vilseledande för den registrerande. Vidare får varje registrerad uppgifter – i slutligt skick – i debetsdelen på slutlig skatt i december månad under taxeringsåret. Slutligen

har den registrerade besvärsrätt beträffande uppgifterna.

RSV menar att den enskildes intresse, före den tidpunkt då taxeringslängden justerats, får tillgodoses genom vanliga kommunikationsregler och att det intresse 10 § datalagen skall skydda bör beaktas först efter denna tidpunkt. Man borde kunna reglera saken så att 10 §-utdrag på beskattningens område avser ett visst inkomstår och blir tillgängligt först efter taxeringsårets utgång.

RSV anser att klarläggande motivutalanden är nödvändiga beträffande de berörda frågorna.

Vad gäller 10 §-utdrag tillägger RSV, att de praktiska svårigheterna till stor del är avhängiga av den utformning och räckvidd som sekretessbestämmelserna vad gäller part kan få beträffande uppgifterna i skatteregistren. Nuvarande sekretess bör enligt RSV:s uppfattning, inom ramen för 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, kunna utvidgas till att generellt gälla taxeringskontroll. Taxeringskontroll får, i varje fall under taxeringsperioden, generellt anses pågå för varje skattskyldig, vilket RSV har påpekat i remissyttrande över promemorian Handlingssekretess och tystnadsplikt. Med en sekretessbestämmelse av antytt slag skulle 10 §-utdrag beträffande pågående års taxering inte behöva göras förrän efter taxeringsperiodens utgång. En sådan ordning, som inte kan anses medföra någon egentlig begränsning av enskild persons möjlighet att bevaka sitt integritetsskydd, skulle avsevärt minska de praktiska svårigheterna att iakta reglerna i sekretesslagen i samband med skatteadministrationens arbete med 10 §-utdrag. Vidare skulle datalagens reglering av underrättelseskyldigheten därmed inte komma i direkt konflikt med den i sekretesslagstiftningen nödvändiga regeln om undantag från partsinsyn i fråga om material som är eller avses bli föremål för kontroll.

Riksförsäkringsverket för ett loggregister över all terminaltrafik, i vilket varje transaktion antecknas i kronologisk ordning med uppgift om det behörighetskort, som används vid tillfället, om den person som transaktionen avser och om transaktionens innehåll. Verket har fått ett fåtal framställningar om uppgifter ur loggregistret. I ett par fall, där de sökande preciserat ett fåtal dagar de önskat uppgifter för, har uppgifter lämnats med stöd av offentlighetsprincipen. För att ta fram önskade uppgifter krävdes emellertid vissa modifieringar i programmen. Kostnaderna för programmering och maskintid m. m. uppgick till mer än 6 000 kronor.

Efter att ha anfört ett exempel på hur en person vid tre tillfällen har begärt att få vissa uppgifter och hur dessa ärenden handlades av verket och datainspektionen fortsätter verket:

DALK har nämnt loggregister i samband med att man – på sid. 221 och 328 – talar om svårigheter att tillämpa 10 § datalagen. DALK har emellertid inte klart utsagt att sådana register bör undantas från underrättelseplikt.

Om riksförsäkringsverkets loggregister skulle anses som personregister i datalagens mening och undantag inte görs från underrättelseskyldigheten

enligt 10 § datalagen skulle detta innebära väsentliga påfrestningar på datadriften och mycket stora kostnader för riks försäkringsverket. En kalkyl har gjorts som visar den beräknade kostnaden för att ta fram uppgift om varje förändring i loggregistret rörande en person under den tid registret har förts. Kalkylen visar att det skulle ha kostat ca 120 000 kronor att ta fram önskade uppgifter rörande en person. Vid framtagning av uppgifter för flera personer ökas i princip kostnaden med 120 000 kronor per person upp till en maximikostnad av i runt tal ett par miljoner. Då måste nämligen andra sorteringar och selekteringar ske. Ytterligare en kalkyl har gjorts för att klarlägga kostnaden om man vid varje tillfälle då underrättelser enligt 10 § datalagen framställs också skulle ta fram uppgifter ur loggregistret för varje sökande. I detta fall förutsätts att ett särskilt system utvecklas för ändamålet. Kalkylen visar att initialkostnaden skulle bli ca 450 000 kronor. Därefter skulle den löpande kostnaden för det första året bli ca 1,3 miljoner kronor. För varje ytterligare år som loggen lagras skulle därefter tillkomma 330 000 kronor. Andra året skulle således den löpande kostnaden bli ca 1,66 miljoner, tredje året 1,99 miljoner osv. Men det är inte bara kostnaden som utgör problem i sammanhanget. En sådan rutin kräver så stor kapacitet att den kommer att kräva ytterligare utrustning.

Det nämnda problemet gäller även andra informationsmängder som liksom loggen, egentligen endast utgör mellanled i databearbetningen. Det förs journaler över databearbetningar för att man i efterhand skall kunna klarlägga hur en körning har gått till etc., det förs back-up-register m. m. Skulle det krävas att underrättelser lämnas även ur sådana informationsmängder torde mycket stora problem uppkomma för de flesta datacentraller.

Verket nämner ytterligare en kategori register i sammanhanget. Ofta tas, liksom vid riks försäkringsverket, en kopia av databaser vid varje årsskifte. Man behöver ibland kunna gå tillbaka och se hur registerbilderna såg ut tidigare. Registren behövs också för statistiska bearbetningar. Verket frågar sig om det är rimligt att underrättelse enligt 10 § datalagen skall lämnas både från basen – som speglar det aktuella läget – och från de olika årsregistren. Detta skulle innebära att en sökande skulle kunna få ett antal utdrag med skillnader i informationen på grund av förändringar som skett under tidens gång. Ett sådant förfarande torde endast vara ägnat att förvirra begreppen för den registrerade. Det är önskvärt att problemet beaktas och att riktlinjer ges i förarbeten till eventuell lagändring. Riks försäkringsverket anser därför att bestämmelse bör införas i datalagen som klart undantar mellanlagring av uppgifter eller annan undanlagring av uppgifter som endast har till syfte att öka säkerheten och möjligheterna att rekonstruera olika register. Alternativt kan detta lösas genom att datainspektionen ges möjligheten att undanta sådana uppgifter från skyldigheten enligt 10 § datalagen. Också statistikregister nämns av DALK bland sådana register där 10 § datalagen är svår att tillämpa. Även inom detta område torde finnas skäl till undantag särskilt då det gäller register med mycket kort varaktighet.

I likhet med RSV tar riks försäkringsverket slutligen upp frågan om när ett register skall anses så färdigt att 10 § datalagen skall tillämpas. Ofta läggs register upp med hjälp av historisk information. Erfarenhetsmässigt finns

brister i sådan information och det tar ofta lång tid att rätta till informationen. Att lämna underrättelse under denna rättelseperiod torde vara mer till förtret än till nytta för den enskilde. Det borde därför klart utsägas att underrättelse behöver lämnas först när registret är korrekt enligt de kontroller, som kan utföras, och när aktuellt system är uttestat.

Också *bankinspektionen* och *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* tar upp behov av undantag från underrättelseskyldigheten.

Enligt *bankinspektionens* uppfattning är hos banker och andra företag under inspektionens tillsyn förhållandena ofta sådana att den ifrågavarande underrättelseplikten bör kunna underlåtas. I många fall tillämpas på grund av gällande bestämmelser eller vad eljest befunnits erforderligt eller lämpligt en ordning som innebär att registrerad med viss periodicitet automatiskt får utdrag ur fört register. Exempelvis lämnas saldobesked med jämna mellanrum eller eljest utdrag ur bokföring/register vid förändringar i detta. Därmed kan tillgodoses även de syften som bär upp bestämmelsen i 10 § första stycket, nämligen att den registrerade av integritetsskäl skall få veta vad som finns registrerat om honom. Ändå har förekommit att registerutdrag begärts i sådan omfattning, uppenbarligen av andra skäl än integritetsskäl, att driftstekniska olägenheter uppstått därav. Enligt inspektionens uppfattning kan det vara befogat att avgiftsbelägga sådana särskilda registerutdrag. Med andra ord bör kriterierna för underlåtelse enligt fjärde stycket också kunna utgöra sådana särskilda skäl som enligt andra stycket kan motivera att avgift uttas om särskilt utdrag begäres.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet karakteriserar datainspektionens tillämpning av principen att alla undersökningar skall göras på de undersöktas villkor som ett allvarligt censurhot. I många fall har datainspektionen krävt att de registrerades samtycke inhämtas. Datainspektionen har i praktiken gett dem som registrerats för brott som är så allvarliga att de införts i straffregistret rätt att förhindra kriminologisk forskning med användning av datamaskin. Registerforskning om varje typ av skambelagda handlingar blir omöjlig med denna tillämpning av datalagen.

Nämnden fortsätter:

Registerundersökningar av kriminella, av abortsökande, av socialhjälpstagare, av alkoholister, av narkomaner m. fl. kan utföras så att de undersöktas integritet skyddas fullständigt genom att inte ens forskaren behöver känna till deras identitet. Men en underrättelse utsänd till vederbörande om att han/hon ingår i en undersökning av personer i kriminalregistret kan av misstag öppnas av anhöriga och leda till verkliga tragedier. Ingen seriös forskare vill – även om datainspektionen tydligen tillstyrker sådant – ta en sådan utsändning på sitt ansvar.

På motsvarande sätt kan en utsänd underrättelse att en person uttagits till en undersökning därför att hon fått eller sökt abort vara en direkt fara för personens integritet. Detsamma gäller givetvis om man underrättas om att man medtagits i ett stickprov bestående av barn till personer som varit

intagna på ungdomsfängelse eller i ett stickprov bestående av barn som fötts sedan moderns begäran om legal abort avslagits. Här innebär underrättelsen uppenbarligen också röjande av uppgift som bort hållas hemlig för andra än den uppgiften avser. Regeln att den registrerade skall underrättas, innan registeruppgift får användas, leder då till att undersökningar av här exemplifierat slag inte kan göras eller får göras utan dator. Därför upphör nu i flera fall sådan forskning.

Mer allmänna kommentarer till DALK:s resonemang kommer från *datainspektionen*, *UHÄ*, *SPN*, *byråkratiutredningen*, *Malmö kommun* och *lokala skattemyndigheten i Stockholm*.

Datainspektionen anför att dispens från underrättelseskyldigheten endast bör komma i fråga i undantagsfall när underrättelseskyldigheten kan undvaras utan risk för intrång i registrerads personliga integritet. Trots detta kan givetvis en meddelad dispens alltid föranleda negativa reaktioner. *Datainspektionen* framhåller därför att JK har besvärsmätt även i fråga om beslut om sådan dispens. JK skall därvid tillvarata allmänna intressen, innefattande främst de registrerades intresse av integritetsskydd. JK kommer därför att få underrättelse om beslut av *datainspektionen* om dispens från underrättelseskyldigheten för det fall *inspektionen* ges befogenhet att meddela sådan dispens.

Datainspektionen som i och för sig finner det självklart att besked enligt 10 § datalagen skall innehålla uppgift om vilket register utdraget avser och besked om hur man får kontakt med den registeransvarige, understöder DALK:s förslag om att registerutdrag som lämnas enligt 10 § datalagen skall förses med adress och telefonnummer m. m. till den registeransvarige. Detta skulle i någon mån kunna underlätta för den registrerade att få till stånd rättelse eller komplettering av registret. *Inspektionen* delar DALK:s uppfattning att *datainspektionen* bör föranstalta om att åtgärder vidtas så att utdragen kompletteras med angivna uppgifter. Frågan om rätt för den, som inte är registrerad i visst register, att på begäran få besked härom har inte tagits upp av DALK, men bör rimligen lösas i positiv riktning. Av ordalagen i 10 § datalagen kan detta dock näppeligen utläsas, varför en justering av lagtexten bör göras i detta syfte.

UHÄ framhåller att antalet utdrag som enskilda begärt ur myndighetens register med stöd av 10 § datalagen under 1977–78 endast har uppgått till ett 20-tal. Det synes därför inte inom högskolesektorn finnas något behov av en utökad underrättelseskyldighet. Däremot kan och bör givetvis den generella informationen till de registrerade förbättras i flera avseenden.

SPN anser att om registrerad anmäler att uppgift är felaktig skall underrättelse erhållas utan anmodan så snart den felaktiga uppgiften rättats.

Byråkratiutredningen anser att sett ur den enskildes synvinkel är underrättelseskyldigheten om innehållet i olika register ett av de mest värdefulla inslagen i datalagen. Bestämmelsen i 10 § datalagen ger den enskilde en

möjlighet till insyn i och därigenom ett visst inflytande över innehållet i registren. Det kan dessutom betraktas som ett intrång i integriteten att inte veta eller kunna få veta om man förekommer i vissa register. För att bestämmelsen skall vara verkningsfull krävs att den enskilde informeras om att han har rätt att begära registerutdrag och hur han skall göra för att få registeruppgifterna samt om vilka register som finns. En förklaring till att antalet förfrågningar om utdrag har varit lågt kan enligt utredningen vara dåliga kunskaper om möjligheterna att få sådana underrättelser och om vilka register som finns. Även om kunskaperna om dessa frågor skulle vara tillfredsställande finns det en rad praktiska problem. Det kan innebära ett ganska omfattande arbete och medför portokostnader att kontakta alla tänkbara registeransvariga. Dessutom krävs ett eget initiativ från den enskildes sida.

Utredningen uttalar vidare:

En nyckelfråga är om de registeransvariga skall åläggas att med jämna mellanrum lämna registeruppgifter till dem som förekommer i registren. Byråkratiutredningen har förståelse för de skäl DALK anfört mot att ålägga alla registeransvariga att självmant sända ut uppgifter till samtliga som förekommer i registren. Man borde emellertid överväga att ålägga innehavare av vissa register den skyldigheten. Detta skulle innebära en väsentlig förstärkning av integritetsskyddet för den enskilde.

Det kan också finnas anledning att överväga möjligheterna att skapa ett system som gör det möjligt för den enskilde att enbart vända sig till *en* instans för att få alla de uppgifter som han är intresserad av. Om man underlättade för den enskilde på denna punkt skulle man bättre nå syftet med bestämmelsen i 10 § datalagen.

Byråkratiutredningen anser sammanfattningsvis att informationen till allmänheten om befintliga dataregister bör förbättras och att tillvägagångssättet för att få uppgifter ur register bör göras så enkelt som möjligt. På detta sätt skulle 10 § datalagen få en bättre effekt.

Malmö kommun konstaterar att vid underrättelse till registrerad sker ofta sammanställning hos företag eller myndighet ur samtliga förda register, vilket ger handhavande personal en totalbild av den registrerades data. Sådan sammanställning sker hos Malmö kommun dels av kontrollskäl dels av ekonomiska skäl (portobesparing). Den praktiska tillämpningen av datalagen ger således ett resultat, som datalagen avser att förhindra. Förhållandet syns ej vara uppmärksammat i datalagen eller i datainspektionens anvisningar.

15 Datainspektionens tillsynsverksamhet och behovet av en särskild dataombudsman

Ett relativt litet antal instanser kommenterar DALK:s synpunkter på dessa frågor. Med undantag för fyra föreningar (se vidare nedan) delar de som uttalar sig för DALK:s uppfattning att det f. n. inte finns skäl att inrätta en särskild dataombudsman. Utan att bestämt ta ställning till frågan tycks också

JK ha en viss sympati för en konstruktion med ett fristående organ. Det sammanhänger med de problem JK har mött i samband med sina funktioner enligt datalagen.

JK anför följande:

Datalagen tillkom före min utnämning till JK. Jag har därför inte tidigare haft tillfälle att uttala min uppfattning om den valda konstruktionen med JK som en form av "ombudsman" eller allmänt ombud i datalagens tillståndsärenden med särskild uppgift att tillvarata privatlivsintressena. När jag nu har tillfälle att uttala mig kan jag dessutom göra det med ca fyra års erfarenheter som bakgrund.

Först några siffror. Till JK har sedan datalagen trädde i kraft inkommit 7 550 ärenden enligt datalagen. I praktiken rör det sig om lika många beslut av datainspektionen. Sedan slutet av februari 1975 överlämnar inspektionen inte beslut i ärenden som handlagts enligt det s. k. förenklade förfarandet. – Hos JK förs ingen statistik över antalet ärenden i vilka JK anfört besvär. Jag saknar emellertid anledning betvivla riktigheten i DALK:s uppgift att det rör sig om ett 20-tal fall. – Antalet fall där enskilda personer, föreningar e. d. vänt sig till JK med en begäran om att JK skall anföra besvär mot datainspektionens beslut är mycket begränsat, troligen mindre än fem.

Konstruktionen med JK som ett allmänt ombud för att bevaka allmänhetens – i betydelsen menige mans – intresse kan enligt min mening ifrågasättas. Jag vill göra det av flera olika skäl.

Ett skäl är av mer principiell natur. JK är regeringens juridiske rådgivare och statens ombudsman. Detta bör ställas samman med det faktum att flertalet känsliga personregister är statliga register. Det kan därför mycket väl hända att jag i *en* egenskap har att anlägga synpunkter på huruvida ett register bör inrättas eller vad det bör innehålla varpå jag i en *annan* egenskap har att granska ett beslut av datainspektionen i samma ämne. Situationen behöver emellertid inte vara så tillspetsad. En statlig myndighet, som för ett personregister, kan vara tveksam i en juridisk fråga med anknytning till datalagen och begära råd av JK. Jag ser det som en viktig uppgift för JK att utöva sådan rådgivning på myndigheternas begäran. Samma fråga kan emellertid därefter komma upp i ett ärende från datainspektionen.

Det säger sig självt att min ställning i ärenden av nyss berört slag inte kan vara problemfri. Även om antalet fall där dubbelställningen tydligt framträder måste bli begränsat – jag har hittills upplevt bara två fall – är läget inte tillfredsställande från principiell synpunkt. Enda utvägen att komma till rätta med problemet är enligt min mening att lägga uppgiften på ett organ som inte – i likhet med JK – också har uppgiften att vara regeringens juridiske rådgivare och ombudsman.

Innan jag lämnar principfrågan vill jag gärna betona önskvärdheten av att JK i ökad utsträckning tilläggs uppgiften att bevaka vad som kan kallas "allmänintressen", dvs. samhällets eller det allmännas intresse, i synnerhet vid s. k. positiva beslut av myndigheter, t. ex. i tillståndsärenden. Detta intresse är emellertid något annat än det intresse – allmänhetens intresse – som JK har att företräda enligt 25 § datalagen. Allmänhetens intresse kan mycket väl strida mot det allmännas intresse.

Personligen hade jag räknat med att JK-utredningen vid sin genomgång av JK:s uppgifter som en självklar uppgift skulle ta upp även den problematik jag

nu sökt belysa. Eftersom detta inte skett anser jag att frågan bör tas upp under den fortsatta beredningen av DALK:s förslag.

Ett annat skäl att ifrågasätta lämpligheten av den rådande ordningen är övervägande praktiskt. Vissa motionärer som uttalat sig för en dataombudsman har bl. a. framhållit att det här är fråga om ett så speciellt och svårbehandlat område att det bör skötas av personer med särskild kompetens för saken (DALK s. 225 my).

Jag är benägen att instämma i detta uttalande. Att läsa datainspektionens beslut och bilda sig en uppfattning i integritetsfrågan kräver inte bara juridiska kunskaper utan också kunskaper om ADB-teknik. Det är mycket lätt att "bli förd bakom ljuset". Detta innebär ingen kritik mot inspektionens sätt att avfatta sina beslut. Man bör helt enkelt vara ganska bevandrad i frågor som rör ADB-teknik och sätt att utnyttja lagrat material för att kunna genomskåda innebörden av tillståndsbesluten och därvid fogade villkor m. m.

För min egen del bedömde jag det så att jag när datalagen trädde i kraft möjligen var – på grund av min tidigare verksamhet, bl. a. som mångårig ordförande i samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet – kompetent att fullgöra den granskning datalagen förutsätter att JK skall utföra. Sedan jag i övrigt skiljts från allt arbete med ADB-frågor och tiden gått har jag blivit alltmer medveten om bristerna i min egen förmåga att "hänga med" i utvecklingen. Detsamma gäller mina medarbetare.

Innebörden av det nyss anförda är att om JK skall behålla sina uppgifter enligt datalagen bör olika ansträngningar göras för att hålla JK och hans personal med nödvändiga kunskaper på området. Detta kan ske genom deltagande i kurser, symposier, internationella konferenser etc. En förutsättning för att ett sådant program skall kunna genomföras är att nödvändiga medel ställs till förfogande.

Datainspektionen anför att en av grundtankarna bakom datalagen är att i inspektionens tillsynsverksamhet skall ha en central ställning för skyddet av den personliga integriteten. En annan tanke har varit att när tillståndsverksamheten har passerat sitt initialskede med stora arbetsbalanser skulle resurser föras över från tillstånds- till tillsynsverksamheten. Det har nu visat sig att tillströmningen av tillståndsärenden är så stor att tillräckliga resurser inte har kunnat frigöras för tillsynsuppgifter. Det har dessutom visat sig lämpligt att göra tillståndsprövningen så grundlig att den innefattar också ett väsentligt moment av tillsyn. Inte desto mindre är det enligt inspektionen beklagligt att tillsynsverksamheten inte har kunnat ges en betydligt större omfattning än som har skett.

Inspektionen fortsätter:

En viktig uppgift för datainspektionen är att hjälpa de enskilda medborgare som råkar i svårigheter på grund av felaktiga eller bristfälliga uppgifter i personregister. Det är också väsentligt att inspektionen kan verka för att sådana situationer förebyggs. Detta kan till en del ske i tillståndsverksamheten. Dessa frågor hör emellertid främst hemma inom tillsynsdelen av inspektionens verksamhet. För att denna skall få en fullgod effekt i nu berörda fall krävs också att medborgarna känner till att inspektionen finns och kan ge den angivna hjälpen. Detta förutsätter information. Inspektionen

har hittills endast till nöds kunnat fullgöra de nu skisserade uppgifterna. Det finns mycket som talar för att betydligt mera arbete skulle behöva läggas ned i detta avseende. Man kan utgå från att samhällets fortsatta datorisering kommer att ställa stora krav på inspektionen för framtiden. När nu tillståndsverksamheten bl. a. mot bakgrund av DALK:s förslag knappast kan antas få mindre omfattning framdeles, måste således nya resurser tillföras för att göra intensifierad tillsyn möjlig. Det finns därvid enligt inspektionens uppfattning inget som talar för att sådana resurser borde skapas inom någon helt ny organisation, central eller regional. Hittillsvarande erfarenheter talar istället för att man på bästa och effektivaste sätt skulle kunna utnyttja sådana resurser om de tilldelades datainspektionen för en angelägen vidgning av tillsynsverksamheten.

Vad gäller frågan om en dataombudsman anför inspektionen att man ser som en huvuduppgift att hjälpa enskilda medborgare, som har hamnat i svårigheter till följd av brister i samband med dataregistrering av personuppgifter. För att detta skall kunna ske är det viktigt att den enskilde vänder sig till inspektionen. Inspektionen anser att det är svårt att ha någon uppfattning om i hur stor utsträckning i förhållande till antalet av enskilda uppmärksammade felhanteringar och andra oriktigheter i samband med databehandling av personuppgifter, som detta sker f. n. Mycket talar emellertid för att ett stort antal befogade klagomål inte kommer till inspektionens kännedom eller når inspektionen bara på omvägar. Inspektionen påpekar också att enskilda klagörenden ofta kan fungera och fungerar som en inkörsport för att uppmärksamma och lösa generella fel, t. ex. olämpliga rutiner vid databehandling. Genom den konkretisering som sker i ett enskilt klagörende kan tillsynen göras mer djupgående. Denna form av tillsyn är därigenom minst lika värdefull som sedvanliga inspektionsbesök vilka av hänsyn till såväl datainspektionens resurser som den registeransvariges kostnader måste göras tämligen övergripande. Detta föranleder inspektionen att i en något annan form än i DALK:s diskussion ta upp frågan om en dataombudsman.

Och inspektionen fortsätter:

Ordet ombudsman i vissa sammansättningar har under efterkrigstiden i dagligt tal fått ett starkt anslag av "den hos vilken man klagat" eller – som sägs i DALK:s betänkande – "en klagomur". Kanske skulle det av den anledningen vara befogat att till datainspektionens organisation foga begreppet dataombudsman, vilket klarare än det neutrala "inspektion" skulle betona allmänhetens möjlighet att vända sig till myndigheten med klagomål, frågor och problem. Datainspektionen har ingen bestämd uppfattning om hur begreppet dataombudsman organisatoriskt skulle tillföras inspektionen.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför liknande synpunkter. Enligt länsstyrelsens uppfattning är den nuvarande lösningen med datainspektionen som en klagomur för allmänheten och JK som i egenskap av allmänt ombud i datalagens tillståndsärenden tillvaratar privatlivsintressena helt tillfredsställande. För att förstärka och klarare markera datainspektionens roll som allmänhetens företrädare i datafrågor föreslår emellertid länsstyrelsen, att i

instruktionen för datainspektionen införes ett tillägg, att chefen för inspektionen skall tillika vara dataombudsman med särskild skyldighet att företräda allmänheten i datafrågor – en parallell till konsumentverket och KO.

AMS kan inte finna att det i nuläget finns skäl för sådana organisatoriska förändringar som inrättande av en befattning som dataombudsman.

SACO/SR karakteriserar den känsla av maktlöshet gentemot datateknikens yttringar och den dataoro som förekommer i viss mån som en mörkerrädsla, dvs. en brist på information till allmänheten om vad datatekniken innebär samt dess direkta och indirekta följder. Förutom genom en något vidgad tillämpning av möjligheten att ålägga registeransvarig informationsskyldighet till de registrerade som rekommenderas av kommittén, är datainspektionens tillsynsenhets funktion som klagomur betydelsefull i detta avseende. Att frågan om inrättande av en fristående dataombudsmannafunktion uppkommit i den allmänna debatten kan i viss mån förklaras av att denna del av datainspektionens verksamhet inte i tillräcklig grad uppmärksammats. SACO/SR, som delar kommitténs uppfattning att det inte finns skäl att nu inrätta en myndighet som dataombudsman, finner skäl påpeka att marknadsföringen av nämnda funktion hos datainspektionen bör förbättras och intensifieras.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm har ingen erinran mot att datainspektionen successivt förskjuter sin verksamhet från tillståndsprovning till tillsyns- och kontrollverksamhet. Frågor om integritetsintrång är ibland av komplicerad art och löses snarare genom djupgående samverkan under längre tid än inspektions- och remissförfarande från ev. dataombudsman. Myndighetens egen verksamhet är dock generellt så hårt reglerad av lagar och författningar att ev. övertramp snarast hör hemma under justitieombudsmannens område.

Också *Landstingsförbundet* avvisar tanken på en särskild dataombudsman.

Det är endast *Riksdataförbundet*, *Svenska dataföreningen*, *Svenska civil-ekonomföreningen* och *Civilekonomernas riksförbund* som entydigt tar ställning för att man skall tillskapa en fristående dataombudsman. Organisationerna anför:

Vi anser i motsats till DALK att inrättandet av en särskild dataombudsmannafunktion som komplement till datainspektionen är motiverat. De tidigare berörda farhågorna för alltför stor koncentration till en myndighet är ett skäl, den mera personliga framtoningen av en ombudsmannafunktion, vilket kan förstärka den enskildes känsla av stöd vid konflikter med datasamhället, ett annat. Vi finner t. ex. den i betänkandet förda diskussionen om omöjligheten för enskilda anställda att framföra klagomål mot företagets register annat än via sina fackliga topporganisationer sakligt väl underbyggd men för individen djupt otillfredsställande. Ett besvärsgorgan (utöver JK) är motiverat.

Vidare kommer en mångfald ADB-frågor utanför integritetsområdet att kräva engagemang och som exempel kan nämnas frågor kring ADB och arbetsmarknaden. Vi anser att datainspektionen, liksom hittills, bör koncentrera sin verksamhet till frågor kring ADB och integritet medan i betänkandet nämnda frågor kring blankettens utformning och läsbarhet m. fl. ärenden bättre kan hanteras av en dataombudsman.

16 Strukturen av framtida ADB-system och regionala ansvarsnämnder

De instanser som har uttalat sig om regionala ansvarsnämnder har alla anslutit sig till DALK:s ståndpunkt att sådana inte bör inrättas. Det är *RRV*, *AMS*, *lokala skattemyndigheten i Stockholm*, *Landstingsförbundet* och *SACO/SR*.

SACO/SR anför härom:

DALK har haft att pröva frågan om regionala ansvarsnämnder, som vid sidan av Datainspektionen närmast skulle pröva behovet och tillåtligheten att samköra data från statliga, var för sig regionaliserade ADB-system. *SACO/SR* delar DALK:s uppfattning att någon form av regionala organ för sådana frågor ej ytterligare skulle öka den enskildes trygghet i någon avgörande grad. Att ett förslag om regionala ansvarsnämnder förts fram i riksdagen visar, enligt *SACO/SR*'s uppfattning, närmast vilket avsevärt behov av information om datatekniken som föreligger, inte minst hos politiker och andra beslutsfattare. Detta informationsbehov torde emellertid kunna tillgodoses genom redan existerande organ.

Lokala skattemyndigheten i Stockholm finner generellt inga skäl för inrättandet av regionala ansvarsnämnder. Skattemyndigheternas verksamhet är klart författningsreglerad, vilket i och för sig bör vara en garanti mot missbruk i fråga om otillbörlig samkörning av register. Ansvarsnämnder kommer säkerligen att innebära utökad byråkrati inte minst för allmänheten.

Strukturfrågan berörs av *statskontoret*, *RSV*, *UHÄ*, *byråkratitredningen*, *sårbarhetskommittén*, *kronofogdemyndigheten i Nacka* samt *Leverantörsföreningen Kontors- och Datorutrustning (LKD)*. DALK:s överväganden lämnas i stort sett utan erinringar.

RSV hänvisar till sina yttranden över betänkandet (SOU 1976:58) ADB om samordning och Statskonsults rapporter Samordnad regionalisering av datordrift och Modeller för spridning av datordrift och uttalar endast att verket delar DALK:s uppfattning att det från integritetsskyddssynpunkt inte är avgörande om strukturen i ett datasystem är central eller regional. *RSV* instämmer i att man så långt det är praktiskt möjligt bör undvika blandad drift, dvs. drift av flera system inom samma systemmiljö.

Statskontoret anför att det i många fall också i fortsättningen kommer att vara ekonomiskt fördelaktigt att ha datordriften samlad i centrala system. Man är bl. a. bunden av gjorda investeringar. Stordrift i centralt uppbyggd

datordrift har också ekonomiska och tekniska fördelar jämfört med decentraliserade alternativ. Datorerna blir dock allt billigare. Detta kommer utan tvekan att medföra att de sprids allt närmare användarna och därmed till allt flera regionala och lokala funktioner. Hur man ordnar datordriften och utformar sina ADB-system totalt sett är inte enbart en ekonomisk fråga. Också andra faktorer måste vägas in. Integritetsaspekten är en sådan faktor. DALK har bedömt olika systemstrukturer ur den aspekten och förordar med någon tvekan regional specialiserad drift. DALK anser dock att man inte en gång för alla generellt kan slå fast en systemstruktur som den bästa i alla avseenden. Statskontoret delar den uppfattningen.

Varje tillämpning måste bedömas för sig med hänsyn till de behov varje verksamhet har av tillgång till datorkapacitet och till tekniska, ekonomiska och organisatoriska krav samt övriga förutsättningar som i varje särskilt fall skall gälla.

UHÄ belyser frågan utifrån sina egna erfarenheter och uttalar:

Den registerstruktur som föreligger i STUDOK-fallet har upplevts som positiv i integritetsskyddsavseende. Den innebär att varje högskoleenhets studeranderegister är helt lokalt med ett registeransvar, som utövas av högskolestyrelsen. Därigenom garanteras de registrerade genom sina representanter i styrelsen ett direkt inflytande över handhavandet av registret, över hur uppgifter görs tillgängliga etc. På några håll har dataskyddskommittéer bildats. Alternativen till nu nämnda organisation – centralt eller regionalt organiserade register – skulle medföra att möjligheterna till insyn och inflytande över registren på ett inte önskat sätt avlägsnades från de registrerade och den miljö registeruppgifterna skall dokumentera.

Driftstrukturen är i STUDOK-fallet baserad på de fem datorcentralerna inom högskolorna och kan närmast beskrivas som "regional blandad drift". UHÄ är i detta sammanhang inte berett att uttala sig om fördelarna med en längre gående specialisering utan vill bara erinra om att utredningen om studiedokumentation och statistik för högskolan kommer att i sitt betänkande behandla bl. a. den framtida driftsorganisationen för STUDOK-systemet.

Kronofogdemyndigheten i Nacka anför att strukturen av framtida ADB-system är en synnerligen aktuell fråga för exekutionsväsendet då f. n. statsmakterna ännu inte har tagit ställning till hur redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX) skall vara uppbyggt. I diskussionerna huruvida ett centralt eller regionalt baserat system skall inrättas har framhållits att antalet kronofogdemyndigheter är en fråga av underordnad betydelse. Kronofogdemyndighetsutredningens betänkande (SOU 1977:42) redovisar en lösning för exekutionsväsendets organisation som tillgodoser de decentraliseringssträvanden som varit rådande under senare år. Samma strävanden har påverkat debatten om REX-systemet. Uppfattningen har därvid varit att om ambitionen skall vara att fördela ansvar och arbetsuppgifter närmare de människor som berörs då skall även informationshanteringen spridas. Denna ambition saknas anledning att förkasta. Skall den kunna realiseras på ett

effektivt och rationellt sätt krävs emellertid onekligen ett datorstöd med bredast möjliga bas. Det är härvid inte ett regionalt specialiserat stöd som erfordras utan ett centralt system med en direktåtkomst till informationsmaterialet som är lika för alla decentraliserade beslutsfattare. Kronofogdemyndigheten finner det därför särskilt angeläget att framhålla att DALK vid sitt tillvaratagande av integritetsintresset inte har tagit ställning för ett strikt regionalt specialiserat system utan kan tänka sig även alternativet central specialiserad drift, vilket närmast får anses motsvara REX-systemets föreslagna uppbyggnad. Det är myndighetens uppfattning att REX-systemet bäst kommer till sin rätt i den sistnämnda systemstrukturen.

Byråkratitredningen anser att en regional systemstruktur bäst gagnar integritetsskyddet. Graden av decentralisering bör bedömas för varje ADB-system för sig. En decentralisering av registren kan underlätta för allmänheten att ta kontakt med den registeransvarige i frågor som gäller registerinnehållet, t. ex. när det gäller möjligheten att få rättelse av uppgifter. Förutom service- och integritetshänsyn talar även säkerhets- och sårbarhetsaspekter för en decentralisering.

Sårbarhetskommittén anser att av de alternativ som diskuteras är regional specialiserad drift att föredra från sårbarhetssynpunkt. En regionalisering bidrar bl. a. till att minska antalet register över hela Sveriges befolkning.

Kommittén hänvisar vidare till att man i sin lägesrapport har diskuterat strukturfrågor och i slutkapitlet uttalat att övergripande riktlinjer bör ges som syftar till lösningar med en större spridning av databehandling. Dessa övergripande linjer bör dock utformas av statsmakterna och inte hos någon myndighet. Någon expertmyndighet bör likväl finnas som kan ge råd och anvisningar vad gäller strukturfrågor bl. a. med hänsyn till integritets- och sårbarhetsaspekterna. En sådan myndighet skulle bl. a. kunna fungera som serviceorgan åt olika registeransvariga när de står inför val av systemlösningar.

Den mot DALK mest kritiska inställningen kommer till uttryck i *LKD:s* yttrande. Föreningen anför bl. a.:

Om man utgår från den enskilda arbetsplatsens behov av databehandling – dvs. vad som är enklast och smidigast och ofta även billigast för den lokala instansen – skulle systemresonemangen sannolikt få en helt annan prägel än hittills. Detta synsätt har alltmer spritt sig inom näringslivet, och resultatet har blivit att det inom de enskilda företagen i dag finns ett stort antal mini- och kontorsdatorer, medan det inom den offentliga sektorn knappast finns några. Eftersom detta synsätt inte finns representerat bland den offentliga sektorns administratörer och systemmän kan det vara förståeligt att utredningen förbisett detta förhållande, men synsättet är inte desto mindre realistiskt.

Enligt vår mening är det uppenbart att integritetsfrågorna samt sekretess- och säkerhetsaspekterna påverkas av dessa faktorer. I och med att uppgifterna sprids ut blir det svårare att göra sammanställning och samkörningar

samt att sortera ut vissa personer. Det personliga integritetsskyddet blir uppenbarligen bättre i det decentraliserade än i det centraliserade systemet. Den statistik som sänds in till de centrala systemen blir också mer anonyma än tidigare. Helt självklart är ett decentraliserat system också mindre sårbart än ett centraliserat.

Mot denna bakgrund har utredningen enligt vår mening inte tillräckligt penetrerat hithörande frågor, som därför bör bli föremål för ytterligare överväganden i utredningen eller på annat sätt.

17 Nya tillämpningsområden för ADB och konsekvenser för datalagen

Endast i ett fåtal remissyttranden kommenteras DALK:s förslag till en regel i datalagen som skulle göra det möjligt att undanta vissa former av enklare personregistrering som sker med ADB från lagens tillämpningsområde.

DALK:s förslag stöds av *DAFA*, *SACO/SR*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Handelns arbetsgivareorganisation* men avstyrks av *hovrätten för Västra Sverige*, *kammarrätten i Sundsvall* och *statskontoret*. *Datainspektionen* pekar i detta sammanhang på behovet av en personregisterlag där registreringstekniken inte har avgörande betydelse.

DAFA delar kommitténs uppfattning om behovet av en undantagsregel och anser vidare bl. a. med hänsyn till de svårigheter som föreligger vad gäller definitioner av den datatekniska utrustningens kapacitet och omfattning samt den mycket snabba tekniska utvecklingen att vid tillämpningen av den nya paragrafen större vikt läggs vid personregistrets storlek och syfte snarare än vid vilken teknisk utrustning som används.

SACO/SR finner DALK:s skissering av nya tänkbara användningsområden för ADB-tekniken högst sannolik. *SACO/SR* delar DALK:s mening att en regel i datalagen bör införas, som gör det möjligt för regeringen att efter hand undanta vissa bestämda former av enklare personregistrering från krav på tillstånd eller anmälan.

Svenska försäkringsbolags riksförbund delar DALK:s uppfattning att lagregleringen bör gå parallellt med den tekniska utvecklingen på området. Flera av de exempel på enklare personregistrering som DALK nämner, t. ex. ord- och textbehandling, tillämpas i ökande omfattning inom försäkringsbranschen. Enligt riksförbundets mening kan sådana former av registrering ej vara av den arten att några risker föreligger för intrång i den personliga integriteten.

Handelns arbetsgivareorganisation anför att det i handelsföretag förs ett stort antal begränsade personregister av likartad typ med hjälp av elektroniska kassaregister och terminalsystem. Organisationen förordar att denna typ av utrustning och system undantas från eventuella krav på tillstånd eller anmälningsplikt. Om detta inte anses lämpligt, förordas en form av generell typgodkännande för respektive system eller utrustning. Detta typgodkän-

nande skulle innebära, att det individuella handelsföretaget inte behöver ansöka om tillstånd eller anmäla bruk av kassasystem med personuppgifter.

Organisationen påpekar att det inom svensk handel finns ca 45 000 butiker. Det stora flertalet av dessa har mer än en anställd. De flesta kassaregister och butiksterminalsystem registrerar uppgift om anställds nummer eller nyckelkod, försäljningsresultat, felregistreringar, tidsuppgifter samt totalbelopp att redovisa. Förutom denna personinformation förekommer det i vissa butikssystem insamling och temporär lagring av uppgifter om kundernas kreditköp. Dessa uppgifter vidarebefordras till centrala system, där tillstånd enligt datalagen krävs. Det vore därför fördelaktigt om ansökan till centrala kreditsystem även kan inbegripa tillfällig lagring av uppgifter på annan plats.

Hovrätten för Västra Sverige delar däremot inte kommitténs uppfattning att sådana undantagsregler bör införas. Såsom kommittén har uttalat har utvecklingen inte kommit så långt att det f. n. är möjligt att ange vilka former av personregistrering som kan undantas från datalagens tillämpningsområde utan att skyddet för personlig integritet äventyras. Med hänsyn till att det inte är möjligt att nu närmare ange ifrågavarande register och eftersom ett påtagligt behov av undantagsregler bör föreligga innan sådana regler införas i datalagen föreslår hovrätten i första hand att 27 § skall utgå ur förslaget. För den händelse att den lagstiftning som kommittén föreslagit i 27 § ändå anses erforderlig anför hovrätten följande:

Det bör ankomma på regeringen att genom förordning föreskriva de aktuella undantagsreglerna. Hur de undantagna registren bör beskrivas kan hovrätten inte bedöma. Med hänsyn till integritetsskyddet bör det i varje fall framgå av lagtexten att undantagsreglerna avser endast sådana register som inte samköres med andra register.

På grund av det anförda föreslår hovrätten i andra hand att 27 § avfattas så att regeringen bemyndigas att genom förordning föreskriva att bestämmelserna i 2 § första stycket och 3–7 §§ inte skall gälla i fråga om personregister av viss i paragrafen angiven beskaffenhet under förutsättning att samkörning med andra register inte förekommer. Sådan föreskrift bör få meddelas endast om regeringen med beaktande av utrustningens art och övriga omständigheter anser uppenbart att registreringen inte kommer att medföra otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Regeringen bör få överlåta åt datainspektionen att meddela närmare föreskrifter om sådant register.

Kammarrätten i Sundsvall konstaterar att DALK:s förslag till undantagsregel i 27 § är betingat av den förväntade framtida utvecklingen på ADB-teknikens område. Såsom kommittén uttalar har utvecklingen emellertid hittills inte kommit så långt att det f. n. är möjligt, att i datalagen ange vilka former av personregistrering med ADB som kan undantas från lagens tillämpningsområde utan att skyddet för personlig integritet äventyras. Enligt 3 § i instruktionen för datainspektionen har inspektionen att närmare följa utvecklingen och att hos regeringen lägga fram förslag till åtgärder som är

påkallade bl. a. i detta avseende. Med hänsyn till det anförda anser kammarrätten, att det f. n. ej finns behov av den föreslagna undantagsregeln. Allt eftersom erfarenheterna ger anledning därtill kan datainspektionen förväntas framlägga förslag i ämnet.

Statskontoret ställer sig tveksamt till DALK:s förslag. Gränserna för olika slags datorer är flytande. En s. k. kontorsdator kan t. ex. förses med sådan utrustning att man kan använda den för omfattande registreringar och bearbetningar. Datatekniken utvecklas dessutom mycket snabbt. Det är därför ingen lätt och självklar uppgift att klassa datorer så som man beskriver det i betänkandet. Ersätts datalagen med en allmän personregisterlag faller för övrigt frågan. *Statskontoret* föreslår därför att man nu väntar med att komplettera datalagen på den punkten tills förutsättningarna för en allmän personregisterlag belysts närmare.

Datainspektionen vitsordar vad DALK uppger om en snabb utveckling på det datatekniska området. Man kan förvänta sig att många omvälvande nyheter kan komma att presenteras inom en begränsad framtid. *Datainspektionen* har redan fått till prövning datatekniska nyheter av det slag som presenteras av DALK, bl. a. datorstött telekonferenssystem. Med hänsyn till utvecklingen är det förmodligen ofrånkomligt att som DALK föreslår skapa möjlighet att ge dispens från vissa regler i datalagen. Vilka dispenser som kan bli nödvändiga kan ännu inte anges. *Datainspektionen* anser det emellertid principiellt olyckligt med ett system av dispenser från det generella regelsystemet. Att man trots detta antagligen till följd av den snabba tekniska utvecklingen tvingas in i en sådan situation talar enligt *datainspektionens* uppfattning synnerligen starkt för behovet av en personregisterlag där registreringstekniken inte har avgörande betydelse. *Inspektionen* betonar att JK kommer att ha besvärsmätt även beträffande de dispensbeslut av detta slag som kan komma att meddelas av *datainspektionen*.

18 Personregisterlagstiftningen på längre sikt

DALK:s framställning har på denna punkt av naturliga skäl en mer spekulativ karaktär och innehåller inga konkreta förslag. Inte heller remissinstanserna intar bestämda hållningar. De flesta som yttrar sig i frågan hyser dock sympati för DALK:s tanke att närmare överväga om man inte borde eftersträva en mer generell personregisterlagstiftning som inte är bunden till ett visst tekniskt förfarande. Kritiska röster saknas dock inte.

RÅ delar kommitténs uppfattning att integritetsskyddet inte bör specifikt knytas till visst tekniskt förfarande utan generellt inriktas på den personregistrering, som kan anses kräva skydd för den enskildes integritet.

Även *överåklagaren i Göteborg* anser att på längre sikt en ny personregisterlagstiftning, som inte får vara beroende av de metoder som används, synes bli nödvändig. Därvid bör även en närmare granskning ske av registrens

sårbarhet och möjligheterna att avslöja otillåtna uttag. Utan ett fungerande kontrollsystem är det reella integritetsskyddet litet.

Datainspektionen har inte så sällan mötts av den i och för sig förstäneliga anmärkningen att dess verksamhet emellertid kan te sig löjväckande med tanke på att den endast avser personregistrering med viss teknik. Den som inte får registrera personuppgifter med ADB kan ju alltid i stort helt fritt göra detta med varje annan tillgänglig teknik. En sådan uppfattning har emellertid grundats på missuppfattningen att annan teknik än ADB i praktiken medger hantering av så stora informationsmängder, sådan snabb bearbetning och sådana stora möjligheter att kombinera olika uppgifter som kan ske med hjälp av ADB. När nu emellertid även annan teknik, exempelvis microfiche, börjar få mycket stor kapacitet, t. ex. genom datastödd informationsåtervinning från microfichen, får den inledningsvis redovisade uppfattningen alltmer fog för sig. Det sagda leder ofrånkomligen till att riktmärket för integritetsskyddet vid personregistrering inom en snar framtid måste förskjutas mot en generell personregisterlag där tekniken inte har avgörande betydelse för tillämpligheten. Svensk rätt har redan tagit ett steg i den riktningen genom införandet av kreditupplysningslagen, som reglerar bl. a. personregistrering för visst ändamål oberoende av hur den går till. I vissa stater har datalagstiftningen redan fått en mer allmän inriktning än i Sverige. Det förekommer exempel på datalagar som motsvarar både den svenska datalagen och kreditupplysningslagen, men som dessutom skyddar vissa känsliga personuppgifter oavsett om de registreras med hjälp av ADB eller ej. Den norska datalagen och den danska lagen för privatsektorn, vilka båda antogs i maj 1978, går ett steg längre genom att de i vissa sammanhang skyddar även juridiska personer. Det finns således möjlighet att i ett framtida utredningsarbete med syfte att skapa en generell personregisterlag dra nytta av utländska förebilder. I sammanhanget bör noteras att kreditupplysningslagen ger visst skydd även för juridiska personer.

Datainspektionen anser frågan om en generell personregisterlag så viktig och akut att den så snart som möjligt bör bli föremål för utredning. Detta bör lämpligen göras av DALK och bör kunna ske inom ramen för kommitténs redan erhållna uppdrag. Om det inte bedöms så bör DALK få tilläggsdirektiv med uppdrag att genomföra en utredning med angiven inriktning. Om innehållet i en kommande personregisterlag är det givetvis allt för tidigt att ha någon bestämd medning. Enligt inspektionens mening bör väl dock datalagen kunna tas som en förebild och andra lämpliga förebilder sökas internationellt. Inspektionen är givetvis beredd att ställa sina erfarenheter av datalagen och personregistrering till förfogande vid en kommande utredning.

Statskontoret framhåller att mycket talar för att datalagen på sikt kan komma att ersättas med en av tekniken obunden personregisterlag. Vem som berörs av att data registreras, hur de bearbetas, sprids och används samt själva

syftet med en registrering är viktigare än den tekniska utrustning man använder. Man brukar använda olika tekniska hjälpmedel i ett informationssystem. ADB är ett sådant medel. Mikrofilmtekniken ett annat etc. Många bearbetningar och en stor del av informationshanteringen utförs manuellt. Det är därför i det totala perspektivet svårt att dra en självklar gräns för vad som är ADB och inte ADB. Man kan inte entydigt bestämma var ADB börjar och slutar i ett informationssystem. Det blir t. ex. allt vanligare att ett personregister som förs med hjälp av ADB kompletteras med register på mikrofilm. Uppgifterna i registren kopplas ihop med hänvisningskoder. Inom samma informationssystem hör således data ofta ihop tekniskt sett även om de registreras med olika hjälpmedel och på olika sätt. Detta är ytterligare skäl varför lagstiftningen inte bör begränsas till upptagningar för ADB. Man ser det från statskontorets sida som angeläget att frågan om en allmän personregisterlag också utreds i DALK:s fortsatta arbete.

SCB tillstyrker DALK:s förslag att med vissa ändringar och tillägg i datalagen behålla den nuvarande datalagstiftningen i avvaktan på en mera generell personregisterlagstiftning. SCB understryker samtidigt vikten av att det långsiktiga utrednings- och förberedelsearbetet för en sådan lagstiftning snarast påbörjas. I DALK:s diskussion av tänkbara huvuddelar i en personregisterlag finns i olika alternativ exempel på särskilda regler för bl. a. statistik och forskning. Verket erinrar om att SCB i olika sammanhang förordat en särskild reglering på detta område som beaktar å ena sidan det grundläggande kravet på ett fullgott integritetsskydd med hänsyn tagen till de uppgiftsberördas intressen och deras förtroende och å andra sidan statistikens samt forskningens speciella karaktär att inte rikta sig mot en enskild individ utan ge generella resultat.

RSI delar i stort uppfattningen att en framtida lagstiftning på personregistreringens område inte bör exklusivt inriktas på just dataregister utan kan behöva ges en mer generell omfattning. Redan uppgiften att ge datalagen ett konkret innehåll och därvid ange riktlinjer för avvägningen mellan allmänintresse och personlig integritet liksom att klargöra utrymmet för samkörning är förenad med stora svårigheter.

RSV anser inte det meningsfullt att i detta sammanhang uttala någon närmare uppfattning om hur en framtida personregisterlagstiftning bör utformas. RSV erinrar endast om att inhämtandet av personuppgifter på skatteområdet sedan länge reglerats utförligt i sådana författningar som taxeringslagen. På skatteområdet upprätthålls kravet att uppgiftsskyldighet skall grundas på forskrifter i lag (jfr 8 kap. 3 § regeringsformen). I lagar och andra skatteförfattningar framgår också för vilka ändamål uppgifterna används. Liknande förhållanden torde råda på andra förvaltningsområden. Behovet av en mer omfattande personregisterlagstiftning bör med hänsyn till det anförda inte bedömas som alltför överhängande utan frågan bör prövas på lång sikt.

RRF har inga erinringar mot att *DALK* prövar behovet av offentlig kontroll av sådan registrering av persondata som görs med annan teknik än den elektroniska eller som sker rent manuellt men avser särskilt integritetskänsliga uppgifter. Verket framhåller dock att generella utvidningar av lagstiftningen endast bör övervägas i fall där speciallagstiftning anses bereda ett otillräckligt integritetsskydd. Datainspektionen bör också kunna följa utvecklingen på området, som nära gränsar till inspektionens nuvarande verksamhetsområden, och vid behov föreslå de ändringar som erfordras.

Konsumtverket betonar vikten av att det – såsom *DALK* angett – på längre sikt prövas att införa en personregisterlagstiftning som inte enbart tar sikte på registrering med *ADB*-tekniken utan som gäller generellt och kan ersätta datalagen.

Även en *minoritet i kommunförbundets styrelse* instämmer i att det sannolikt på sikt, med hänsyn till utvecklingen av nya registreringsmedier vid sidan av *ADB*, blir nödvändigt med en mer generell personregisterlagstiftning som ersättning för datalagen. Då den tekniska utvecklingen inom området går snabbt är det angeläget att det förberedande arbetet med en sådan lagstiftning snarast får starta.

Nämnden för samhällsinformation stöder *DALK*:s mening att det på längre sikt bör övervägas om inte en mer generell personregisterlagstiftning bör komma i fråga. Lagstiftningen kunde då omfatta mer generella integritetskrav och i mindre omfattning utgå från registreringstekniker och registerbegrepp som avgörande faktorer för regleringen.

Även *byråkrattutredningen* anser att mycket talar för en allmän personregisterlag och ser det som angeläget att frågan utreds.

TCO uttalar att en snabb teknisk utveckling inom områdena för informationshantering och informationslagring relativt snabbt kan medverka till att datalagen blir ett oprecist instrument för att skydda integritetsintressen. Det är de tänkbara effekterna av en viss informationsinsamling och informationslagring som är av intresse från integritetssynpunkt, och inte hur personuppgifter insamlas, lagras och används. Det är visserligen självklart att integritetsaspekterna blir särskilt viktiga att bevaka vid tekniker, som innebär snabb åtkomst, stora möjligheter till sammanställning av information etc. Men på sikt bör man, enligt *TCO*:s uppfattning, eftersträva att ersätta datalagen med en lag som reglerar personregistrering över huvud taget, oavsett vilken teknik som används.

SACO/SR delar *DALK*:s mening att en mer generell personregisterlagstiftning, där frågan om utnyttjandet av *ADB* eller annan registerteknik inte tillmäts avgörande betydelse, på sikt bör ersätta datalagen. Med den snabba tekniska utveckling som sker, torde det bli allt svårare att skilja på *ADB*-register och register som förs med hjälp av annan teknik. Micro-fiche och andra media kan nu t.ex. användas utan att det behöver falla under

datalagens tillämpningsområde. Användningen av sådana media kan också utgöra ett hot mot den personliga integriteten.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska civilekonomföreningen och Civilekonomernas riksförbund understöder förslaget att göra personregisterlagen oberoende av valet av lagringsmedium för registret men finner det däremot mindre lämpligt att skjuta en utredning därom på framtiden och föreslår i stället att DALK får i uppdrag att ytterligare överväga och lämna förslag i denna fråga i sin nära förestående utredningsverksamhet.

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet anmärker att DALK:s arbetssätt vid översynen av datalagen innebär att ändringar och tillägg bör komma till stånd endast om påtagliga fördelar jämfört med dagsläget står att vinna. Arbetsgruppen har förståelse för denna begränsning som bl. a. innebär att DALK inte tagit ställning till införandet av en allmän personregisterlag som ersätter den ADB-orienterade datalagen. Av olika uttalanden i betänkandet får arbetsgruppen emellertid intrycket att DALK närmast anser att en sådan lag så småningom bör komma till stånd. Arbetsgruppen framhåller för sin del, att det inte är givet att en sådan lösning är den mest fördelaktiga – kanske skall i stället datalagen kompletteras med lagstiftning för speciella sektorer av persondatabehandling och vissa grundläggande regler om skydd för personlig integritet vilka kan avse även annat än registrering och hantering av persondata. Fortsatt utredning och studium av svenska och utländska erfarenheter är uppenbarligen av nöden.

Riksarkivet anför att eftersom DALK:s uttalanden på denna punkt av naturliga skäl är allmänt hållna, det i dagens läge är svårt att ta ställning till förslagen. Allmänt sett finns det skäl till stor tvekan inför de perspektiv som här upprullas. Den kontrollapparat som skulle kunna bli följden av den skisserade lagstiftningen, kan lätt bli betungande och även inge betänkligheter från principiell synpunkt. När kommittén (s. 269) uttalar, att stora mängder information inte utan vidare bör få bevaras och hållas tillgängliga mycket länge, finns det enligt riksarkivet anledning framhålla, att det moderna samhället med nödvändighet måste bygga på en mycket omfattande information; en sådan kunskapsfond är också ett led i strävandet att undvika den hotande anonymiseringen.

Från informationsteoretisk synpunkt ifrågasätter riksarkivet om informationen i så hög grad som kommittén tänker sig låter sig bindas till bestämda syften och funktioner. Att missbruk måste förhindras är självfallet; den nya informationstekniken har i det avseendet medfört risker som kräver särskilda åtgärder. Därifrån är steget emellertid långt till en reglering, som på ett mera allmänt sätt knyter uppgiften och informationsutnyttjandet till strikt avgränsade sammanhang.

Stockholms kommuns stadsarkiv har lätt att följa DALK:s resonemang i

principfrågan men varnar mycket bestämt för långtgående åtgärder med en sådan utgångspunkt.

Arkivet fortsätter:

Det bör sålunda icke ifrågakomma att lägga en av integritetssynpunkten betingad förlamande kontroll, avidentifiering eller gallring över de icke maskinläsbara personregistren i offentlig förvaltning. Anledning är att kraftigt understryka samkörningsfaktorns i integritetshänseende avgörande roll vid personregistrering. Överhuvudtaget är hög tid att klargöra de etiska grunderna för det sociala arbetets dokumentation i vårt land. Där såsom här den enskilda underkastar sig ett rikt varierat samhälleligt ingripande i sitt privatliv bör vederbörande också kunna tåla att den verksamheten dokumentariskt belägges. För den enskilde berörde är det från rättssäkerhets-, identitets-, ja, även integritetssynpunkt av vikt att så sker, för samhället är det återigen alldeles nödvändigt. Den långsiktigmotiverade forskningen utvärderar med utnyttjande av dels den inom förvaltningen avsatta dokumentationen, dels för ändamålet speciellt samlad information effekten av samhällets verksamhet och eljes de miljöfaktorer individen möter på sin livsväg, och på basen av denna utvärdering skall det nya samhället byggas. En klok trädgårdsmästare sågar icke av den gren han själv sitter på. De nu kortsiktiga integritetsaspekterna kan tillvaratas genom strukturering och gallring inom registren, så att från dem i möjligaste mån utmönstras s. k. mjukdata och så att blott under kortare tid informationen hålles tillgänglig i de kuranta registren för att sedan endels gallras (G-bestånd), endels överförs till slutna forskningsmaterialdepåer (F-bestånd). Sekretesslagstiftningen kan i vad avser det socialt känsliga materialet med fördel skärpas.

KF, slutligen, anser att DALK i sitt fortsatta arbete borde utreda möjligheten om lagstiftning väsentligen baserad på reglering av utdata genom konkreta föreskrifter som gör tillståndsförfarandet obehövt eller åtminstone starkt begränsat. Enligt KF:s uppfattning kan reglering av utdata göras mindre beroende av den tekniska utvecklingen och datainspektionens resurser skulle då kunna koncentreras på tillsynsverksamheten.

19¹ Övriga frågor

19.2 Besvärsrätt och instansordning

DALK:s slutsatser lämnas i stort sett utan erinran. LO och TCO förordar emellertid att viss besvärsrätt ges till fackliga organisationer. *Hovrätten för Västra Sverige* och *byråkratiutredningen* förordar i mer allmänna ordalag någon form av besvärsrätt för den som kan komma att bli registrerad. I ett yttrande förordas vidare att regeringsrätten skall pröva besvär mot datainspektionens beslut i stället för som nu regeringen.

Datainspektionen delar DALK:s uppfattning att besvärsrätt för varje enskild registrerad bl. a. av praktiska skäl inte kan komma ifråga. *Inspektionen* delar också DALK:s uppfattning att det inte finns skäl att införa en

¹ Numreringen av avsnitten är densamma som i betänkandet.

regel om besvärsmätt för intresseorganisationer. En sådan regel skulle troligen innebära svåra avgränsningsproblem.

LO påpekar att de anställda genom sina fackliga organisationer visserligen har möjligheter att yttra sig till datainspektionen angående företagens begäran om tillstånd men att datalagen inte ger de fackliga organisationerna rätt att hos regeringen anföra besvär mot datainspektionens beslut. Enligt LO:s uppfattning har situationer förelegat där en sådan möjlighet hade varit aktuell och betydelsefull. LO uppfattar det som principiellt felaktigt att endast ena parten, den som registrerar, och inte de som registreras skall ha besvärsmätt. LO inser att det inte är möjligt att ge varje registrerad besvärsmätt men i register som registrerar människor på grund av att de är anställda är det självklart att den berörda fackliga organisationen bör ha besvärsmätt. Efter mönster från arbetsmiljölagen (9 kap. 3 §) kan detta enklast ske genom ett tillägg till datalagens 25 §. Detta skulle innebära att arbetstagarorganisationen ges besvärsmätt i den mån saken rör medlemmarnas intresse och organisationen tidigare yttrat sig i ärendet.

TCO är inne på samma linje och anser att det är en brist i nuvarande lagstiftning att besvärsmätt endast tillkommer de registeransvariga, och inte dem som blir registrerade. TCO instämmer i de synpunkter som i denna fråga framförts i ledamöterna Gustafssons och Hugossons särskilda yttrande, men vill gå längre än vad där anges. En besvärsmätt bör, enligt TCO:s uppfattning, tillkomma även dem som avses bli registrerade. Denna besvärsmätt kan dock av naturliga skäl inte gälla enskilda individer, utan bör tillfalla organisationer som företräder den enskilde, exempelvis de fackliga organisationerna. De organisationer det här kan bli fråga om måste vara organisationer som stadigvarande företräder den enskilde. Däremot kan denna rätt inte få omfatta organisationer som skulle kunna bildas med det enda syftet att utnyttja denna besvärsmätt. En lämplig lösning kunde vara att besvärsmätten tillföll de organisationer, vars yttrande inhämtas innan datainspektionen fattar beslut i ett tillståndsärende.

SACO/SR instämmer däremot i DALK:s synpunkter när det gäller besvärsmätt för intresseorganisationer och anser att frågan inte hör hemma i datalagen utan bör regleras i annat sammanhang.

Datainspektionen pekar på att JK har besvärsmätt avseende inspektionens beslut och därvid skall iaktta bl. a. de registrerades intressen. Inget hindrar givetvis en organisation – eller en enskild registrerad – från att påkalla åtgärder av JK för att klaga på ett beslut.

Enligt hovrätten för Västra Sverige borde en besvärsmätt i någon form i de registrerades intresse övervägas, eventuellt så att JK:s klagorätt utvidgas till att gälla även enskildas intressen.

Byråkratiutredningen anser att det kan finnas skäl att införa en viss rätt för de registrerade att överklaga. Denna fråga bör enligt byråkratiutredningens uppfattning övervägas vidare.

Konsumentverket betonar vikten av att JK får nödvändiga resurser för att effektivt kunna ingripa och utöva den talerätt som tillkommer honom enligt 25 § datalagen. Genom att noggrant följa utvecklingen och uppmärksamma missförhållanden från integritetssynpunkt kan JK se till att datalagen ger det avsedda skyddet.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska civilekonomföreningen och *Civilekonomernas riksförbund* finner synpunkterna i det särskilda yttrandet av Kerstin Anér om hänvisning till klagorätten hos JK motiverade.

Datainspektionen tar upp en fråga om besvärsmått som inte berörs av DALK. En vanlig typ av ärenden hos inspektionen är klagorärenden, där enskilda personer vänder sig till inspektionen med begäran att inspektionen skall kräva viss åtgärd av den registreransvariga. För det fall inspektionen tar upp klagomålet till prövning men finner att det var oberättigat uppkommer frågan om klaganden har besvärsmått. Om klaganden inte själv förekommer i det register som har avsetts med klagomålet kan det enligt inspektionen inte anses att beslutet har angått honom på sådant sätt att han skulle vara saklegitimerad. Han skulle således inte vara besvärsmåttig enligt den grundläggande bestämmelsen i 11 § förvaltningslagen (1971:290). När klaganden själv är registrerad och den av honom påkallade åtgärden skulle innebära något positivt för honom beträffande hans personliga integritet, ställer sig situationen annorlunda. En tolkning av den nyss nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen ger enligt inspektionens uppfattning vid handen att klaganden i detta fall är saklegitimerad. Han bör således tillerkännas besvärsmått.

Inspektionen fortsätter:

Det ligger i sakens natur att frågor om personlig integritet endast har avseende på enskilda personer. Något rättsskydd för organisations integritet eller liknande ges inte i datalagen. Oaktat den registrering som är föremål för datainspektionens bedömning i ärenden enligt datalagen avser enskilda personer, kan de enskilda praktiskt låta sig företräda av en organisation. Det kan vara naturligt exempelvis för arbetstagare som registreras av sin arbetsgivare. Arbetstagarens fackliga organisation kan i sådant fall komma att företräda den enskilde. Vid registrering av arbetstagare har det således förekommit att klagomål har riktats mot den registeransvarige av de registrerades fackliga organisation. Datainspektionen har tagit upp sådant klagomål till prövning. Skulle inspektionen i sådant fall efter prövning finna att klagomålet var oberättigat uppkommer frågan om organisationen har besvärsmått. Eftersom inspektionens prövning enligt datalagen skall inskränkas till frågor som rör den personliga integriteten och eftersom den bedömda registreringen avser organisationens medlemmar och inte organisationen själv, kan enligt inspektionens uppfattning organisationen inte anses vara besvärsmåttig.

Dagligvaruleverantörers förbund, Direktförsäljningsföretagens förening, Svenska annonsörers förening, Svenska Bokförläggareföreningen, Sveriges

direktreklamförening och *Sveriges reklambyråförbund* föreslår att talan mot datainspektionens beslut genom besvär föres hos regeringsrätten i stället för hos regeringen och anför som grund att datalagen nu har tillämpats under så lång tid att det ej längre förefaller vara påkallat att regeringen belastas med denna arbetsuppgift. Den fördelen vinnns också att sekretesslags- och datalagsärenden som ligger varanda nära avgörs av samma instans.

19.3 Ändringar och förtydliganden av vissa paragrafer i datalagen

19.3.2 Utlämnande av personuppgift till utlandet

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet fäster uppmärksamhet på de problem som gäller datalagens territoriella tillämplighet. Enligt DALK innebär datainspektionens nu gällande praxis att tillstånd krävs enligt 3 § och medgivande enligt 11 § datalagen om man avser att sända primärmaterial utomlands för ADB och återfå resultatet i form av listor eller på annat medium som inte är att anse som datamedium. Enligt datainspektionen är det sannolikt att en del registeransvariga inte uppmärksammat detta. Också i den rättsvetenskapliga doktrinen har frågan ansetts tveksam och datainspektionens praxis har uppfattats på annat sätt än i DALK:s betänkande (se således M. Bogdan i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1978, sid. 10, 11). Datainspektionen har ifrågasatt om det inte behövs ett förtydligande stadgande i datalagen. DALK anser inte att så är fallet (sid. 278–279). Arbetsgruppen ansluter sig emellertid till uppfattningen att ett förtydligande i datalagen behövs. Allmänt sett bör det vara av vikt att grundläggande regler, som kan ge anledning till missförstånd eller förbli okända för många registeransvariga, kommer till klart uttryck redan i själva lagtexten.

Svenska bankföreningen erinrar om att Sveriges exportberoende gör det nödvändigt att det dataflöde över gränserna som krävs för utrikeshandeln inte beläggs med onödiga restriktioner. Det är här sällan fråga om känsliga personuppgifter. Det är mot denna bakgrund angeläget att lagreglerna eller tillämpningsföreskrifterna om utlämnande av personuppgifter till utlandet inte omarbetas utan att exportörers, importörers och bankers synpunkter inhämtas. Hittillsvarande erfarenheter ger vid handen att det inte är svårt att på detta område förena integritetsskyddsintresset och intresset av internationella affärsförbindelser. Särskilt vad gäller bankernas verksamhet ifrågasätter föreningen om inte 11 § datalagen borde kunna utformas så att bank får rätt att, utan tillstånd eller med ett generellt tillstånd av datainspektionen, till utländsk bank överföra alla uppgifter som ifrågakommer inom ramen för bankverksamheten. Till stöd för en sådan ordning kan åberopas att även i utlandet genomgående gäller regler om banksekretess. Detta innebär att det även internationellt inom bankvärlden finns ett redan etablerat integritetsskydd.

19.3.5 Bevarande av upptagning för ADB i läsbar form

Riksarkivet anför att föreskrifterna i 14 § datalagen om bevarande i läsbar form av upptagning för ADB som använts i mål eller ärende är av stor vikt såväl från offentlighetsprincipens som den framtida forskningens synpunkt. Som det påpekats av datainspektionen rör föreskriften ej endast personregister utan även andra datorbaserade register inom den offentliga sektorn. Den överlåter åt varje myndighet att självständigt begränsa offentlighetsgrundsatsen. Bestämmelsen intogs av praktiska skäl i datalagen men hör egentligen hemma i offentlighetslagstiftningen.

Riksarkivet finner det synnerligen angeläget att datalagstiftningskommittén i sitt fortsatta arbete med offentlighetsprincipen behandlar frågan om föreskriftens införande i tryckfrihetsförordningen. Det är vidare angeläget att det närmare överväges vilka särskilda skäl som skall anses göra det berättigat för myndighet att dispensera sig från skyldigheten att tillföra akten i ärendet de begagnade uppgifterna i läsbar form. Utvecklingen synes redan nu ha gett vid handen, att myndigheternas aktmaterial, om ADB-informationen ej tillförs akten, kan urholkas på ett sätt som allvarligt nedsätter möjligheterna till insyn och klarläggande undersökningar.

19.3.6 Dataintrång och skadestånd

DALK anför att man saknar praktiska erfarenheter av reglerna om dataintrång och skadestånd och att det inte föreligger tillräckliga skäl att ändå göra självständiga ändringar i dem. Detta ställningstagande kritiserar av ett flertal remissinstanser.

Vad gäller straffbestämelsen anför RÅ:

Datainspektionen har framhållit att en gärning av nu ifrågavarande slag enligt brottbalken stundom kan bedömas som egenmäktigt förfarande, varå böter eller fängelse i högst sex månader kan följa. Om det egenmäktiga förfarandet inte är att anse som grovt, finns det således inte laglig grund att utdöma det straff som föreskrivs för dataintrång i 21 § datalagen, eftersom den bestämmelsen är subsidiär till reglerna i brottbalken. Gärning av det slag som beskrivs i 21 § datalagen torde också stundom kunna rubriceras som skadegörelse, varvid även i detta fall nyssnämnda olägenheter uppstår. Vidare vill jag framhålla att försök och förberedelse till egenmäktigt förfarande och till skadegörelse inte är straffbart. Med hänsyn till bestämmelsen om förberedelse och försök till dataintrång kan detta leda till den otillfredsställande konsekvensen att ett fullbordat brott skulle bestraffas lindrigare än förberedelse eller försök till samma brott. Jag vill här också påpeka att dataintrång och försök och förberedelse till detta brott – till skillnad från egenmäktigt förfarande och skadegörelse – är häktningsgrundande i vad avser strafflatituderna. Jag delar därför datainspektionens uppfattning att det finns skäl att överväga en ändring i 21 §. Enligt min mening bör bestämmelsen ändras så, att den blir subsidiär till reglerna i brottbalken endast om gärningen är belagd med strängare straff i brottbalken.

Kammarrätten i Sundsvall erinrar om att departementschefen vid dataala-

gens tillkomst anförde att vissa av brottsbalkens bestämmelser kan bli tillämpliga på sådant otillbörligt förfarande med datamaterial som anges i förevarande paragraf. Till de bestämmelser i brottsbalken som sålunda kan bli tillämpliga hör i första hand tillgrepps- och förfalskningsbrott i 8 respektive 14 kap. brottsbalken. Det kan även bli aktuellt att döma till ansvar för exempelvis intrång i förvar enligt 4 kap. 9 § brottsbalken och skadegörelse enligt 12 kap. 1 § samma balk. Sistnämnda brott har samma straffskala som egenmäktigt förfarande. Därest dessa båda brott inte är att anse som grova skulle straffmaximum vara sex månader i stället för två år som datalagen föreskriver. Kammarrätten anser att det, som datainspektionen har anfört, kan finnas skäl att överväga en ändring av straffbestämmelsen. En möjlig utväg synes kunna vara att slopa regeln i 21 § datalagen om subsidiaritet. Att i lag ge generella regler huruvida därvid ett brott eller flera brott föreligger i olika situationer, torde vara lika omöjligt här som vid andra konkurrenssituationer inom straffrätten.

Också *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* pekar på att brottet dataintrång f. n. är subsidiärt till reglerna i brottsbalken. Detta medför att gärningen inte kan straffas som dataintrång om den är straffbelagd i brottsbalken, oavsett att straffet enligt brottsbalken i vissa fall är lindrigare än vad straffet enligt datalagen skulle kunna bli. Detta är enligt fakultetsnämnden ett föga tilltalande rättsläge.

Överåklagarna i Stockholm och Göteborg samt länsåklagarmyndigheterna i Uppsala och Gävleborgs län har däremot inget att erinra mot DALK:s ståndpunkt.

När det gäller skadeståndsregeln anför JK:

I betänkandet (s. 281) uppger kommittén att varken regeln om dataintrång eller skadeståndsregeln hittills har tillämpats. Såvitt angår tillämpningen av skadeståndsregeln är uppgiften felaktig.

Enligt 2 § kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall ankommer det alltsedan den 1 juli 1976 på JK att reglerna anspråk på skadestånd med stöd av datalagen. Jag har hittills reglerat inemot ett trettiotal sådana anspråk. I betänkandet framhålls vidare att datainspektionen har pekat på att kritik riktats mot skadeståndsregeln. Kritiken är enligt min mening befogad, något som jag vid min prövning av framställda skadeståndsanspråk kunnat konstatera. Frågan vad som i lagens mening utgör oriktig uppgift är t. ex. oklar. Regeln täcker, såsom också framhålls i betänkandet, vidare inte alla situationer där otillbörligt intrång kan tänkas uppkomma. Åtskilliga av anspråken har dessutom avsett ringa belopp, i några fall endast ersättning för portokostnader. Det kan starkt ifrågasättas om skadeståndsregeln verkligen bör vara så vidsträckt. Andra anmärkningar mot regeln har redovisats i en studie av professorn Jan Hellner (ADBJ-rapport nr 1974-5). Jag anser därför att en justering av skadeståndsregeln bör vidtas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet finner att skadeståndsbestämmelsen i datalagens 23 § i vissa avseenden är svårtolkad. Det är t. ex. inte helt klart vad som menas med oriktig uppgift. Registrerad kan tillfogas skada också när registret innehåller uppgifter om honom vilka utan att vara direkt felaktiga är ofullständiga eller eljest missvisande. Ett klagörande på denna punkt vore enligt fakultetsnämndens uppfattning önskvärt.

Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet pekar på behovet av en mer inträngande undersökning av skadeståndsregelns utformning, bl. a. mot bakgrund av de många utredningar på ADB-säkerhetens

område som utförts under senare år och som ger säkrare utgångspunkter för skadeståndsrättsliga bedömningar än vid datalagens tillkomst. Bl. a. bör man åter ställa frågan om förhållandena vid ADB verkligen motiverar den stränga skadeståndsrättsliga regel som OSK i 1972 års betänkande förutsatte vara nödvändig. Vidare är det tveksamt om rätt till ekonomisk ersättning vid integritetsintrång endast bör föreligga vid oriktig uppgift och inte vid brott mot datalagen i allmänhet (jfr 1 kap. 3 § skadeståndslagen). Det är också angeläget att se över förhållandena mellan den skadeståndsrättsliga regleringen i datalagen och anknyttande eller besläktade regler i annan lagstiftning (skadeståndslagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen, lagen om namn och bild i reklam m. fl.). Frågan om förhållandet mellan skadestånd och försäkring, i synnerhet de särskilda ADB-försäkringar som sedan några år tillbaka är under utveckling i bl. a. Sverige, måste också ägnas uppmärksamhet. Sammanfattningsvis finner arbetsgruppen att skadeståndsansvaret på den personliga integritetens område är en viktig fråga som inte bör förbigås vid en reform av datalagen.

19.4 Gallring – långtidsarkivering

Dessa frågor behandlas tämligen utförligt av *riksarkivet* och dess underremissinstanser. Tendensen i dessa yttranden är att man efterlyser en djupare analys av förhållandet mellan datalagen och gallringsfrågorna. Vissa kommentarer ges också av andra myndigheter.

JO finner det riktigt att det regleras hur länge känsliga personuppgifter får bevaras.

Arbetskyddstyrelsen riktar uppmärksamhet mot frågan hur uppgifter som lagrats i dataregister skall kunna bevaras och vara tillgängliga för styrelsen även lång tid efter det att registerarbetet avslutats. Datainspektionens medgivanden att inrätta personregister är regelmässigt tidsbegränsade och när den medgivna tiden löpt ut skall registret i allmänhet överlämnas till arkivmyndighet. Detta kan bli aktuellt t. ex. i fall då man under en begränsad tid samlat in uppgifter om en viss typ av sjukdom eller en viss grupp av personer. Avsikten med ett sådant register är ofta att styrelsen senare, ibland kanske efter flera tiotal år eller mera, skall kunna följa upp de registrerade uppgifterna och på så sätt kunna dra värdefulla slutsatser. Det har emellertid i flera fall visat sig svårt att sedermera få tillgång till uppgifter som överlämnats till arkivmyndighet. Det är enligt styrelsen angeläget att detta problem löses i det nu aktuella lagstiftningsärendet.

Riksförsäkringsverket pekar på att enligt 5 § datakungörelsen skall frågor om bevarande och gallring av personuppgifter som av myndighet skall upptagas för automatisk databehandling avgöras av datainspektionen efter samråd med riksarkivet. Sådana regler saknas i stor utsträckning. Hos flera myndigheter pågår utredningar för att få fram lämpliga gallringsfrister etc. Verket

ifrågasätter om inte generella regler skulle kunna ges i viss utsträckning när det gäller sådan lagring av information som, i samband med den tekniska bearbetningen, förekommer vid så gott som varje datacentral. Detsamma gäller frågan om hur länge kopior av underrättelser enligt 10 § datalagen skall förvaras.

Enligt *AMS* är hanteringen av in- och utdatamaterial samt av olika upptagningar en mycket viktig del av integritetsskyddet. Med ett administrativt väl genomtänkt och genomfört arkiveringssystem bör riskerna för intrång i den personliga integriteten kunna minskas. En hård gallring spelar även en stor roll. Det kan t. ex. ifrågasättas om inte riktpunkten härvidlag bör vara att bevara typexemplar snarare än hela informationsserier. Detta betraktelsesätt kan kanske möta gensaga från forskarkåll. Vikten av att arkiven blir hanterbara och integritetsskyddet gott bör dock ha företräde. En resursförstärkning på arkivsidan och av arkivmyndigheterna borde vara angelägen. Under senare år har arbetsmarknadsverkets ADB-system varit föremål för interna översyner. De system som bedömts vara mer kostsamma än som motsvarat nyttan har lagts ned eller förändrats. Bl. a. i samband därmed har frågan om gallring och förvaring av upptagningar aktualiserats hos riksarkivet. För att på ett så tidigt stadium som möjligt beakta arkiveringsfrågan i systemutvecklingen har till styrelsens projektgrupp för införande av ADB inom arbetsförmedlingen knutits en kontaktman från riksarkivet.

Riksarkivet, vars yttrande också är representativt för arkivets underinstanser, anför att *DALK*'s betänkande inte innehåller någon närmare analys av gallringsproblemen och inte kan vara utgångspunkt för någon principdiskussion på området. Forskningens behov av material är så mångskiftande och är – även inom begränsade tidsperioder – underkastat så starka växlingar, att preciserade motiveringar för bevarandet endast i mindre omfattning kan förebringas. Den här och var i betänkandet (t. ex. sid. 282, 334) anförda tankegången att information skulle bevaras endast under så lång tid som preciserade motiveringar kan anföras eller bestämt avgränsade ändamål kan anges står på ett avgörande sätt i strid med de principer, som legat till grund för allt hittillsvarande bevarande av arkiv. Om den i betänkandet framskymtande synen i det förflutna skulle ha lagts till grund för vidareförandet av historiskt källmaterial, skulle kännedomen om den historiska utvecklingen ha varit väsentligt mindre än nu är fallet. Inte minst hänsynen till den s. k. longitudinella forskningen har visat värdet av att långa uppgiftsräckor bevaras ograverade och att uppgifterna bevaras i en form som möjliggör en mångsidig, även individrelaterad användning.

Riksarkivet anför vidare:

En svårighet har varit riksarkivets bristande resurser för att med önskvärd snabbhet ta ställning till de ofta svårbedömda gallringsfrågorna. Svårigheterna har accenturerats därigenom att det ofta visat sig nödvändigt att sätta

upptagningarnas gallring i samband med pappershandlingarna i systemet och deras behandling i arkivhänseende. Det har vidare bekräftats att dessa ärenden, liksom andra arkivgallringsfrågor, i stort sett måste bedömas från fall till fall.

I detta hänseende synes DALK i hög grad ha överskattat möjligheterna att gallra informationen efter generella riktlinjer. Enligt ett på sid. 282 återgivet uttalande, som synes ha principiell räckvidd, skulle de administrativa registrens innehåll i huvudsak inte bevaras på ADB-medium längre tid än som krävs med beaktande av den verksamhet för vilken registren förs. Härigenom skulle bestämda gränser sättas för bevarandet. För forskningsregistren däremot skulle situationen delvis vara annorlunda.

Som riksarkivet ovan anfört (sid. 4 betr. avsnitt 12.10) är det de administrativa registren som på väsentliga punkter utgör forskningens huvudkällor; i jämförelse med dem ter sig många forskningsregister tillfälliga och starkt begränsade. Ett bortseende från detta förhållande skulle vålla såväl den historiska som den mera omedelbart samhällsinriktade forskningen irreparabla skador. Som landsarkivet i Uppsala betonat kan det även från rättslig synpunkt inge starka betänkligheter att hårt eller med kort frist gallra i de administrativa registren.

Riksarkivet kan inte heller ansluta sig till tanken, att FAK-rapportens gallringsregler skulle kunna utsträckas till forskningsregister över huvud liksom till övriga offentliga register som kan vara av värde för forskningen. Arkivet fortsätter:

Givetvis hindrar det sagda inte att en viss gallring kan ske efter mer allmänna regler. Ett samarbete mellan riksarkivet och datainspektionen pågår f. n. i avsikt att för vissa enklare former av register arbeta fram sådana regler. För vissa slag av upptagningar gäller den av dataarkiveringskommittén (DAK) utarbetade förordningen (1974:648) om utgallring ur upptagning för automatisk databehandling.

I övrigt kräver gallringsfrågorna en mer eller mindre individualiserande bedömning. Mot denna bakgrund måste riksarkivet beklaga, att DALK ej velat ingå på eller föranstalta om den översyn av förhållandet mellan datalag och gallring, varom riksarkivet i skrivelse till kommittén den 30 mars 1977 gjort framställning (sid. 283). Riksarkivet anser alltjämt, att behovet av en sådan översyn är stort, och finner därjämte att de med integritetsskyddet sammanhängande gallringsfrågorna är speciella och relativt lätta att avgränsa. Ämbetsverket kan således inte ansluta sig till kommitténs mening (sid. 284), att frågan hör samman med allmänna överväganden om forskningens inriktning och därför bör prövas i ett vidare sammanhang. Forskningen är underkastad en ständig utveckling; den är följaktligen starkt föränderlig, medan utplåningen av arkivalisk information är slutgiltig. Gallringen kan därför inte utan vidare knytas till forskningsinriktningen vid en viss tidpunkt. Den måste dessutom ses även ur andra aspekter än den utpräglat vetenskapliga.

Riksarkivet vitsordar att dess samarbete med datainspektionen varit gott och i flera fall medfört värdefulla vinster för arkivväsendets del, bl. a. genom den överblick över arkivbildningen på ADB-området, som vunnits. Förhållandet bör dock enligt arkivet inte undanskymma de faktum att det på flera punkter finns en påtaglig och ej sällan svårbemästrad motsättning mellan kraven på en integritetsskyddande gallring och på bevarande av ett fullödigt

vetenskapligt källmaterial. I och med att datoriseringen fortskrider och utbreder sig till allt flera samhällsområden, samtidigt som det konventionella arkivmaterialet steg för steg tunnas ut, framträder spänningen mellan de båda tendenserna med ökad styrka. Det är inte endast teoretiska utan även praktiska gallringsproblem som aktualiseras genom datalagen. Arkiven inom den offentliga sektorn utgör i vissa hänseenden en enhetlig erfarenhets- och kunskapsfond, oavsett vilket tekniskt medium som valts, och frågorna om överblick och sammanhang i gallringen måste därför ägnas stor uppmärksamhet.

Riksarkivet finner det angeläget att den begärda utredningen om gallringsfrågorna inom en relativt nära framtid kommer till stånd.

Riksarkivet noterar slutligen med tillfredsställelse DALK:s uttalande till förmån för ett fastare organiserat samarbete mellan datainspektionen och riksarkivet.

19.5 Utbildning och information om datatekniken

DALK:s överväganden kommenteras av ett fåtal instanser som understryker skilda utbildnings- och informationsbehov.

Statskontoret anför att den hittills förda integritetsdebatten i hög grad har gällt det sätt de statliga myndigheterna använder sig av ADB. Det är i och för sig naturligt och också bra att man intresserar sig för vad de offentliga institutionerna har för sig. I många fall har dock myndigheter och t. o. m. enskilda befattningshavare helt utan grund beskyllts för att använda sina ADB-system på ett oegentligt sätt.

Statskontoret fortsätter:

Den oro, som kommer till uttryck på detta sätt, kan bero på att man är dåligt informerad om vad olika informationssystem används till och vilka uppgifter som registreras i dem. Statskontoret delar DALK:s uppfattning om att det är angeläget att den allmänna kunskapen om ADB höjs och att den sakliga informationen förbättras om hur datatekniken används. Statskontoret ser det som en av sina uppgifter att verka för att man kan uppnå förbättringar i dessa avseenden. Datalagen har också medfört att man nu har en mycket god överblick och kunskap om de personregister som förs med hjälp av ADB. Detta bidrar till att man nu har en bra utgångspunkt att förse också allmänheten med bättre information.

Statens Personalutbildningsnämnd (PUN) anser att utbildning som rör delområdet data contra integritetsfrågorna är av sådan betydelse att ansvar härför permanent bör åläggas något organ, lämpligen datainspektionen. Såvitt avser den statliga sektorn finner PUN det angeläget att ansvaret för utbildningen om integritetsfrågorna snarast permanentas och formaliseras i former som i dag gäller för t. ex. rationaliserings- och ekonomiadministrativ utbildning, dvs. PUN samarbetar med fackansvarig myndighet vad gäller planering och genomförande av utbildning.

PUN anför vidare:

Behovet av ADB-utbildning måste bedömas som stort. Den tekniska utvecklingen gör att nya områden för angelägna utbildningsinsatser tillkommer, såsom t. ex. kontorsdatorer. Den ökade användningen av ADB-teknik i förvaltningen medför att allt fler målgrupper blir berörda av ADB-utveckling och genomförande. Dessa behöver följaktligen kunskaper för att planera för och använda tekniken på ett sätt som tillfredsställer krav på god effektivitet.

Inom området ADB finns ett relativt stort kursutbud på marknaden. Detta är dock i huvudsak främst riktat på orienterande och grundläggande utbildning. Det råder här brist på lämpligt utbildningsmaterial för t. ex. självstudier eller för användning i myndigheternas egen utbildning, av sådant slag att materialet är anpassat för de särskilda förhållanden som gäller för statlig ADB-verksamhet.

Mot bakgrund av erfarenhet från nuvarande utbildning som PUN bedriver kan nämnas att utbildningen kring datalagen troligen bör omfatta dels specialistkunskaper för myndigheternas ansvariga kontaktpersoner gentemot datainspektionen dels ingå som ett led i den allmänna förvaltningsutbildningen.

Kommittén har i ett särskilt avsnitt framhållit de svårigheter olämpliga blanketter, koder m. m. kan förorsaka för den enskilde, när det t. ex. gäller kontakter med registeransvariga och att få information. PUN tar detta exempel som utgångspunkt för att framhålla att ett sådant problem även kan ses som en informations- och utbildningsfråga. Innehållet i tillgänglig ADB-utbildning har hitintills ofta dominerats av metoder/tekniker nära datorn och ADB-systemens tekniska uppbyggnad. Betydligt mindre uppmärksamhet har t. ex. riktats mot utarbetande av kravspecifikationer för databehandlingen, användningen av utskrifter från datorer samt utbildning som möjliggör för användarna av ADB-system att ge underlag för bättre organisatoriska lösningar.

I datainspektionens verksamhet ingår idag i viss utsträckning informations- och utbildningsuppgifter. Datainspektionen medverkar t. ex. med lärarpersonal i PUN:s utbildning inom ADB-området.

Med tanke på den datatekniska utvecklingen och på de konsekvenser kommitténs förslag till förändringar i lagstiftningen kan få, vill PUN understryka betydelsen av att planering av informations- och utbildningsfrågor ges ökad uppmärksamhet. PUN är beredd att medverka i ett sådant planeringsarbete.

Innehållet i befintlig utbildningsverksamhet behöver successivt förändras efter nya förutsättningar. Särskilt angeläget är emellertid att finna former för att tillgodose stora målgruppers behov inom ADB-området, i annan form än central kursverksamhet. Detta kan t. ex. ske genom utveckling av material, lämpat för genomförande i myndigheternas egen personalutbildning.

Avslutningsvis betonar PUN vikten av att datainspektionen särskilt åläggs utbildningsansvar inom sitt område vilket förutsätter att inspektionen tillförs resurser för detta ändamål.

Statens personalnämnd instämmer i DALK:s bedömning att det föreligger ett allmänt behov av utbildning om datatekniken och effekterna av datoriseringen. När det gäller utbildning i effekterna av datorisering bör särskild uppmärksamhet ägnas åt individers och gruppers upplevelser av ADB-teknik samt att lära ADB-användare att kritiskt värdera systemen ur

denna synpunkt. Detta utbildningsbehov bör, när det gäller de statsanställda, tillgodoseas inom den statliga personalutbildningens ram. Det bör ankomma på den nya organisationen för statlig personalutbildning att planera och genomföra denna utbildning.

Nämnden för samhällsinformation understryker behovet av saklig upplysning och diskussion i skolan, vuxenutbildningen och studieförbund och om datatekniken och hur den berör människan.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet uttalar:

Såväl DALK som tidigare datasamordningskommittén har starkt understrukit vikten av förstärkta datautbildningsinsatser på högskolenivå utanför de i snäv mening datatekniska ämnena. Det är nu angeläget både att dessa allmänna önskemål preciseras och att tidsplaner redovisas för hur förslagen skall genomföras. Universitetsutbildningens produktionscykel är lång och kräver god framförhållning redan när det gäller morgondagens behov. I detta fall är det fråga om behov som redan är akuta. För juridikens del finns anledning att peka på kravet att jurister och angränsande yrkeskategorier – och i viss mån även datatekniker – kan handskas åtminstone med den nya teknikens mera centrala rättsproblem och på de utbildningsbehov som sammanhänger med införandet av automatiserade metoder i rättstillämpning och planering inom rättsväsendet. Den nya juristutbildningen innehåller vissa inslag av denna art men hittills har det praktiska genomförandet varit helt beroende av lokala initiativ och tillfälliga lösningar. Fakultetsnämnden vill peka på att det här gäller mer än blott allmänbildning om de sociala och mänskliga effekterna av datoriseringen, inte minst när uppmärksamheten vänds mot högre utbildning som lägger basen för fortsatta forskningsinsatser.

Även *arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitet* understryker vikten av DALK:s uttalanden rörande behoven av förstärkta utbildningsinsatser. Gränsområdet mellan ADB och juridik tillhör de i detta sammanhang mer viktiga och detta förhållande kommer sannolikt att än mer accentueras i framtiden.

Karolinska Institutet påpekar att forskare alltför ofta har haft en bristfällig information om datainspektionen. Nuvarande information är i sak riktig men olämpligt utformad. Det är därför angeläget att datainspektionen utger en informationsskrift lämpad just för denna läsekrets. Den kan då förslagsvis vara utformad som en lathund för forskaren eller institutionen vid kommunikation med datainspektionen vad avser eventuella ansökningar om tillstånd att föra personregister. Denna informationsskrift bör så långt möjligt är undvika tekniska termer.

19.7 Utformningen av blanketter m. m.

Datainspektionen delar de av DALK framförda synpunkterna angående blanketter m. m. Inspektionens erfarenheter bekräftar vad DALK redovisar såsom bristfälligt.

Byråkratitredningen uttalar att blanketter ofta är anpassade till datatek-

niken i stället för till dem som skall fylla i dem. Uppgifter ur personregister innehåller ofta svårtolkade koder och sifferbeteckningar av olika slag. Byråkratiutredningen har i flera sammanhang fått påpekanden från allmänheten om svårigheten att förstå sådana uppgifter. Det är viktigt att stora ansträngningar görs för att förenkla utformningen och öka begripligheten av blanketter och besked ur dataregister. Datainspektionen borde enligt byråkratiutredningens uppfattning kunna ges en mer aktiv roll i detta sammanhang.

Utredningen anför även följande:

Den enskilde befinner sig ofta i ett underläge i sina kontakter med de registeransvariga och kan ha svårt att hävda sin rätt. Detta beror på bristande insikter i de egna rättigheterna och dåliga kunskaper om ADB.

Den som ansvarar för ett personregister är skyldig att rätta felaktiga och ofullständiga uppgifter. Det är angeläget att allmänheten känner till detta och att man gör det så lätt som möjligt för den enskilde att kunna ta kontakt med de registeransvariga. Uppgifter om vart man skall vända sig för att få rättelse bör därför finnas med på meddelanden och blanketter från de registeransvariga. Det är av stor vikt att rättelseförfarandet är enkelt och smidigt. Det är också viktigt att rättelserna verkligen kommer till stånd. Annars känner den enskilde sig maktlös och det inverkar negativt på inställningen till myndigheter.

19.8 Datainspektionens framtida ställning och arbetsuppgifter

Datainspektionen anför att även om omprövning av givna tillstånd inte blir omedelbart nödvändig till följd av DALK:s förslag så måste i vart fall under hand göras en granskning bl. a. av att ändamålsbeskrivningen i redan existerande register står i samklang med vad som upplyses om den registeransvariges verksamhet. En sådan granskning kan givetvis i särskilda fall leda till omprövning. Handläggningen kan såtillvida förenklas att granskningen åtminstone i förstörone görs i samband med av den registeransvarige anhängiggjorda ärenden om ändring i givet tillstånd och i liknande sammanhang. Detta sammantaget med antagandet att tillståndsärendena kommer att anhängiggöras i samma omfattning som hittills ger vid handen att tillståndsverksamheten även i framtiden kan beräknas kräva ett omfattande arbete.

Inspektionen fortsätter:

DALK föreslår även i övrigt ett antal nya eller förändrade uppgifter för inspektionen; att utarbeta rutiner för det nya anmälningsförfarandet (registreringsförfarandet), att noggrant följa den tekniska utvecklingen för att utröna behovet av dispens enligt den föreslagna 27 § datalagen etc. Varje ny eller förändrad uppgift är i och för sig inte särskilt krävande. Allt sammantaget, och med hänsyn till det redan nämnda, kan inspektionen ändå inte nu underlåta att förutskicka att inspektionen kan komma att behöva ytterligare resurser för att i framtiden kunna fullgöra sina uppgifter. Inspektionen vill i sammanhanget hänvisa till vad som i denna del har anförts i anslagsframställningen för budgetåret 1979/1980.

Svenska Dataföreningen, Riksdataböförbundet, Svenska Civilekonomföreningen och Civilekonomernas Riksförbund har inget att invända mot att man befäster och i vissa fall utvidgar datainspektionens funktioner samt fortsätter:

Vi finner en hel del av dragna slutsatser väl motiverade, men vill dock kraftigt varna för risken att isolera alltför många frågor av allmänt intresse och med ADB-anknytning till ett enda ämbetsverk, hur väl detta än må fungera. Vi vill peka på den kraftiga kritik som hela databranschen fått utstå därigenom att informationssystem anses ha utvecklats och införts utan att användarna-allmänheten haft tillräcklig insyn i beslutsprocessen eller möjlighet till påverkan av deras utformning. I analogi härmed kan kritik riktas mot en alltför stor delegering av ansvar för handläggning av väsentliga ADB-frågor från ansvariga folkvalda förtroendemän till en myndighet. Den öppna och intensiva debatt i hithörande frågor, som är en nödvändighet för en sund utveckling och tillämpning av ADB-tekniken kan komma att högst menligt påverkas av en sådan förskjutning.

Vi anser därför att i den mån *DI:s* verksamhet skall utvidgas, detta skall kombineras med ett utökat parlamentariskt inflytande över datainspektionen. Så borde kunna ske t. ex. genom att antalet förtroendevalda styrelseledamöter utökas, att dessas mandatperiod följer riksdagsvalperioden (i stället för som nu, fyra år) och att datainspektionens styrelse tar aktiv och reell ställning till ett utökat antal väsentliga tillståndsärenden. En nödvändig förutsättning för att uppnå det önskade resultatet är dock att de förtroendevalda styrelseledamöterna utses på sådant sätt att aktivt engagemang i datafrågor prioriteras högre än vederbörandes politiska position som t. ex. riksdagsledamot.

Vi ifrågasätter vidare i detta sammanhang riktigheten av att datainspektionens styrelseordförande enligt förordningen samtidigt är datainspektionens högste tjänsteman och inte en på parlamentariska grunder utsedd person.

Ytterligare några instanser berör frågan om sammansättningen av datainspektionens styrelse.

TCO anser att styrelsens sammansättning nu är tillfredsställande men att ordningen med gemensamma suppleanter inte är acceptabel. I stället bör ett system med personliga suppleanter tillämpas. Detta är en grundläggande förutsättning för att det i styrelsen skall kunna ske en rimlig avvägning mellan integritetsintressen och allmänintressen.

LO finner det viktigt att olika grupper i samhället blir representerade i inspektionens styrelse. För att säkerställa detta kan man med mönster från arbetsdomstolen och marknadsdomstolen i lag eller förordning ange att ledamöterna skall utses efter förslag från olika intresseorganisationer. Som en följd härav skall även ersättarna vara personliga och hämtas ur samma intressegrupper som de ordinarie ledamöterna. Styrelsens sammansättning bör närmare regleras i lag.

Svenska Direktreklamföreningen m. fl. hemställer att datainspektionens styrelse utökas med en person med kunskaper om och erfarenheter av personregister för direktreklam och andra kommersiella ändamål och förklarar sig beredda att föreslå lämplig person.

19.9 Övrigt

Några instanser tar upp frågor som inte behandlas i betänkandet.

Rikspolisstyrelsen anför:

Enligt 1 § datalagen avses med registeransvarig den för vars verksamhet personregister förs om han förfogar över registret. Innebörden av begreppet förfogande förklaras närmare av departementschefens uttalanden i propositionen till datalagen. Enligt dessa uttalanden skall någon anses förfoga över ett register om han har rätt och praktisk möjlighet att överföra uppgifterna i registret till läsbar form. Vidare krävs att han skall kunna påverka registerinnehållet. Detta medför att flera olika myndigheter, som på detta sätt har tillgång till ett och samma register blir att anse som registeransvariga. En sådan situation uppstår om exempelvis en centralmyndighet för och använder sig av centrala register, till vilka också lokala myndigheter är anknutna via terminal med möjlighet att göra sökningar och uppdateringar.

Utvecklingen inom polisväsendet syftar till att allt fler centrala registerrutiner skall användas på det sätt, som nyss angetts. Följden blir att dels rikspolisstyrelsen dels de 118 polisdistrikten blir att anse som registeransvariga för ett och samma register och att ansökan om tillstånd att föra registret måste inges till datainspektionen av samtliga användare. Detta medför enligt styrelsens uppfattning stora praktiska svårigheter. Av departementschefens ovan redovisade uttalanden framgår visserligen att det inte föreligger något hinder att ge in en gemensam ansökan eller att – såsom i det nu aktuella fallet – låta rikspolisstyrelsen ansöka om tillstånd dels för styrelsen, dels för samtliga 118 polisdistrikt. Även med denna lösning förefaller tillvägagångssättet onödigt byråkratiskt och betungande. Det uppstår även svårigheter vid fullgörande av andra skyldigheter som åvilar registeransvarig, exempelvis underrättelseskyligheten enligt 10 § datalagen. Mot bakgrund av ovanstående hemställer rikspolisstyrelsen om att begreppet registeransvarig ändras på sådant sätt att ovan angivna problem undanröjs.

Statens personalnämnd påpekar att det i datalagen saknas bestämmelser om att den registeransvarige skall skyddas terminaler så att inte obehörig får tillgång till information. Av datainspektionens föreskrifter och anvisningar framgår att så snart användarkretsen av ett register är begränsad krävs skyddsåtgärder mot obehörig åtkomst av uppgifterna. Vad skyddsåtgärderna konkret bör innefatta framgår emellertid inte av tillståndsbeslutet, såvida inte datainspektionen meddelat särskild föreskrift enligt 6 § datalagen. Det är i stället den registeransvarige själv som med hänsyn till ändamålet får avgöra hur omfattande skyddet bör vara. Med hänsyn till att användningen av terminaler kommer att bli allt vanligare och att erfarenheterna redan nu visar att obehörig spridning av uppgifterna förekommer anser nämnden att skyddsåtgärder mot obehörig åtkomst vid terminalhantering av personuppgifter bör regleras.

Industriförbundet och *Arbetsgivareföreningen* tar upp företagens behov av skydd för sin integritet och finner det anmärkningsvärt att hela detta för samhället så vitala område har ansetts förtjänt av så ringa uppmärksamhet från statsmakternas sida. Från näringslivets sida har vid

flera tillfällen påtalats behovet av aktiva lagstiftningsåtgärder i ämnet.

Efter att ha citerat sitt remissvar på sårbarhetskommitténs rapport ADB och samhällets sårbarhet hemställer organisationerna att statsmakterna med förtur ägnar uppmärksamhet åt behovet av lagstiftning av skydd för företagsintegriteten.

Liknande synpunkter anförs av *Skånes handelskammare*.

20 DALK:s nästa arbetsuppdrag – ADB och offentlighetsprincipen

DALK får spridda kommentarer på hur utredningens arbete med offentlighetsprincipen skall inriktas. Den dominerande synpunkten, framförd främst av massmediainstanser, är behovet av fri tillgång till information.

Datainspektionen nöjer sig med att varna för allt för hastiga beslut om allmänna informationssystem placerade på exempelvis stadsbibliotek eller liknande ställen. Den tekniska utvecklingen kan förväntas bli sådan att helt andra och mycket effektivare informationsmöjligheter erbjuder sig i framtiden, kanske också till lägre kostnader. Annars delar inspektionen i och för sig den uppfattningen att offentlighetsprincipen bör kombineras med en aktiv information från samhället om förhållanden av större vikt för medborgarna. Tills vidare bör man enligt inspektionen i första hand undersöka möjligheten att bättre än f. n. utnyttja befintliga massmedia, såsom radio och TV för samhällsinformation. Inspektionen hänvisar vidare till den nyligen tillsatta informationsteknologiutredningen (dir. 1978:75).

RSV instämmer i DALK:s preliminära uppfattning att det inte synes vara motiverat att särreglera upptagningar för ADB i tryckfrihetsförordningen.

Inte heller *AMS* ser några fördelar med en ny systematik vad gäller den lagtekniska regleringen av ADB-medierna i tryckfrihetsförordningen. Risken att ständigt behöva anpassa lagstiftningen till nya förhållanden måste bedömas som stor på hithörande område. Bl. a. detta skäl talar mot att särreglera upptagningar för ADB i grundlagen.

Nämnden för samhällsinformation påpekar att det är av största intresse att göra den information som är lagrad på ADB-medier mer lättillgänglig för allmänheten. Betydelsefullt är också att med ADB-teknikens hjälp förbättra allmänhetens tillgång till information. Det får t. ex. inte vara så att de som med offentlighetsprincipen som stöd vill ta del av informationen inte har möjlighet till detta p. g. a. olika tekniska hinder. Nämnden vill inte föregripa den viktiga diskussion som följer efter den kartläggning och de förslag som planeras i nästa etapp men delar de förslag till arbetssätt och den grundsyn som redovisas i delbetänkandet.

Kronofogdemyndigheten i Nacka uttalade att det är synnerligen angeläget att DALK i sitt fortsatta arbete överväger en begränsning av rätten att erhålla uppgifter ur personregister med stöd av offentlighetsprincipen. Denna princip avser enligt myndighetens uppfattning främst allmänhetens rätt att få insyn i myndigheternas arbete men inte rätten för alla och envar att erhålla

omfattande registerutdrag med uppgifter om varje registrerad person. Det torde föga gagna kronofogdemyndigheternas verksamhet att omfattningen av registeruppgifterna i tillståndsbeslutet vid registrets inrättande begränsas i sådan utsträckning att det från integritetssynpunkt är likgiltigt att omfattande registerutdrag kan utfärdas, dvs. att registret endast tillåts innehålla personnummer och adressuppgifter. Naturligtvis skall detta inte medföra någon begränsning för registrerade personer att erhålla utdrag över samtliga uppgifter som finns registrerade för personen i fråga.

Enligt *Sveriges Radio* bör en utgångspunkt för den vidare utredningen vara att informationslagring med hjälp av ADB och därmed jämförlig teknik bör öka tillgängligheten av för medborgarna relevant information. Självfallet får inte en utveckling mot mer rationella lagringsmetoder resultera i försämrade informationsmöjligheter. De krav man generellt kan ställa på informationen är att den skall vara lättillgänglig, aktuell, uttömmande och snabb. Inhämtande av information, som är av betydelse för allmänheten bör i minsta möjliga mån hämmas av hinder som bristande fackkunskap, avsaknad av tekniska hjälpmedel eller avskräckande kostnader. Utredningen antyder att offentlighetsprincipen och sekretessregleringen kan innebära oförenliga krav. *Sveriges Radio* har givetvis ingenting att erinra mot principen att personregister inte får utnyttjas på sådant sätt att otillbörligt intrång i registrerades integritet kan uppkomma. Det är emellertid viktigt att väga integritetsaspekterna mot de krav som offentlighetsprincipen motiverar. En allmän regel bör vara, att offentlighetsprincipen väger tyngre än hänsyn till privatlivets helgd. Uppgifter om enskilda personers fastighetsinnehav och taxerade inkomster är exempel på sådan information, som visserligen kan sägas tillhöra privatlivet, men som kan vara väsentlig för att rätt kunna överblicka ekonomiska förhållanden i samhället. Massmedierna har grundlagsfäst skyldighet att på allmänhetens vägnar granska samhällsorganens verksamhet. Denna uppgift får inte inskränkas eller försvåras, på grund av att myndigheterna tar ny teknik till hjälp för informationslagring. Kostnaderna för den nya tekniken får heller inte belasta medierna.

Sveriges Radio anser att det bör vara ett mål för den vidare utredningen att underlätta massmediernas arbete med nyhets- och informationsanskaffning. Det är viktigt, att utredningen bygger sina kommande överväganden och förslag på erfarenheter från medierna.

Även *Pressens Samarbetsnämnd* pekar på att tidningsredaktionerna under åren framöver kan komma att behöva uppgifter om t. ex. inkomster och fastighets- och bostadsinnehav för att kunna göra kritiska analyser av samhällsutvecklingen i olika hänseenden och för att kunna bedriva undersökande journalistik betr. t. ex. ekonomisk brottslighet. Nämnden föreslår att DALK i det fortsatta utredningsarbetet överväger vad som kan göras för att underlätta redaktionernas tillgång till uppgifter för nyssnämnda ändamål.

Samarbetsnämnden anför också följande:

Den under senare år ökade datoriseringen i myndigheternas verksamhet har skärpt risken för en urholkning av offentlighetsprincipen. Det har nämligen visat sig svårare att få fram myndighetsinformation som lagrats medelst ADB-teknik än uppgifter i konventionella handlingar. Orsakerna härtill är flera. Dels är den ADB-baserade myndighetsinformationen inte systematiserad och registrerad enligt ett gemensamt mönster som gör informationen lätt och snabbt tillgänglig. Dels är man ännu inte på massmediesidan rustad för att söka upp erforderlig information med lämpliga tekniska hjälpmedel t. ex. genom att förbinda bildskärmsförsedda terminaler på redaktionerna med myndigheternas datorer. Eftersom myndigheterna enligt TF 2:13 inte är skyldiga att lämna ut upptagning för ADB i annan form än utskrift kan de sannolikt motsätta sig att information överföres till redaktionerna via on line-förbindelser.

Med hänsyn till vad ovan anförts vill samarbetsnämnden understryka nödvändigheten av att DALK skyndsamt utreder hur datalagrad information på snabbaste och billigaste sätt skall kunna överföras från myndigheternas databaser till massmediernas redaktioner. I detta syfte bör kommittén lägga fram sådana förslag rörande utformningen av databassystemen från systematisk och teknisk synpunkt att alla hinder för en effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen undanröjes. Målsättningen bör vara att varje massmedieredaktion inom loppet av några år när som helst skall kunna medelst bildskärms teknik göra en genomgång on line av alla uppgifter som är offentliga hos myndigheterna. En möjlighet är att ordna redaktionernas kommunikation med myndigheterna enligt ett s. k. data-tv-system. Ett annat alternativ är att för samma ändamål utnyttja det allmänna datanät, som håller på att byggas upp. Om TF 2:13 skulle innebära att myndigheterna kan hindra att offentliga uppgifter överföres medelst datateknik on line till tidningsredaktionerna vill samarbetsnämnden föreslå att grundlagen ändras. Samarbetsnämnden vill förorda att DALK i sin utredning av dessa frågor samråder med den vid regeringssammanträdet 1978-07-20 tillsatta kommittén med uppdrag att utreda den nya informationsteknologin.

Riksdataförbundet, Svenska dataföreningen, Svenska Civilekonomföreningen och Civilekonomernas Riksförbund anser att det i DALK:s fortsatta utredningsarbete särskilt bör beaktas att ADB-tekniken ej får användas på sådant sätt att den enskildes insyn enligt offentlighetsprincipen inskränks. Det måste vara möjligt att få fram väsentliga, efterfrågade fakta utan att dessa döljs av för lekmannen oöverskådliga och av tekniken betingade informationsvolymmer. En myndighets användning av ADB bör vidare ej få fördyra allmänhetens tillgång till information enligt offentlighetsprincipen. Speciellt bör bevakas massmedias möjlighet att genom egen anpassning till ADB-tekniken på mindre lämpligt sätt hantera stora offentliga informationsvolymmer. Massmedia skall självfallet ha samma rätt som enskilda personer att ta del av och granska offentliga handlingar. Det vanligen förekommande bruket att publicera t. ex. hela listor med uppgifter om inkomster och beskattning av enskilda personer kan dock motivera en viss återhållsamhet inför en ev. utvidgning av möjligheterna genom t. ex. utlämnande av magnetband eller andra maskinellt läsbara media till press, radio och TV.

21 Utformningen av datalagen

DALK:s förslag till lydelse av de enskilda bestämmelserna har föranlett ett relativt litet antal kommentarer. De som har yttrat sig är *RA*, *hovrätten för Västra Sverige*, *datainspektionen*, *DAFA*, *RSV*, *JO*, *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* samt *Sveriges Advokatsamfund*.

3 §

Under rubriken *Generella grunder för tillståndsprövningen* anför *datainspektionen* vissa allmänna synpunkter som leder fram till förslag om en alternativ lydelse av bestämmelsen.:

DALK föreslår att vid tillståndsprövningen skall beaktas bl. a. att inte andra uppgifter eller personer registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål. Detta skall i sin tur stå i överensstämmelse med den registeransvariges verksamhet. Båda leden innebär troligen klara förstärkningar av integritetsskyddet i förhållande till vad som gäller f. n., även om datainspektionen i viss omfattning med stöd av gällande lag redan har tillämpat vissa näraliggande principer. Skälen är goda att föra in principerna i den lagliga regleringen och därigenom få en vidare tillämpning av dem. DALK:s förslag, som innebär en formaliserad prövning av ändamål och verksamhet och förhållandet dem emellan kan dock medföra svårigheter. Det är nämligen ofta mycket svårt för inspektionen att ha någon bestämd uppfattning om förhållandet mellan registerändamål och verksamhet. Ett alldeles särskilt problem erbjuder naturligtvis forskningsområdets olika register i detta avseende, men svårigheter uppstår även i fråga om register som förs inom näringslivet eller av specialiserade myndigheter. Förhållandet kan där ofta tänkas grundat på strategiska, ekonomiska eller andra överväganden som det kan vara svårt för någon annan än den registeransvarige själv att rätt värdera. Att, som DALK föreslår, lägga närmast ett tvång på datainspektionen att pröva det angivna förhållandet är därför kanske att gå väl långt. Man kan nämligen inte tänka sig att inspektionen på den nu angivna grunden ens kan överväga avslag annat än när ändamål och verksamhet uppenbart inte står i överensstämmelse med varandra eller när de står i strid mot varandra. Något annat vore omöjligt från bl. a. rättssäkerhetssynpunkt. Integritetsskyddet får i de i detta hänseende tveksamma fallen tillgodoses genom övriga tillståndsrekvisit eller lagens andra bestämmelser. Enligt inspektionens mening borde denna realitet framgå av lagtexten. Detta skulle vara fallet om 3 § andra stycket datalagen får den utformning som DALK föreslår med undantag för sista ledet, vilket utesluts och ersätts med ett tredje stycke. Andra stycket skulle sluta med orden "... överensstämmelse med ändamålet med registret." Tredje stycket kunde förslagsvis få följande lydelse.

Är det uppenbart att ändamålet med registret inte står i överensstämmelse med den verksamhet den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva och kan detta antagas leda till otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet, mot vilket skydd ej kan åstadkommas på annat sätt, skall tillstånd inte beviljas.

Det föreslagna alternativet innebär visserligen inte att datainspektionen kan underlåta att pröva frågan om förhållandet mellan ändamål och

verksamhet. Det ger emellertid stöd för en summarisk prövning av frågan i flertalet fall. Detta innebär en lättnad för inspektionen och antagligen också för sökandena. Visserligen måste för att regeln skall få någon mening ändamålet och verksamheten alltid anges i anmälan. Man kan emellertid undvika de krav på detaljerade upplysningar – kanske utöver vad som normalt kan krävas i ansökan – som i många ärenden antagligen skulle bli en nödvändighet om DALK:s förslag skulle bli meningsfullt. Inspektionens förslag kan därför antas leda till mindre byråkrati än DALK:s.

Sammanfattningsvis påpekar inspektionen att dess förslag inte avser att leda till andra resultat än DALK:s och således inte kan påstås försämrade integritetsskyddet i förhållande till DALK:s förslag. Inspektionens avsikt är i stället att ge lagtexten en lydelse som bättre stämmer in på de faktiska möjligheterna att beakta principen. När i inspektionens förslag sägs att skyddet inte skall kunna åstadkommas på annat sätt än att tillstånd inte beviljas åsyftas främst det värn för integriteten som kan uppnås genom föreskrifter som meddelas med stöd av 6 § datalagen.

RSV har också synpunkter på lydelsen av 3 §:

I motiveringen till de föreslagna ändringarna uttalar DALK bl. a. att det bör särskilt beaktas huruvida de uppgifter som skall ingå i registret ursprungligen samlats in för annat ändamål än det syfte som skall tillgodoses genom registret. Detta uttalande har i lagtextförslaget i viss mån modifierats. Lagtexten synes härigenom ha erhållit en något annorlunda innebörd än vad som avsetts. Den föreslagna lagtexten kräver nämligen inte att det syfte som "ursprungligen" låg till grund för uppgiftsinsamlingen överensstämmer med ändamålet med registret utan enligt lagtextförslaget skall särskilt beaktas endast att uppgifterna står i överensstämmelse med registrets ändamål.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet stödjer tanken att datainspektionen vid tillståndsgivningen särskilt bör beakta bl. a. för vilket ändamål datauppgifterna har samlats in. Personuppgifter vilka har insamlats för ett visst ändamål bör normalt inte få användas för helt andra syften. Enligt kommitténs författningsförslag skall detta komma till uttryck genom att datainspektionen åläggs att vid bedömandet av om otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet kan uppkomma särskilt beakta bl. a. hur och från vem uppgifterna inhämtats. Enligt fakultetsnämndens mening uttrycker denna formulering inte exakt kommitténs intentioner och den borde därför ersättas eller kompletteras med formuleringen för vilket ändamål uppgifterna inhämtats.

Advokatsamfundet har inte heller i sak någon invändning mot DALK:s förslag. Samfundet anser emellertid att den skrivning av lagtexten som anger att datainspektionen vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma särskilt skall beakta att ändamålet med registret står i överensstämmelse med den verksamhet den registeransvarige bedriver eller avser att bedriva, bör ändras så att den tydligt återspeglar DALK:s överväganden på s. 63 f i betänkandet, nämligen att datainspektionen inte kan eller bör vara ett organ för överprövning av andra myndigheters eller av enskildas verksamhet

utifrån andra aspekter än integritetsskyddsintresset. I överensstämmelse härmed bör lagtexten få en sådan utformning att ramen för inspektionens tillståndsprovning i denna del inte blir för vid.

6 §

Hovrätten för Västra Sverige anför:

Kommittén har sagt sig inte anse att det är möjligt att ange en generell definition av begreppet mjukdata eller en generell regel om när mjukdata bör vara tillåtna eller förbjudna. I lagtexten har emellertid kommittén definierat mjukdata såsom personuppgifter som utgör omdömen eller andra värderande upplysningar om den registrerade (s. 137 jämfört med s. 138). Kommittén har föreslagit att i 6 § datalagen införs ett nytt tredje stycke av den innebörden att datainspektionen vid bedömandet av om föreskrift behövs särskilt skall beakta om nu aktuella uppgifter skall ingå i registret.

Hovrätten finner att den definition av begreppet mjukdata som kommittén angivit väl täcker de uppgifter som åsyftas. Med hänsyn till vikten av att integritetsskyddet upprätthålles anser hovrätten att det bör krävas särskilda skäl för registrering av mjukdata. Det framstår därför som en lämpligare lösning än vad kommittén föreslagit att en sådan regel som nu angivits införes bland de tillståndsregler som anges i 4 § datalagen.

På grund av det anförda avstyrker hovrätten kommitténs förslag om tillägg till 6 § och föreslår i stället att 4 § 2 stycket förses med följande tillägg:

Tillstånd --- utlänningslagen eller uppgift som utgör omdöme eller annan värdering om den registrerade får --- uppgifter.

Väljes den utväg som kommittén har tänkt sig, bör tillägget till 6 § utformas så att, om registret innehåller personuppgift av det angivna slaget, föreskrifter i vissa hänseenden (t. ex. dem som anges i p. 5-9) skall meddelas om det inte är uppenbart obehövt.

Advokatsamfundet finner att den föreslagna lagtexten innebär att datainspektionen skulle tvingas att avgöra om en uppgift objektivt sett utgör omdöme eller annan värderande upplysning. Eftersom största restriktivitet är önskvärd beträffande registrering av uppgifter som på grund av sin form liknar fakta men som helt eller till största delen bygger på subjektiva värderingar, bör gränsen för inspektionens bedömning i detta avseende inte sättas alltför snävt. Genom att ersätta "utgör" med "som kan anses utgöra" eller liknande uttryck torde inspektionen ges något vidgade möjligheter att ingripa på detta område, vilket torde vara av betydelse för skyddet av den enskildes personliga integritet.

18, 20 och 22 §§

RÅ anför:

Bestämmelsen i 20 § 9 synes liksom tillägget "i strid mot 28 § tredje stycket" i 22 § första stycket sakna betydelse eftersom de regler som gäller personregister vars inrättande beslutas av regeringen är tillämpliga även på

personregister som beslutats med stöd av 28 § tredje stycket. Detta framgår för övrigt av specialmotiveringen till sistnämnda paragraf.

I 18 § första stycket ges bestämmelser om föreskrifter, så inte i 18 § andra stycket. På grund härav bör i 20 § 2 beträffande 18 § hänvisning göras till endast dess första stycke; jämför för övrigt avfattningen i 20 § 7.

Lydelsen av 20 § 4 bör jämkas med hänsyn till att straffbestämmelsen är avsedd att gälla även överträdelse av föreskrift som meddelats med stöd av 12 §.

Inte heller *datainspektionen* delar DALK:s uppfattning att det behövs särskild straffsanktion för bestämmelsen i tredje stycket i den föreslagna 28 § datalagen. Ett sådant register som avses i 28 § är nämligen alltid ett personregister. Ett sådant får inte inrättas och föras utan tillstånd. Regeln i samma paragrafs tredje stycke säger inte annat än att register med visst ändamål och innehåll endast får inrättas efter beslut om tillstånd av regeringen. Den regeln hindrar inte den som olovligen för ett sådant register att straffas med stöd av 20 § 1 datalagen. Någon särbestämmelse för detta fall krävs således inte. Den föreslagna punkten 9 i 20 § bör därför inte föranleda lagstiftning.

26 och 27 §§

RÅ anför:

I 26 § första stycket ges regler om att under vissa närmare angivna förutsättningar anmälan ersätter tillstånd. I 27 § första stycket föreskrivs att vissa enklare register undantas från bestämmelserna om tillstånd och anmälan. Dessa två frågor regleras, som lagrummen utformats, självständigt och uttömmande i dessa stycken. Emellertid är, som framgår av motiven, avsikten att dessa regler skall tillämpas endast i den mån särskilt beslut därom meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen. Detta senare kommer dock inte till uttryck vare sig i lagrummens första eller andra stycken. Bestämmelserna i andra styckena har utformats såsom avseende endast administrativa föreskrifter.

JO finner inte den föreslagna lydelsen av 26 och 27 §§ helt lyckad. Det vore enligt *JO* lämpligare att börja envar av paragraferna med orden: Regeringen eller, efter regeringens bestämmande datainspektionen, äger förordna att ——. Vad som sägs i andra stycket av paragraferna kan då utgå.

Såsom har redovisats ovan under 11 anser *hovrätten för Västra Sverige* att det inte är godtagbart att det skall ankomma på den registeransvarige att med utgångspunkt från datainspektionens beskrivning avgöra om det register han ämnar inrätta är tillståndspliktigt eller om det räcker med en anmälan. Till följd härav anser *hovrätten* att 26 § bör få följande lydelse:

Regeringen får genom förordning föreskriva att bestämmelserna i 2 § första stycket och 3–7 §§ inte skall gälla i fråga om register över kunder, hyresgäster, medlemmar i organisation eller anställda eller annat sådant register, under

förutsättning att registret icke innehåller sådana uppgifter om personliga förhållanden som anges i 4 § och till följd därav icke kan medföra intrång i de registrerades personliga integritet.

Innan ett register som avses i första stycket tages i bruk skall den registeransvarige anmäla registret till datainspektionen.

Regeringen får överlåta åt datainspektionen att meddela närmare föreskrifter om sådant register som avses i första stycket.

28 §

Hovrätten för Västra Sverige anför:

Avsikten med registret är att det skall innehålla inte bara uppgifter om namn, personnummer och adresser utan även om fastighetsinnehav, taxering, inkomst m. m. Det synes med tanke därpå lämpligare att i paragrafens första mening tala enbart om ett centralt statligt personregister.

I 28 § första stycket anges att registret skall användas bl. a. för "andra uttag". I betänkandet redovisas inte vilka uttag som åsyftas härmed.

I övrigt ansluter sig hovrätten till kommitténs förslag i denna del. Den föreslagna lagtexten i 28 § bör emellertid omredigeras för att bli överskådlig och mera lättillgänglig.

På grund av det anförda föreslår hovrätten att 28 § får följande lydelse:

Det skall finnas ett centralt statligt personregister fört med hjälp av automatisk databehandling för aktualisering av uppgifter i andra personregister, för komplettering av andra personregister med personnummer, för kontroll av personnummer i andra personregister samt för uttag av urval av personuppgifter. Innehållet i detta register skall grundas på uppgifter om folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering, som finns hos länsstyrelserna.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen meddelar närmare föreskrifter om det statliga personregistret.

Lagstiftningstekniskt anser *RSV* att 28 § bör omformuleras i avvaktan på förslag om särskild författning om SPAR. Förslagsvis anser *RSV* att detta stadgande bör lyda:

Ett centralt statligt person- och adressregister fört med hjälp av automatisk databehandling skall finnas. Innehållet i detta register grundas på vissa uppgifter om folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering, som finns i länsstyrelsernas register.

Om regeringen ej beslutat annat, skall beträffande andra personregister än de i första stycket nämnda registren all aktualisering av motsvarande registeruppgifter, komplettering med och kontroll av personnummer, uttag av urval av personuppgifter samt andra uttag ske genom försorg av det statliga person- och adressregistret.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, datainspektionen meddelar närmare föreskrifter om det statliga person- och adressregistret.

Även *DAFA* har synpunkter på lydelsen av 28 §:

I förslaget till 28 § datalagen anges: "För aktualisering av motsvarande registeruppgifter i andra personregister, för komplettering av andra personregister med personnummer, för . . .". Läses paragrafen strikt efter bokstaven skulle – enligt *DAFA*:s mening – ett register som replierar på SPAR inte kunna få tillföras någon annan ny uppgift från SPAR än personnummer, trots att det i datainspektionens beslut medgivits den registeransvarige att föra ett register med även andra uppgifter än personnummer. Enklast torde problemet kunna lösas genom att ge paragrafen följande formulering. "För aktualisering av motsvarande registeruppgifter i andra personregister, för komplettering av andra personregister, för . . .".

Vidare anges i 28 § att SPAR skall "grundas på uppgifter om folkbokföring, inkomsttaxering och fastighetstaxering, som finns hos länsstyrelserna". En alltför snäv tolkning av begreppet "grundas på" skulle kunna medföra att effektivitetshöjande åtgärder i SPAR skulle omöjliggöras då en uppgift inhämtad från en annan aktuellare källa t. ex. postverket ej kan anses utgöra uppgift grundad på folkbokföring etc. Ej heller torde, vid en snäv tolkning av begreppet "grundas på", uppgifterna om att vissa personer anmält att de ej önskar direktreklam, kunna få ingå i SPAR. Problemet torde undanröjas genom formuleringen "i huvudsak grundas på".

JO anser att andra stycket i den föreslagna 28 § med fördel kan utgå. I så fall torde enligt *JO* inte heller 29 § behövas.

29 §

Se vad *JO* har anfört under 28 §.

Ikraftträdandebestämmelser

Datainspektionen anser till skillnad från *DALK* att vissa övergångsproblem kan uppkomma till följd av *DALK*:s förslag. Inspektionen anser således att det bör klargöras i vad mån förslaget, om det genomförs, bör leda till omprövning av personregister för vilka tillstånd redan har meddelats. Om omprövning inte sker eller bara sker när registret på annan grund omprövas, kan detta leda till att olika villkor för registerföringen kommer att gälla för gamla och nya register. Detta blir en följd av att förslaget bl. a. ger inspektionen större möjligheter än f. n. att i sin tillståndsgivning ta hänsyn till att registerändamålet står i överensstämmelse med inriktningen av den registrerades verksamhet. Frågan om omprövning skall ske eller inte kan enligt inspektionen bedömas olika om man ser det från den registeransvariges eller den registrerades synpunkt. Den registeransvarige har ett intresse av att kunna förlita sig på ett meddelat tillstånd. Den registrerade har å sin sida ett intresse av att få ett så gott skydd som möjligt för sin personliga integritet oberoende av när den registeransvarige har fått tillstånd att föra registret. Det nu antydda visar enligt datainspektionens uppfattning att frågan om huruvida omprövning skall ske eller inte bör ges ett auktoritativt svar. Om *DALK*:s förslag leder till lagstiftning bör svaret ges i lagstiftningsärendet.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i datalagen (1973:289).....	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 mars 1979...	7
1 Inledning.....	7
2 Allmän motivering	8
2.1 Inledning.....	8
2.2 Generella grunder för tillståndsprovningen.....	15
2.3 Befolkningsregister och SPAR.....	18
2.4 Mjukdata och andra speciellt känsliga uppgifter.....	21
2.5 Modifiering av tillståndskravet	22
2.6 Underrättelse till registrerad om innehållet i personregister.....	24
2.7 Nya tillämpningsområden för ADB och konsekvenser för datalagen	26
3 Upprättat lagförslag	27
4 Specialmotivering.....	27
2 §	30
3 §	32
3 a §.....	33
6 §	33
10 §	34
12 §	35
13 §	35
18, 20 och 22 §§.....	36
Ikraftträdande m. m.....	36
5 Hemställan	36
6 Beslut.....	36
<i>Bilagor</i>	
Bil. 1. Kommitténs sammanfattning av sitt förslag	37
Bil. 2 Kommitténs lagförslag	64
Bil. 3. Remissammanställning.....	69
Innehållsförteckning	218