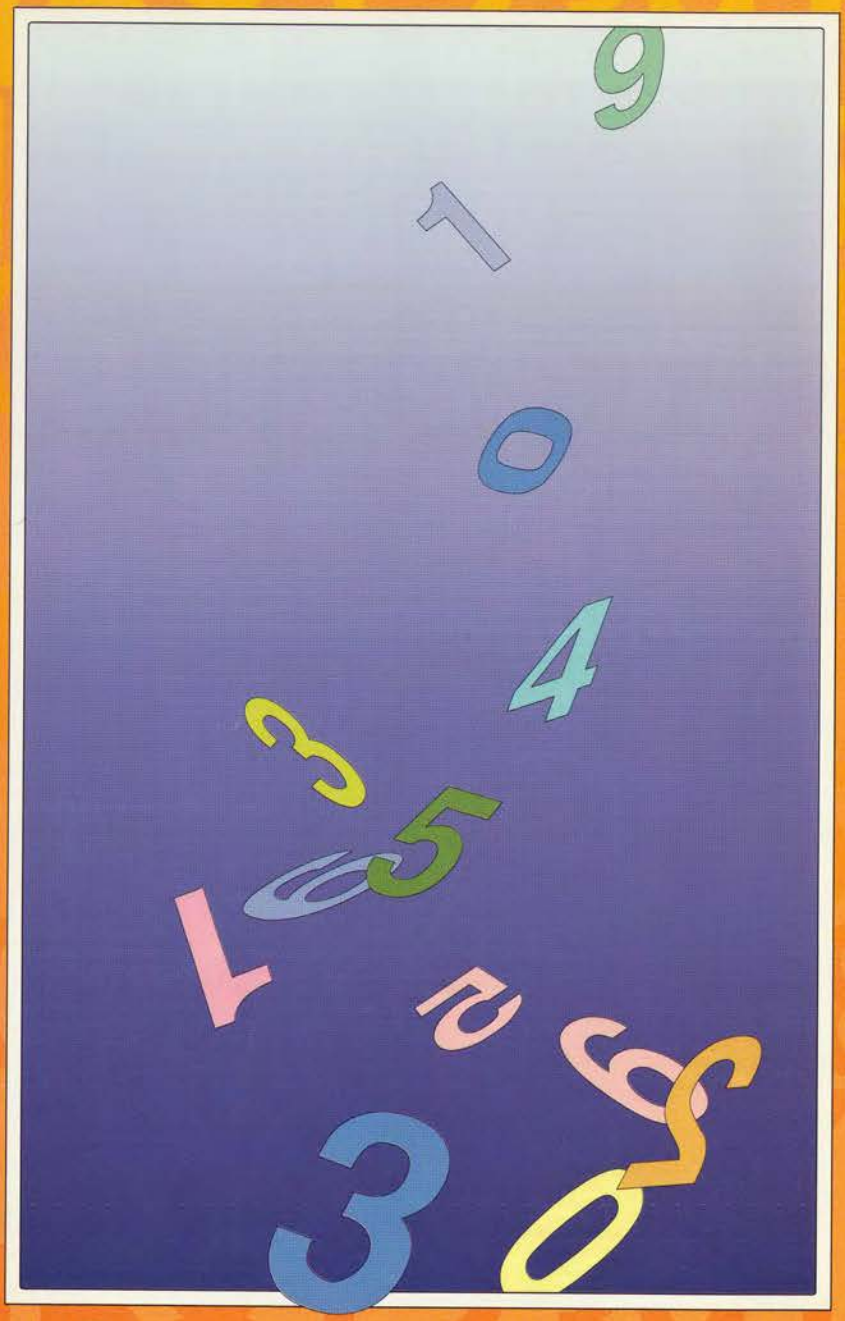
PERSONNUMMER

– INTEGRITET OCH EFFEKTIVITET



Betänkande av
Personnummerutredningen

SOU1994:63

3

Statens offentliga utredningar
1994:63
Justitiedepartementet

Personnummer

– integritet och effektivitet

Betänkande av Personnummerutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslag: Beck & Jung

Graphic Systems AB, Malmö 1994

ISBN 91-38-13662-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Reidunn Laurén

Utredningen (Ju 1993:01) om en begränsning av användningen av personnummer tillsattes i februari 1993 med uppdrag att utreda frågan om en begränsad användning av personnummer.

Till särskild utredare förordnades regeringsrådet Ulla Wadell.

Utredningen, som påbörjade sitt arbete i april 1993, antog namnet Personnummerutredningen.

Till sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 juni 1993 fastighetsrådet Bertil Hall och skattechefen Mats Sjöstrand. Till experter förordnades (om inte annat sägs fr.o.m. den 1 juni 1993) ingenjören Göran Berg, Svenska Postorderföreningen (fr.o.m. den 22 september 1993), datarådet vid Datainspektionen Ingela Halvorsen, avdelningschefen vid DAFA Data AB Dan Hellsing, hovrättsassessorn i Justitiedepartementet Martin Holmgren, bankdirektören i Nordbanken Marianne Liedström, förbundsjuristen i Svenska Kommunförbundet Ulrika Lindmark, bolagsjuristen Kerstin Osterman för Sveriges Försäkringsförbund, numera chefsjuristen vid Affärsverket Svenska Kraftnät Bertil Persson (fr.o.m. den 11 april 1994), hovrättsassessorn i Socialdepartementet Björn Reuterstrand, docenten vid Epidemiologiskt centrum Måns Rosén, verkställande direktören vid Företagens Uppgiftslämnardelegation Nils Rydén, chefsjuristen vid SCB Per Samuelson och chefsjuristen vid Intrum Justitia Sweden AB G.A. Westman.

Sekreterare åt utredningen har varit Bertil Persson (fr.o.m. den 1 januari 1994 t.o.m. den 10 april 1994) och hovrättsassessorn Eva Wendel (fr.o.m. den 19 april 1993).

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1994:63) Personnummer - integritet och effektivitet.

Särskilda yttranden har lämnats av Mats Sjöstrand, Göran Berg, Dan Hellsing, Marianne Liedström, Ulrika Lindmark, Kerstin Osterman, Nils Rydén och G.A. Westman.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1994.

Ulla Wadell

/Eva Wendel

Innehållsförteckning

Bilagor

Sammanfattning

Utredningen har enligt direktiven haft att göra en översyn av personnummeranvändningen utifrån syftet att påtagligt begränsa användningen av personnummer i olika sammanhang i samhället. Ett antal villkor uppställdes i direktiven. De förslag utredningen lämnar får exempelvis inte innebära att förutsättningarna för statistiskt och ekonomiskt utredningsunderlag och forskning försämras. Rättsskyddet får inte sänkas. Förslaget får inte heller förorsaka samhället stora kostnader.

Data- och offentlighetskommittén (DOK) genomförde 1987 en kartläggning av användningen av personnummer. Denna kartläggning har utredningen haft som utgångspunkt vid det inledande utredningsarbetet. På grund av den snabba utvecklingen inom informationsteknologin och den ökande datoriseringen i samhället har utredningen emellertid ansett det vara nödvändigt att komplettera DOK:s kartläggning.

Avsnitt 4 innehåller en redogörelse för den kompletterande kartläggning av personnummeranvändningen som utredningen genomfört. I avsnittet beskrivs bl.a. personnummeranvändningen i vissa större register hos myndigheter och kommuner. Utredningen har också studerat personnummeranvändningen inom den enskilda sektorn.

Utredningen har vidare undersökt användningen av nationella identitetsbegrepp i ett flertal andra länder. Resultatet av denna studie redovisas i *bilaga 3*.

SCB har för utredningens räkning företagit en undersökning av allmänhetens inställning till personnummeranvändningen i samhället. Undersökningen redovisas i avsnitt 4.6.5 och i *bilaga 5*. Undersökningen har tillsammans med kartläggningen i avsnitt 4 utgjort underlag för utredningens ställningstaganden beträffande begränsningar av personnummeranvändningen.

Den första reglering som särskilt syftade till att begränsa användningen av personnummer infördes den 1 januari 1992 genom ett tillägg till 7 § datalagen. Enligt bestämmelsen får personnummer registreras endast när det klart är motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. Personnummer får återges på datautskrifter endast när det finns

särskilda skäl. Enligt vad som anförs i utredningens direktiv går denna bestämmelse inte tillräckligt långt utan begränsningen bör ske på ett mera kraftfullt sätt.

Utredningen redovisar i betänkandet flera metoder att begränsa personnummeranvändningen. De olika förslagen samverkar men är också - med modifieringar i vissa fall - möjliga att genomföra var för sig.

Huvudförslaget är en lag om användning av personnummer (avsnitt 6.1.1 och 9.1). Lagen, som är att betrakta som en ramlag, anger vad som krävs för att användning av personnummer skall vara tillåten. Lagförslaget kompletteras med ett förslag om tilldelning av särskilt s.k. företagarnummer för enskilda näringsidkare (avsnitt 6.2). Utredningen föreslår vidare att tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda i landet skall begränsas (avsnitt 6.3). För att begränsa exponeringen av personnummer anvisar utredningen två metoder. För det första föreslår utredningen att sekretess skall gälla för uppgift om personnummer (avsnitt 6.4.1). Den andra metoden innebär att inom vissa områden exponeringen av personnummer elimineras genom att uppgift om personnummer krypteras eller genom att s.k. aliasnummer används i stället för personnummer (avsnitt 6.4.2).

För att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet och ge samhället större möjligheter att ingripa vid vissa former av integritetskränkande handlingar föreslår utredningen slutligen att obehörigt utnyttjande av annans identitet kriminaliseras (avsnitt 6.5).

Lag om användning av personnummer

Lagen är att ramlag som anger när det skall vara tillåtet att använda personnummer. Enligt lagen får personnummer användas bara när användningen medgivits i lag eller om användningen erfordras för att uppfylla krav angående personnummer som föreskrivs i lag.

Lagen reglerar både manuell användning av personnummer och sådan användning av personnummer som sker med tekniskt hjälpmedel.

I lagen finns också bestämmelser som syftar till att begränsa den yttre exponeringen av personnummer. Personnummer får enligt lagen inte placeras synligt på postförsändelser. De får inte heller utan särskilda skäl anges på handlingar som skall spridas till annan än den som personnumret avser.

Lagen gäller inte användning av eget personnummer eller användning av personnummer som sker för personligt bruk. Uppgift om avlidnas personnummer omfattas inte heller av lagen.

Utlämnande av uppgift om personnummer till behörig användare skall i princip ske genom skattemyndighetens försorg.

Regeringen kan med stöd av lagen utse en eller flera tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Tillsynsmyndighet kan efter regeringens bemyndigande meddela närmare regler om ADB-behandling av personnummer samt meddela föreläggande med de villkor som behövs för efterlevnaden av lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Sådana föreläggande skall kunna förenas med vite.

Om det föreligger synnerliga skäl kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall medge undantag från kravet på lagstöd för användning av personnummer.

Lagen straffsanktionerar personnummeranvändning som sker utan erforderligt lagstöd och sådan användning som strider mot föreskrift som meddelats med stöd av lagen.

Utredningen föreslår att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1998.

Lagförslaget förutsätter att det tillkommer ett antal lagar som reglerar sådan personnummeranvändning som riksdagen anser är angelägen och bör få fortgå. Innan man tar ställning till om användningen av personnummer i framtiden bör tillåtas inom en viss sektor eller i ett visst register anser utredningen att det krävs en noggrann analys av behovet av personnummer inom varje sådant område. Kartläggningen bör bl.a. klargöra hur personnummer används internt och externt, om lagstadgad skyldighet att lämna information som innehåller uppgift om personnummer föreligger och vilka kostnader en omläggning av befintliga system skulle medföra.

I avsnitt 6.1.2 redogör utredningen för sin syn på var personnummer i framtiden bör få användas, var de inte bör få användas och var användningen bör begränsas.

Tilldelning av företagarnummer för enskilda näringsidkare

Antalet enskilda näringsidkare har uppskattats till mellan 250.000 och 300.000. Enskilda näringsidkare måste i dag använda sitt personnummer som identitetsbeteckning i sin näringsverksamhet. Personnumret skall bl.a. anges på varje faktura som utfärdas vid en skattepliktig omsättning. För att minska denna frekventa exponering av personnummer föreslår utredningen att enskilda näringsidkare i samband med registrering i handelsregistret skall tilldelas ett särskilt s.k. företagarnummer. Utredningen betonar att tilldelningen av företagarnummer inte innebär att något nytt rättssubjekt skapas. Det är därför angeläget att det nya företagarnumret ges en sådan utformning att riskerna för förväxling minimeras.

Begränsning av tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda i landet

Det finns f.n. omkring 408.000 personer som, utan att vara folkbokförda, tilldelats personnummer. Till folkbokföringsmyndigheten inkommer ett stort antal framställningar om tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda. Tilldelning sker bl.a. för registrering i rättsväsendets register, skatteregister och register hos allmänna försäkringskassor. Utredningen anför bl.a. att det framstår som stötande att den fördel som det i många sammanhang innebär att tilldelas ett personnummer är kopplad till en kriminell handling. Det förslag utredningen lämnar innebär stora begränsningar av tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda i landet.

Sekretess för uppgift om personnummer

Utredningen har ansett det angeläget att så långt som möjligt minska exponeringen av personnumren. Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i sekretesslagen av innebörd att sekretess skall gälla för uppgift om personnummer. Sekretessen föreslås bli absolut och således inte beroende av s.k. menprövning. Enligt förslaget gäller sekretessen under den enskildes livstid.

Utan hinder av sekretessen skall uppgift om personnummer få lämnas till den som enligt lagen om användning av personnummer har rätt att använda detta.

Kryptering och användning av aliasnummer

Utredningen anser att kryptering i många fall kan vara en verksam metod att stärka integritetsskyddet genom att eliminera personnummer i klartext. Utredningen förespråkar tre olika krypteringsmodeller. Den första innebär att personnummer elimineras i klartext vid korrespondens med enskilda. Metoden innebär att s.k. aliasnummer används. Den andra metoden innebär en eliminering av personnummer i klartext i register. Även här används aliasnummer. Den tredje metoden innebär en eliminering av personnummer i klartext vid datakommunikation.

Kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet

Det har förekommit att en person mer eller mindre regelmässigt obehörigen utnyttjat en annan persons identitet vid kontakter med exempelvis polis och sjukvård. Möjligheterna att komma till rätta med sådana beteenden har hittills varit relativt begränsade.

Utredningen föreslår att en bestämmelse som kriminaliserar obehörigt utnyttjande av annans identitet förs in i brottsbalken. Bestämmelsen träffar både utnyttjande som sker muntligen och skriftligen. För att förfarandet skall vara straffbart krävs att det inneburit fara i bevishänseende.

Utöver de förslag om redovisats pekar utredningen också på andra åtgärder som, utan att direkt syfta till att begränsa användningen av personnummer, är avsedda att stärka integritetsskyddet (se kap. 7). Utredningen förordar bl.a. en skärpt kontroll, genom exempelvis krav på uppvisande av legitimation, i de sammanhang det är viktigt att styrka någons identitet. Behörighetskontroller och arbete med att analysera och minimera risker för integritetsintrång bedömer utredningen också som viktigt. Utredningen ser också positivt på sådan begränsning av personnummeranvändningen som kommer till stånd genom självreglering, t.ex. genom branschvisa rekommendationer.

De konsekvenser som utredningens förslag medför beskrivs främst i avsnitt 8. Kostnader för förändringar i ADB-system och investeringar i nya system kan många gånger förutsägas bli höga. För att så långt som möjligt minska dessa kostnader föreslår utredningen relativt långa övergångsperioder.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om användning av personnummer

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Syftet med denna lag är att genom en begränsning av användningen av personnummer stärka skyddet för den enskildes personliga integritet.

2 § I denna lag avses med

personnummer: sådan identitetsbeteckning som anges i 18 § folkbokföringslagen (1991:481) samt annan identitetsbeteckning som innehåller uppgift om födelsetid i kombination med födelsenummer,

användning: notering, sammanställning eller återgivning av personnummer som sker manuellt eller med tekniskt hjälpmedel.

3 § Personnummer får användas endast om

1. användningen har medgivits i lag eller
2. användningen erfordras för att uppfylla krav angående personnummer som föreskrivs i lag.

Användning av personnummer som sägs i första stycket får ske endast för föreskrivet ändamål.

Bestämmelser om sekretess för uppgift om personnummer finns i 7 kap. 35 § sekretesslagen (1980:100).

4 § Personnummer får inte placeras synligt på postförsändelser. Personnummer får inte utan särskilda skäl anges på handlingar som skall spridas till annan än den som personnumret avser.

5 § Denna lag gäller inte

1. enskilds användning av eget personnummer,
2. användning av eget eller annans personnummer för personligt bruk och

3. användning av personnummer för avlidna.

Bestämmelser om förfarandet m.m.

6 § Skattemyndigheten skall, om inte annat anges i lag eller annan författning, lämna ut uppgift om personnummer till den som enligt denna lag är behörig att använda sådan uppgift. Närmare föreskrifter om sådant utlämnande av personnummer får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den som hos en myndighet begär att få utlämnat uppgift om personnummer skall hänvisas till skattemyndigheten.

Föreskrifterna i denna paragraf inskränker inte myndigheternas skyldigheter enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen.

7 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag samt av föreskrifter och föreläggande med villkor som har meddelats med stöd av 8 § utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

8 § Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndighet, får meddela

1. närmare föreskrifter om automatisk databehandling av personnummer samt
2. föreläggande med de villkor som behövs för efterlevnaden av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Föreläggande enligt första stycket 2 får förenas med vite.

Undantag

9 § Om det finns synnerliga skäl kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från bestämmelserna i 3 §.

Sanktioner m.m.

10 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 3 § eller föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § första stycket 1.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Överklagande

11 § Beslut av myndighet
1. enligt 6 §,
2. om föreläggande enligt 8 § första stycket 2 och
3. enligt 9 §

får överklagas hos länsrätten.

Justitiekanslern får föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

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

Härigenom föreskrivs att 7 § datalagen (1973:289) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 §
Personregister skall inrättas och föras så att inte otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet uppkommer. Därvid skall särskilt iakttas 1. att registret förs för ett bestämt ändamål, 2. att inte andra uppgifter registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål, 3. att uppgifter inte utan medgivande av den registrerade, av myndigheter försäljs annat än i enlighet med lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen, 4. att i övrigt uppgifter inte samlas in, lämnas ut eller används annat än i överensstämmelse med registrets ändamål eller vad som gäller enligt lag eller annan författning eller i enlighet med den registrerades medgivande, 5. att uppgifterna i registret skyddas mot oavsiktlig eller otillåten förstörelse eller mot otillåten ändring eller spridning.	
I fråga om personnummer *gäller dessutom att registrering får ske endast när det klart är motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. Vidare gäller att personnummer får återges på datautskrifter endast när det finns särskilda skäl.*	I fråga om personnummer *finns särskilda bestämmelser i lagen om användning av personnummer (1994:000).*

	Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. skall införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 a §
	Identitetsbeteckning i numerisk form (företagarnummer) skall fastställas för enskild näringsidkare.
	Vad som föreskrivs i 4, 5 och 6 §§ gäller även för företagarnummer.

	Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

4 Förslag till Lag om ändring i handelsregisterlagen (1974:157)

Härigenom förskrivs att 4 § handelsregisterlagen (1974:157) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Handelsregister skall innehålla följande uppgifter om:	
Enskild näringsidkare:	
1. näringsidkarens firma, 2. näringsidkarens fullständiga namn, personnummer och postadress, 3. näringsverksamhetens art, 4. det län och den ort där huvudkontoret finns samt kontorets postadress.	1. näringsidkarens firma, 2. näringsidkarens fullständiga namn, personnummer, *företagarnummer* och postadress. 3. näringsverksamhetens art, 4. det län och den ort där huvudkontoret finns samt kontorets postadress.

Handelsbolag:

1. bolagets firma,
2. näringsverksamhetens art,
3. det län och den ort där huvudkontoret finns samt kontorets postadress,
4. bolagsmännens fullständiga namn, personnummer och postadresser,
5. av vem och hur firman tecknas, när ej firman får tecknas av varje bolagsman ensam,
6. om bolaget utgör kommanditbolag, vilken eller vilka av bolagsmännen som är kommanditdelägare och beloppet av varje sådan bolagsmans utfästa insats.

Ideell förening och stiftelse:

1. den firma under vilken föreningen eller stiftelsen idkar näring,
2. föreningens eller stiftelsens namn, om det ej sammanfaller med firman,

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3. näringsverksamhetens art,
4. det län och den ort där föreningens eller stiftelsens styrelse har sitt säte samt föreningens eller stiftelsens postadress,
5. styrelseledamöternas och, där suppleanter utsetts, deras fullständiga namn, personnummer och postadresser,
6. av vem och hur föreningens eller stiftelsens namn tecknas, om ej namnet tecknas av styrelsen ensam.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

5 Förslag till Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Härigenom föreskrivs att 5 § skatteregisterlagen (1980:343) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

5 §

För fysisk person som är folkbokförd i riket skall i det centrala skatteregistret anges

1. personnummer, namn, adress, civilstånd, datum för civilståndsändring och folkbokföringsförhållanden,
2. registrering enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt, särskilt registrerings- och redovisningsnummer, organisationsnummer och firma,
4. registrering i sjömansregistret, tillhörighet till icke territoriell församling, tillhörighet till svenska kyrkan,
5. nationalitet, personnummer för hos personen folkbokförda barn under 18 år, antal hemmavarande barn som inte har uppnått 16 eller 18 års ålder, personnummer för make och, om samtaxering sker med annan person, personnummer för denne,
6. slag av pensionsförmån som personen är berättigad till enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i den mån det behövs för att debitera socialförsäkringsavgift,
7. slag av preliminär skatt som personen skall betala.

För enskild näringsidkare skall också företagarnummer anges.

För person som inte har uppnått 18 års ålder skall också anges personnummer för den hos vilken personen är folkbokförd.

För person som inte har uppnått 15 års ålder skall införas endast uppgift om personnummer, namn och adress samt personnummer för den hos vilken personen är folkbokförd, om inte ytterligare uppgift som avses i första stycket behövs för beskattning.

Nuvarande lydelse

För person som ej är folkbokförd här i riket skall uppgifter enligt första, andra eller tredje stycket införas i den mån det behövs för beskattning här i riket.

Föreslagen lydelse

För person som ej är folkbokförd här i riket skall uppgifter enligt första, andra, tredje *eller fjärde* stycket införas i den mån det behövs för beskattning här i riket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

6 Förslag till Lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 5 § mervärdesskattelagen (1994:200) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

11 kap.
5 §

En faktura eller jämförlig handling skall i de fall som anges i 2 § 1 eller 2 innehålla uppgift om
1. ersättningen,
2. skattens belopp,
3. utställarens och mottagarens namn och adress eller någon annan uppgift genom vilken de kan identifieras,
4. transaktionens art,
5. platsen för varans mottagande,
6. den skattskyldiges registreringsnummer enligt 14 kap. 24 § eller, då den skattskyldige inte är registrerad, hans person- eller organisationsnummer om det finns ett sådant och annars en likvärdig uppgift, och
7. övrigt som kan ha betydelse för bedömningen av skattskyldigheten och mottagarens avdragsrätt eller rätt till återbetalning.

För enskild näringsidkare anges företagarnummer i stället för i första stycket 6 angivet nummer.

En faktura eller jämförlig handling som utfärdas enligt 2 § 3 skall innehålla uppgift om den utgående skatt som säljaren har redovisat eller skall redovisa för gjorda skattepliktiga uttag av tjänster på fastigheten. Handlingen skall dessutom innehålla de uppgifter som anges i första stycket 3, 4, 6 och 7.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

7 Förslag till Lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 18 § folkbokföringslagen (1991:481) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 §	
För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall *som anges i lag eller annan författning.*	För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall *det i lag eller annan författning anges att sådant nummer skall fastställas.*

Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.

Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning.

Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor.

Mellan födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

8 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att i sekretesslagen (1980:100) skall införas en ny paragraf, 7 kap. 35 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	35 §
	Sekretess gäller för uppgift om sådan identitetsbeteckning (personnummer) som avses i 18 § folkbokföringslagen (1991:481).
	Sekretess hindrar inte att uppgift om personnummer lämnas till den som enligt 3 § lagen (1994:00) om användning av personnummer har rätt att använda sådant nummer.
	I fråga om uppgift om enskilds personnummer i allmän handling gäller sekretessen under den enskildes livstid.

	Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

9 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att det i brottsbalken skall införas en paragraf, 15 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 kap. 13 a §
	Den som, i annat fall än som nämnts tidigare i detta kapitel, obehörigen utnyttjar annans identitet döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för ***obehörigt utnyttjande av annans identitet*** *till böter eller fängelse i högst sex månader.*

	Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

1 Utredningsuppdraget

Utredningens direktiv (Dir. 1993:7) innebär ett uppdrag att utreda frågan om en begränsning av användningen av personnummer. Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1*.

Utredningsarbetet inleddes i april månad 1993. Det inledande skedet ägnades huvudsakligen åt att samla in faktamaterial och gå igenom tidigare utredningsmaterial inom samma eller närliggande ämnesområden.

Data- och offentlighetskommittén (DOK) genomförde 1987, som framhålls i direktiven, en grundlig kartläggning av användningen av personnummer. Denna kartläggning har utredningen haft som utgångspunkt vid det inledande utredningsarbetet. På grund av den snabba utvecklingen inom informationsteknologin och den ökande datoriseringen i samhället har utredningen emellertid ansett det vara nödvändigt att komplettera DOK:s kartläggning. För detta ändamål har företrädare för utredningen bl.a. besökt Datainspektionen, Riksförsäkringsverket (RFV), Riksskatteverket (RSV), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Statistiska centralbyrån (SCB). Utredningen har också haft kontakter med bl.a. Centralnämnden för fastighetsdata (CFD), Domstolsverket (DV) och Finansinspektionen.

För att samla in material som berör kommunernas personnummeranvändning har företrädare för utredningen bl.a. besökt företaget Dialog Data AB och Gruppen för integritetsfrågor inom dataområdet (GRIND) i Göteborg.

Enligt direktiven får utredningens förslag inte innebära att förutsättningarna för statistiskt och ekonomiskt utredningsunderlag och forskning försämras. För att ta del av uppgifter om personnummeranvändningen inom forsknings- och statistikområdet har företrädare för utredningen besökt SCB och Socialstyrelsen.

Utredningen har, i enlighet med direktiven, undersökt möjligheterna att genom kryptering begränsa den öppna användningen av personnummer. När det gäller frågor om kryptering har bl.a. Lars Philipson, professor i datorteknik vid Lunds Tekniska Högskola, bidragit med synpunkter. Även SCB, Ikaros Datakonsulter i Göteborg och Linné Data AB har bistått utredningen i dessa spörsmål.

För att tillgodogöra sig erfarenheterna av användningen av identitetsbeteckningar i Finland och Danmark har företrädare för utredningen besökt Dataombudsmannen och Befolkningsregistercentralen i Finland samt Indenrigsministeriets CPR-kontor och Registertilsynet i Danmark. Även andra utländska kontakter har förekommit, bl.a. med företrädare för federala och provinsiella myndigheter i Kanada.

Det har enligt direktiven ålegat utredningen att redovisa kostnadskonsekvenserna av sitt förslag både för den allmänna och för den enskilda sektorn samt anvisa hur förslaget kan finansieras. När det gäller kostnadsberäkningar har bl.a. RSV, Patent- och registreringsverket (PRV), och Folksam bistått utredningen.

Samråd har under arbetets gång skett med Aviseringsutredningen (Fi 1992:12). Utredningen har diskuterat personnummeranvändningen vid kreditupplysningsverksamhet med Kreditupplysningsutredningen (Ju 1991:06) som i december 1993 överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 1993:110) Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet. Genom Kommittén om översyn av socialtjänstlagen (S 1991:07) har utredningen fått ta del av material om registerföringen inom socialtjänstområdet. Samråd har under hand också skett med bl.a. Integritetsskyddsutredningen (Fi 1993:03), 1993 års Vallagskommitté (Ju 1991:02) som i mars 1994 överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 1994:30) Vallagen, Utredningen angående vissa frågor om skyddet för enskilda personers privatliv (Ju 1992:C) som i april 1994 redovisade sitt uppdrag i en departementspromemoria Skyddet för enskilda personers privatliv En studie (Ds 1994:51) och Hälsodatakommittén (S 1993:12).

Till utredningen har överlämnats ett antal skrivelser m.m. Från Finansdepartementet (Dnr 4539/93) har överlämnats handlingar i ett ärende som behandlar motstridiga uppfattningar mellan Datainspektionen och RSV i fråga om tillhandahållande av uppgifter ur det centrala skatteregistret. Från Justitiedepartementet (Dnr 93-4756) har överlämnats en framställning från Datainspektionen med hemställan om lagstiftningsåtgärder mot missbruk av annans identitet.

2 Bakgrund m.m.

I detta kapitel beskrivs huvuddragen i det utrednings- och lagstiftningsarbete som lett fram till eller i övrigt haft störst betydelse för reglerna om personnummer. De grundläggande reglerna om personnummer finns inom folkbokföringen. I det följande inledande avsnittet lämnas en kort historik om folkbokföringsreglerna fram till 1946, då föregångaren till personnumren, de s.k. födelsenumren, tillskapades. Avsnittet 2.2 inleds med en redogörelse för den lagstiftning på folkbokföringens område som skett därefter och som har beröring med regleringen av personnumren. I de därefter följande avsnitten görs motsvarande redovisning i fråga om främst data- och registerlagstiftningen.

2.1 Inledning

Mantalsskrivningen kan sägas ha sin grund i fogdeförordningen för Finland av år 1556. I denna ålades fogdarna att låta skriva upp hur mycket mantal det var i varje by och gård, både män och kvinnor och ålder. Med mantal avsågs ett hemman av sådan storlek att det kunde ge uppehälle åt en familj och samtidigt bära en fastställd skatteenhet. Sedan boskapsskatten år 1620 och mantalspenningarna år 1634 hade påbjudits förrättades årlig mantalsskrivning för uttagandet av dessa skatter.

Mantalsskrivningen verkställdes ursprungligen av prästerskapet men uppgiften överflyttades år 1652 på särskilt anställda mantalskommissarier. Mantalskommissarietjänsterna drogs in 1779 och uppgiften att förrätta mantalsskrivningen uppdrogs i stället åt häradsskrivarna. Från 1779 förrättades mantalsskrivningen på landet av häradsskrivarna. I städerna sköttes uppgiften i vissa fall av kommunala befattningshavare under 1800- och 1900-talet. När mantalsskrivningen avskaffades 1991 sköttes den i hela landet av den lokala skattemyndigheten.

I äldre tid bedömdes de flesta samhälleliga rättigheter och skyldigheter som var beroende av en persons bosättning med utgångspunkt i mantalsskrivningen. Exempel på detta var rösträtt, medlemskap i kommun, rätt till fattigvård och skattskyldigheter av olika slag.

Kyrkobokföringen och mantalsskrivningen hade från början olika materiella bosättningsregler i vissa hänseenden beroende på att mantalsskrivningen tjänade borgerliga syften medan kyrkobokföringen i första hand tjänade församlingsvården. Skillnaderna i bosättningsreglerna upphörde i och med 1946 års folkbokföringsförordning (SFS 1946:469).

2.2 Folkbokföringen

2.2.1 1946 års folkbokföringsförordning - födelsenummer

Det var Folkbokföringskommittén som i sitt betänkande (SOU 1944:52) föreslog att det för envar i riket kyrkobokförd person skulle finnas ett fastställt födelsenummer. Alla i riket folkbokförda personer skulle, enligt förslaget, tilldelas ett födelsenummer bestående av födelsedata skrivna med siffror och ett tresiffrigt nummer, udda för man och jämnt för kvinna samt olika för alla som var födda samma dag. Numret kallades vanligen folkbokföringsnummer.

Enligt folkbokföringskommittén skulle födelsenumret föras in i personakt men i övrigt inte vara obligatoriskt i kyrkböckerna. I prästbevis skulle numret endast sättas ut på begäran. Nummerserien 001 - 999 skulle delas upp i mindre serier, en för varje län och en för personer som flyttat in från ett annat land. Kommittén ansåg att numret skulle bli av mindre betydelse för identifieringen inom själva kyrkobokföringen. Förslaget hade kommit till närmast med tanke på befolknings- och socialstatistiken samt taxeringsarbetet. Det skulle också bli möjligt att avskaffa värnpliktsnumren och att lösa civilförsvarets identifieringsproblem. När det gäller födelsenumrets betydelse för statistikproduktion påpekade kommittén möjligheterna till maskinell bearbetning. Som exempel nämndes att man kunde stansa in föräldrars födelsenummer och andra grundläggande data på hålkort. Med denna metod skulle man kunna få fram statistik som för olika åldrar och yrkesgrupper visade familjeutvecklingen med hänsyn till antalet barn, tidpunkten för deras födelse m.m.

Bland remissinstanserna var meningarna om behovet att införa ett födelsenummer delade. Några invändningar beträffande konsekvenser för den enskildes personliga integritet redovisades inte.

I den proposition som föregick folkbokföringsförordningen (prop. 1946:255 s. 41 o.f.) anförde departementschefen bl.a. att det på andra områden inom samhällslivet, utanför den lokala folkbokföringen, förelåg ett behov av ett mera entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för identifieringen än en personbeskrivning bestående av namn, yrke, bostad och födelsetid. Även för folkbokföringen ansågs

dock födelsenumren i flera hänseenden vara betydelsefulla. Beträffande födelsenumrens praktiska betydelse framhölls i propositionen särskilt de fördelar som dessa nummer erbjuder för det statistiska arbetet. Speciellt erinrades i propositionen om den besparing i tid, arbete och kostnader och den ökade tillförlitlighet hos arbetsresultatet som torde vinnas genom födelsenumrens användning. Vidare anfördes att födelsenumren kunde utnyttjas i stället för inskrivningsnummer för värnpliktiga som framdeles skulle skrivas in. Även vid taxeringsarbetet förutsågs födelsenumren kunna bli till stort gagn, bl.a. med avseende på hopsorteringen av deklarationer och löneuppgifter. Också vid registreringen av pensionsavgifter ansågs numret kunna vara till nytta. Vad angick civilförsvarets identifieringsproblem anfördes att det torde vara svårt att komma fram till en tillfredsställande lösning på annat sätt än med hjälp av födelsenummer. Enligt departementschefen föreföll det också troligt att födelsenumren skulle kunna komma till användning i större enskilda företags bokföring.

Bestämmelsen om födelsenummer fick den lydelse som kommittén föreslagit. Den togs in i 3 § folkbokföringsförordningen (1946:469). Den närmare tillämpningen av bestämmelsen i 3 § folkbokföringsförordningen reglerades i kungörelsen (1946:783) med vissa bestämmelser om födelsenummer.

2.2.2 1967 års folkbokföringsförordning - personnummer

En ny folkbokföringsförordning kom till sedan statsmakterna 1963 fattat ett principbeslut om övergång till ADB för registrerings-, beräknings- och redovisningsarbeten inom folkbokföring, taxering och uppbörd senast vid årsskiftet 1967/68. Detta medförde behov av en identitetsbeteckning i nummerform (prop. 1963:32, SU 41, rskr. 101).

1967 års folkbokföringförordning (SFS 1967:198) byggde till stor del på de förhållanden i samhället som rådde sedan många decennier. Lagens tillkomst grundade sig inte på någon mera omfattande översyn av 1946 års folkbokföringsförordning.

Under förarbetena till 1967 års folkbokföringsförordning anförde departementschefen (prop. 1967:88 s. 65) bl.a. att behovet av en identitetsbeteckning i nummerform kraftigt ökat genom den tekniska utvecklingen och den ökade användningen av ADB-maskiner.

1967 års folkbokföringsförordning utgjorde i stort sett en teknisk omarbetning av sin föregångare. Förordningen innebar förenklingar av mantalsskrivningsförfarandet och i fråga om allmänhetens skyldighet att göra anmälan till pastorsämbete.

Eftersom en viss begreppsförvirring inträtt angående benämningen på den sifferkombination vi nu kallar personnummer beslutade man att i folkbokföringsförordningen skapa en enhetlig beteckning med det

nybildade ordet personnummer (födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra). Samtidigt bestämdes att födelsedata i personnumret alltid skall skrivas med sex siffror, varvid nollor skall användas som utfyllnadssiffror. För att förebygga fel som beror på felaktigt eller otydligt angivet personnummer infördes slutligen den kontrollsiffra som placeras efter födelsenumret.

2.2.3 1991 års folkbokföringslag, lagen om fingerade personuppgifter, m.m.

1983 års Folkbokföringskommitté fick i sina direktiv (Fi 1983:04) i uppdrag att lägga fram förslag till en helt ny folkbokföringslag. Genom tilläggsdirektiv (Fi 1989:64) gavs kommittén också i uppdrag att överväga och lämna förslag till åtgärder som förhindrar att någon med hjälp av personnummer kan leta rätt på en person i syfte att utöva våld, hot eller trakasserier.

Kommittén lämnade 1983 promemorian Allmänt ombud inom folkbokföringen (Ds Fi 1983:31). Förslagen i det betänkandet har lett till lagstiftning (prop. 1985/86:56, SkU 18, rskr. 57, SFS 1985:1121). År 1989 lämnades betänkandet (SOU 1989:10) Rätt adress och i juni 1990 slutbetänkandet (SOU 1990:50) Ny folkbokföringslag. Förslagen har resulterat bl.a. i den nu gällande nya folkbokföringslagen och - till fullföljande av tilläggsdirektiven - lagen om fingerade personuppgifter (prop. 1990/91:153, SkU 28, rskr. 328, SFS 1991:481 och 1991:483). De båda lagarna trädde i kraft den 1 juli 1991. Den grundläggande regeln om personnummer finns nu i 18 § nämnda lag, se vidare nedan.

Organisationskommittén för folkbokföringen (Fi 1988:02) tillkallades efter det att riksdagen år 1987 beslutat om ett ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen. Kommittén fick i uppdrag att lämna förslag till den närmare utformningen av folkbokföringens organisation och att i övrigt lämna förslag till andra åtgärder som kunde behövas för att genomföra den nya organisationen. Kommittén har lämnat betänkandet (SOU 1990:18) Lag om folkbokföringsregister, som lett till lagstiftning (prop. 1990/91:53, SkU 9, rskr. 109, SFS 1990:1536) och betänkandet (SOU 1990:109) Författningsförslag med anledning av en ny folkbokföringsorganisation m.m.

Genom tilläggsdirektiv fick, som tidigare nämnts, 1983 års Folkbokföringskommitté 1989 i uppdrag att överväga och lämna förslag till åtgärder som förhindrar att någon med hjälp av personnummer kan leta rätt på en person i syfte att utöva våld, hot eller trakasserier. Kommittén skulle bl.a. överväga frågan om ändring av personnummer för att åstadkomma ett verkligt effektivt skydd för personer som är utsatta för t.ex. allvarliga hot om våld.

1983 års Folkbokföringskommitté lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 1990:50) Ny folkbokföringslag förslag till regler om identitetsbyte. Under sina allmänna överväganden anförde kommittén bl.a. (betänkandet s. 97) att uppgifterna inte skulle kunna missbrukas för att söka rätt på en person i syfte att förfölja eller hota denne. Gällande regler om sekretess för uppgifter i folkbokföringen och liknande registrering av befolkningen ansågs inte ge ett heltäckande skydd. Ett fullständigare skydd skulle, enligt kommittén, kunna åstadkommas på två sätt. Det ena sättet var att låta den utsatta personen byta personnummer och övriga identifierande uppgifter i folkbokföringen. Det andra var att undvika att folkbokföringen innehöll eller utvisade förföljda personers verkliga vistelseort. När det gällde identitetsbyte föreslog kommittén att regler om detta skulle tas in i folkbokföringslagen.

I förarbetena till lagen om fingerade personuppgifter anförde föredragande statsrådet (prop. 1990/91:153 s. 118 o.f.) att det inte kunde uteslutas att en person som var utsatt för mycket allvarligt hot på grund av speciella omständigheter inte kunde få tillfredsställande skydd genom möjligheten att få behålla sin folkbokföringsort. För dessa undantagsfall kvarstod ett behov att kunna erbjuda ännu bättre möjligheter till skydd. En person borde därför kunna medges att använda fingerade personuppgifter. Skälet härför angavs vara att man kan använda andra sökbegrepp än personnummer och namn i ett personregister. Genom att exempelvis använda uppgifter om relation till barn och dag för civilståndsändring som urvalskriterier är det möjligt att ur olika register hämta uppgifter och på så sätt begränsa antalet tänkbara personer avsevärt. Förföljaren har sedan möjlighet att identifiera den person han söker. Det kan således, framhölls i propositionen, vara nödvändigt att byta ut också andra uppgifter i folkbokföringen än namn och personnummer. I propositionen (s. 121) anfördes vidare att den avvägning som måste göras innan en användning av fingerade personuppgifter kan tillåtas skulle kräva en annan och mera kvalificerad bedömning än vad som normalt förekommer inom folkbokföringen. Det skulle bli nödvändigt att göra bedömningar som inte är främmande för de allmänna domstolarna. Med hänsyn härtill förordades att frågorna om medgivande att använda fingerade personuppgifter regleras särskilt och att saken prövas av domstol. I propositionen lämnades förslag till en särskild lag om fingerade personuppgifter.

Lagrådet underströk i sitt yttrande över lagförslaget att möjligheten att använda fingerade personuppgifter måste utnyttjas med den yttersta restriktivitet med hänsyn till risken för rättsförluster både för den skyddade och för andra (prop. 1990/91:153, bilaga 6).

Lagen om fingerade personuppgifter (1991:483) trädde i kraft samtidigt som den nya folkbokföringslagen.

2.3 Datalagstiftningen

Några invändningar beträffande risker för medborgarnas personliga integritet gjordes varken 1963 eller 1967 i samband med överväganden angående folkbokföringen. Det var först i samband med 1970 års folk- och bostadsräkning som integritetsdebatten fick någon större genomslagskraft. Detta ledde till att den 1969 tillkallade Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) i maj 1971 fick tilläggsdirektiv med uppdrag att undersöka vilka effekter den automatiska databehandlingen kunde få för den enskildes integritet.

2.3.1 Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén

Det förslag OSK lämnade i betänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet ledde till den nuvarande datalagen (1973:289) som i huvudsak trädde i kraft den 1 juli 1973. Utgångspunkten för förslaget var att den enskilde borde tillförsäkras en sfär, som skyddar mot otillbörligt intrång från myndigheter och andra som kan uppfattas som utomstående.

När det gäller att mera konkret ange skyddsområdet konstaterade OSK att det förelåg betydande gränsdragningsproblem, eftersom rätten att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett modernt samhälle. En konflikt föreligger mellan å ena sidan den enskildes uppfattning om att viss informationsanvändning är ett hot eller en kränkning, och å andra sidan de allmänna och enskilda intressen som i vissa fall talar för att information av skilda slag måste få samlas in och användas för olika ändamål.

OSK ansåg att integritetsskyddet på ADB-området bäst tillgodosågs genom en tillståndsreglering som syftade till en avvägning mellan behovet av dataregister och riskerna för integritetsintrång. Tillståndsgivningen kunde enligt OSK, i då gällande läge, endast på ett fåtal punkter styras med lagbestämmelser. Tillståndsmyndigheten fick bygga upp en praxis med ledning av de allmänna synpunkter som framfördes i lagstiftningsärendet.

OSK avvisade tanken på att den enskildes samtycke skulle vara ett självständigt kriterium för att registrering skulle få ske. En sådan ordning skulle tvinga registerförarna att ha specialrutiner. Om en större eller mindre del av de personer som berördes av ett visst system motsatte sig registrering, fick det i stället beaktas inom ramen för tillståndsprövningen.

Genom datalagens tillkomst infördes tillståndsplikt för i princip all personregistrering som sker med hjälp av ADB. Undantag gjordes endast för register vars inrättande beslutats av riksdagen eller regeringen. Datainspektionen inrättades med uppgift att tillståndspröva befintliga och nyinrättade register och att utöva tillsyn av datalagens efterlevnad. Vid sin tillståndsprövning skulle Datainspektionen ta ställning till frågan om registret kunde medföra otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet.

2.3.2 Datalagstiftningskommittén

Våren 1976 tillsattes Datalagstiftningskommittén (DALK) som fick i uppgift att se över datalagen. Datalagen har fram till 1982 varit föremål för en rad justeringar efter förslag från DALK.

DALK undersökte 1977-78 sambandet mellan användning av personnummer och risker vid samkörning av personregister. Undersökningen omfattade också en bedömning av konsekvenserna av bestämmelser om att begränsa eller avskaffa personnumren. DALK konstaterade att ett avskaffande av personnummer i personregister inte på något avgörande sätt skulle lägga hinder i vägen för samkörningar. Om man i detta syfte ville förbjuda användningen av personnummer skulle man inte nå målet. Visserligen skulle man på kort sikt försvåra möjligheterna till samkörning rent tekniskt men på något längre sikt skulle svårigheterna övervinnas.

Kostnaderna för en omläggning av befintliga ADB-baserade personregister kunde, enligt DALK:s uppfattning, inte överblickas utan mycket ingående undersökningar. Dessa kostnader bedömdes dock bli mycket höga och med nödvändighet drabba även den enskilde genom höjda avgifter och priser. Under en övergångstid kunde de praktiska olägenheterna t.ex. i form av betydligt ökade risker för förväxling av personer antas bli kännbara. DALK ansåg emellertid att det kunde vara motiverat att ta hänsyn till den kritik mot användningen av personnummer som förts fram i olika sammanhang. Som exempel angavs att den registrerades personnummer görs tillgängligt för var och en i sammanhang där han inte anser detta motiverat, att den enskilde i utdata från personregister anges enbart med personnummer och inte med namn och att man vid kontakter med bl.a. myndigheter ofta krävs på uppgift om personnummer utan att detta egentligen behövs.

DALK fann att intressekonflikten mellan behovet av kontroller, t.ex. i taxeringsarbetet och vid beslut om behovsprövade förmåner, samt den enskildes krav på personlig integritet medförde svåra avvägningsproblem. Kontrollbehovet motiverade inte att integritetsskyddet försvagades hur långt som helst samtidigt som skyddet, enligt

DALK, inte borde göras så starkt att det kunde uppfattas som en strävan att hindra den kontroll som de flesta medborgare, inte minst i egenskap av skattebetalare, anser angelägen och nödvändig.

DALK ansåg det inte möjligt att reglera den ovan berörda intresseavvägningen i datalagen en gång för alla. De kontrollbehov som behandlats ovan ansågs främst vara en följd av de system för beskattning och behovsprövade förmåner som beslutats av riksdagen. DALK ansåg därför att förutsättningarna för och omfattningen av de kontroller som var nödvändiga borde bestämmas i samma ordning. Eftersom det var fråga om politiska överväganden borde dessa frågor inte överlämnas till Datainspektionen eller andra myndigheter. I den mån samkörning och annat samutnyttjande av data syftar till att kontrollera den enskilde medborgaren borde detta således inte regleras i datalagen. Statsmakterna borde i sina beslut klarare ange för vilka ändamål uppgifter i statliga register får användas. Det borde krävas medgivande av riksdag eller regering så snart användningsområdet utvidgades. Den metod som rekommenderades av DALK var att författningsreglera alla statliga personregister av betydelse för den enskildes personliga integritet. Utöver dessa registerförfattningar kunde det eventuellt också finnas behov av att ersätta datalagen med generella regler om de former för personregistrering som kan tillåtas vare sig det gäller utnyttjande av ADB eller inte.

En mycket stor del av arbetet hos Datainspektionen kom att ägnas åt tillståndsprövning av register som, från integritetssynpunkt, var relativt ofarliga. Detta ledde till att inspektionen i allt för liten omfattning kunde ägna sig åt tillsynsverksamhet. För att komma till rätta med detta genomfördes 1982 en lagändring som begränsade tillståndsplikten. I gengäld infördes anmälningsskyldighet för alla som vill inrätta och föra personregister. (Prop. 1981/82:189, SFS 1982:446.)

2.3.3 Data- och offentlighetskommittén

I maj 1984 tillsattes Data- och offentlighetskommittén (DOK), som fick i uppdrag att utreda användningen av personnummer inom den offentliga och enskilda sektorn. Genom tilläggsdirektiv i december 1984 fick DOK i uppdrag att utreda de problem som är förknippade med offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar. Här lämnas en redogörelse för de förslag till begränsning av användningen av personnummer och en del av de överväganden som DOK presenterade i sitt delbetänkande (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4.

DOK lämnade två alternativa förslag till begränsning av användningen av personnummer, dels det s.k. kompletteringsförslaget dels ett

lagförslag. DOK tog inte ställning till vilket av förslagen som borde genomföras.

DOK:s kompletteringsförslag innebar att i 7 § datalagen tillades en bestämmelse om att personnummer endast fick registreras när detta var uppenbart påkallat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering av registrerad eller av annat skäl. Tanken var att de registeransvariga själva skulle visa återhållsamhet med användning av personnummer och att en prövning skulle göras såväl vid tillståndsgivning som i samband med tillsyn över befintliga register. Vidare innebar förslaget att personnummer inte utan särskilda skäl skulle få användas på datautskrifter.

Kompletteringsförslaget motsvarar i stort sett den lagändring som infördes i 7 § andra stycket datalagen den 1 januari 1992. Lagändringen redovisas i avsnitt 3.2.1, där också det huvudsakliga innehållet i övrigt i datalagen redovisas.

DOK:s lagförslag innebar en helt ny lag om användning av personnummer. Enligt förslaget skulle personnummer inte få användas i *personregister som förs med hjälp av ADB* om inte någon av följande fyra förutsättningar var uppfyllda:

1. Den registrerade har medgett användningen av personnummer.
2. Registret har stöd i lag eller förordning.
3. De registrerade uppgifterna förs inom en verksamhet från vilket det enligt lag eller förordning finns skyldighet att lämna personuppgifter som innehåller personnummer till sådant register som har stöd i lag eller förordning.
4. Datainspektionen har medgett användning av personnummer i tillståndspliktigt register för forskning eller framställning av statistik.

Datalagens krav på att personregister skall inrättas och föras så att inte otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet uppkommer skulle, enligt lagförslaget, bli utvidgat så att det gällde också när personnummer används *utan samband med såväl användning av ADB som med personregistrering*.

Innan personnummer registrerades måste enligt lagförslaget *kontroll* ske av uppgiftens riktighet.

Endast om särskilda skäl medgav det skulle enligt lagförslaget personnummer få placeras synligt på postförsändelser eller på handlingar som skulle *spridas* till annan än den som personnumret avser. Sådana särskilda skäl kunde vara godtagbara behov av identitetskontroll, registersökning eller registrering.

Lagförslaget innehöll vidare en uttrycklig bestämmelse om att den enskilde aldrig fick *avkrävas uppgift* om sitt personnummer om det inte fanns *stöd i lag eller förordning* för ett sådant krav. En sådan

bestämmelse menade DOK skulle göra det lättare för den enskilde att motivera sin vägran att uppge personnummer.

DOK anförde i sina allmänna överväganden till grund för sina båda alternativa förslag bl.a. att en begränsad användning av personnummer skulle motverka ett slentrianmässigt val av samma sökbegrepp i alla personregister. Detta skulle kräva noggrannare överväganden av nödvändiga kommunikationsbehov redan i samband med registeruppbyggnaden eftersom möjligheterna till samkörningar och att efter hand utvidga registerändamålet och kommunikationerna med andra register minskades. Det skulle bli mera angeläget att pröva administrativa lösningar och en inriktning på forskning och statistikframställning som kräver mindre personregistrering. Det skulle också bli mera angeläget att utforma ny lagstiftning så att den inte kräver en omfattande kontroll och övervakning av medborgarna. En begränsad användning av enhetliga sökbegrepp i olika personregister kunde också motverka centrala registerlösningar till förmån för regionala sådana. Användningen av personuppgifter från myndighetsregistren för kommersiella ändamål liksom otillåten registeranvändning skulle försvåras.

De begränsningar av informationsutbytet som en minskad användning av enhetliga ID-begrepp skulle medföra innebar enligt DOK att registeranvändarna i större utsträckning fick hämta in uppgifter direkt från de berörda. Allmänheten fick i ökad utsträckning själva avisera myndigheter och andra om förändringar t.ex. i fråga om bostadsadress och familjeförhållanden samt t.ex. med intyg styrka de uppgifter som lämnas i samband med ansökningar om tillstånd eller förmåner av olika slag.

Den långsiktiga målsättningen borde, enligt DOK, vara att endast ett begränsat antal stora och väl reglerade register skulle få använda personnummer utan den registrerades medgivande. De register som kunde komma i fråga borde antingen ha ett omfattande och av starka skäl motiverat utbyte av uppgifter med andra register eller ha ett ändamål som medför mycket högt ställa krav på garantier mot förväxling, t.ex. polisregister och utsökningsregister. Behovet av utbyte med andra register borde prövas noga. I de fall där utbytet var begränsat till något fåtal register borde man överväga möjligheten att sköta kommunikationen utan hjälp av ADB eller att använda sig av registernummer som är unika och således inte kunde användas i andra sammanhang. I de fall där det var önskvärt med ett omfattande utbyte av uppgifter mellan många olika register var, framhöll DOK, ett gemensamt ID-begrepp nödvändigt.

När det fanns ett klart behov av att använda personnummer borde man enligt DOK överväga om tekniska lösningar som kryptering, registrering av personnummer som inte är sökbara eller avidentifiering kort tid efter registrering kunde användas.

Utöver befintlig *registerlagstiftning* föreslog DOK att särskilda registerlagar skall reglera verksamheten i följande personregister:
- Socialstyrelsens register,
- landstingens register,
- kommunernas register inom socialtjänsten och skolhälsovården samt
- Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas register.

En sådan specialreglering borde enligt DOK inte omfatta register för administration av löner, personal, ekonomi etc.

Bland de frågor som DOK särskilt behandlade var hur forskningens villkor skulle påverkas av en begränsad användning av personnummer. DOK ansåg att en sådan begränsning skulle medföra sämre möjligheter att följa en grupp människor under en följd av år eller att länka samman uppgifter från skilda tidpunkter om en och samma person. Det var emellertid enligt DOK svårt att bedöma i vilken utsträckning en begränsad användning av personnummer skulle inkräkta på viktiga forskningsintressen. Någon allmän friskrivning vad beträffar forskning och statistikproduktion med hjälp av databaserade personregister kunde DOK inte tänka sig. I stället ansåg man att det borde finnas en möjlighet för Datainspektionen att lämna dispens till forsknings- och statistikregistren från förbudet i lagförslaget att registrera personnummer utan den registrerades samtycke.

DOK:s undersökningar, genomförda under tiden 1985 - 87, visade att personregistren inom den *enskilda sektorn* var begränsade till ett fåtal användningsområden. Det rörde sig i stort sett uteslutande om *löne- och personaladministrativa register, kundregister* och *medlemsregister*.

Hanteringen av framför allt de löne- och personaladministrativa registren och kundregistren påverkades enligt DOK i mycket stor utsträckning av i lag eller avtal påbjuden uppgiftsskyldighet till andra register. Det var därför inte realistiskt att förorda förbud mot att använda personnummer i dessa register om inte mottagande register kunde lösa sina behov av kontroller och annan erforderlig kommunikation på ett tillfredsställande sätt utan personnummer. DOK föreslog därför att det skulle föreligga en rätt att registrera personnummer i den utsträckning som erfordras för att fullgöra olika myndighetskrav, vilka enligt DOK skulle minska allt eftersom myndigheterna kunde hitta nya administrativa lösningar.

I *bankregister, försäkringsregister, kreditupplysningsregister och inkassoregister* ansåg DOK att det tills vidare borde finnas möjlighet att använda personnummer även när detta inte motiverades av ett myndighetskrav. Som skäl för ställningstagandet angavs att förväxlingar och felaktigheter i dessa register medför särskilt stora risker för otillbörligt integritetsintrång. Behovet av uppdatering och annan kommunikation med stora offentliga register som t.ex. skatteregister,

utsökningsregister, fastighetsregister och bilregister är omfattande. Den nuvarande registerhanteringen hos banker, försäkringsbolag, kreditupplysningsföretag och inkassoföretag var enligt DOK av väsentlig betydelse för möjligheterna att lämna god service till kunderna. DOK framhöll att dessa verksamheter var väl reglerade och noga kontrollerade och ansåg att det inte, med undantag för kreditupplysningsverksamhet, förekom någon nämnvärd spridning av uppgifter från de aktuella registren och inte heller någon insynsrätt som kunde vara betänklig från integritetssynpunkt.

I *medlemsregister* var det enligt DOK lämpligt att låta i vanlig ordning fastställda stadgar bli avgörande för rätten att använda personnummer. En valfrihet för medlem i fråga om att registrera sitt personnummer var naturligtvis att föredra.

DOK antog att användningen av personnummer inom den enskilda sektorn i rätt stor utsträckning kunde regleras genom frivilliga överenskommelser. De företag som ansåg sig behöva ha personnummer i sina kundregister fick försöka skapa förståelse för detta hos kunderna genom information angående registrens innehåll och användning samt vilka begränsningar som gällande lagstiftning innebar. Lyckades inte detta fick man avstå antingen från kunden eller från att registera dennes personnummer. De kunder som inte ville tillåta registrering med personnummer borde enligt DOK inte få avvisas utan särskild anledning. Företagen måste dock själva få avgöra t.ex. i vad mån de vill lämna krediter till den som vägrade att låta registrera sitt personnummer.

DOK pekade på de *övergångsproblem* som uppkommer vid en begränsad personnummeranvändning. En begränsning av användningen av personnummer måste, enligt DOK, genomföras successivt för att inte ge upphov till olägenheter och kostnader som inte står i proportion till fördelarna från integritetssynpunkt.

Vid *remissbehandlingen* av DOK:s förslag ansåg det stora flertalet remissinstanser att en reglering av personnummeranvändningen borde ske och de ställde sig också bakom något av DOK:s förslag till lagstiftningsåtgärder. Ett fåtal remissinstanser uttalade att de föreslagna lagstiftningsåtgärderna inte borde vidtas. De åberopade bl.a. vikten av ett enhetligt identifikationsbegrepp, att konsekvenserna för forskningen borde utredas först, kostnadsskäl samt att man borde avvakta DOK:s slutbetänkande som vid tidpunkten för remissinstansernas yttranden ännu inte hade lagts fram.

Av de remissinstanser som ställt sig bakom något av DOK:s förslag förordade en övervägande del kompletteringsförslaget. Dessa remissinstanser uttalade att det andra förslaget skulle komma att medföra en onödig byråkratisering och betydande kostnadsökningar samtidigt som fördelarna med en särskild lag inte kunde förväntas bli särskilt stora.

Flera av remissinstanserna påtalade att den nya lagen kunde förutsättas medge undantag i mycket stor omfattning på en rad olika områden varför man inte kunde tala om något förbud mot användningen av personnummer. Många remissinstanser anmärkte att kravet i den huvudregel som enligt förslaget skulle gälla - att användningen av personnummer skulle grunda sig på samtycke från den registrerade - inte skulle få så stor betydelse eftersom någon valfrihet för den enskilde i många fall rent faktiskt inte skulle komma att finnas.

I prop. 1990/91:60 deklarerade föredragande statsrådet att ett genomförande av kompletteringsförslaget inte behövde resultera i ett lägre integritetsskydd än alternativet med en helt ny lag. Kompletteringsförslaget hade dessutom de fördelarna att det var mindre resurskrävande och medgav i större utsträckning än det alternativa förslaget en successiv anpassning till en begränsad användning av personnummer (prop. s. 68).

DOK:s kompletteringsförslag motsvarar i stort sett den ändring i datalagen som trädde i kraft den 1 januari 1992, jfr avsnitt 3.2.1.

2.3.4 Datalagsutredningen, m.m.

Datalagsutredningen tillsattes i maj 1989 med uppdrag att göra en översyn av datalagen från såväl saklig som lagteknisk synpunkt.

I en första etapp i utredningsarbetet övervägde utredningen vissa principiella utgångspunkter för en framtida datalag. Utredningens överväganden och förslag i denna del redovisades i betänkandet (SOU 1990:61) Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag som överlämnades i september 1990.

I en andra etapp behandlade utredningen vissa frågor som rör integritetsskyddet i samband med personregistrering och automatisk databehandling inom områdena för forskning och statistik samt för massmediernas och arbetslivets del. Övervägandena i denna del redovisades i april 1991 i betänkandet (SOU 1991:21) Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena m.m.

I en tredje etapp, som i september 1991 redovisades i (SOU 1991:62) Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området, avhandlade utredningen vissa särskilda frågor på integritetsområdet. Det gällde framför allt begreppen personregister och registeransvarig, liksom frågor om straff och skadestånd samt fullföljd mot Datainspektionens beslut.

Dessa tre delbetänkanden remissbehandlades och Datalagsutredningen utarbetade, med beaktande av de remissyttranden som avgetts, ett förslag till en ny datalag. Förslaget presenterades i februari 1993 i slutbetänkandet (SOU 1993:10) En ny datalag.

Enligt Datalagsutredningens förslag skall datalagen även i fortsättningen bara reglera sådan informationshantering som sker med hjälp av ADB. Liksom hittills skall lagen gälla både för den enskilda och offentliga sektorn. I övrigt innebär den föreslagna lagen mycket betydande förändringar i förhållande till vad som gäller i dag. Bland de föreslagna förändringarna kan följande nämnas:

* Personregisterbegreppet, som har gett upphov till en hel del tolkningsproblem, slopas. Den nya datalagen blir tillämplig på behandling av personuppgifter. Med behandling förstås varje åtgärd som vidtas med personuppgifter genom ADB. Vissa undantag görs från huvudregeln, bl.a. tas ordbehandling och behandling som sker uteslutande för personligt bruk undan från lagens tilllämpningsområde. I det nya förslaget skall det också bli lättare att avgöra vem som är registeransvarig, persondataansvarig med utredningens terminologi.
* Systemet med licens och tillstånd avskaffas för att rationalisera Datainspektionens arbete och ge inspektionen mera tid för tillsynsverksamhet.
* En förutsättning för att man skall kunna övergå till ett renodlat tillsynsförfarande är att datalagen ger en så utförlig reglering som möjligt av de förutsättningar som gäller för ADB-hantering av personuppgifter. Det nuvarande begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet avskaffas. I stället införs regler för de olika momenten i informationsbehandlingen. I den nya datalagen finns bestämmelser om bl.a. den nödvändiga anknytningen till ett ändamål, förutsättningarna för behandling av personuppgifter, vilka personuppgifter som får behandlas, formen för samtycke från den enskilde, säkerhet och gallring.
* Regleringen i den nya datalagen skall kunna kompletteras med bestämmelser som utfärdas av Datainspektionen och som avser olika branscher eller sektorer.
* Ett system med anmälningsskyldighet för vissa persondataansvariga införs. En anmälan skall göras till Datainspektionen när vissa känsliga uppgifter behandlas med ADB. Anmälningarna skall ligga till grund för Datainspektionens tillsyn.
* Liksom i dag skall personuppgifter få ADB-behandlas bara för bestämda ändamål. Ändamålet skall dock enligt utredningens förslag anges med större precision än enligt nuvarande datalag. Möjligheterna att använda personuppgifter för annat ändamål än det, som uppgifterna samlats in för, begränsas.
* I den föreslagna lagen anges i sex olika punkter de alternativa grunder som ger rätt att ADB-behandla personuppgifter. En av grunderna är samtycke från dem som berörs av behandlingen. För känsliga personuppgifter kommer särskilda regler att gälla. I den

föreslagna datalagen lämnas också särskilt författningsstöd i fråga om behandling av känsliga uppgifter på forskningsområdet och hos arbetsgivare.

* En uttrycklig regel om förbud för den persondataansvarige att ADB-behandla personuppgifter för direktreklamändamål i strid med den enskildes önskan tas in i datalagen.
* Särskilda regler införs i datalagen som klargör hur de intressen som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skall avvägas mot integritetsintressena.
* Enligt utredningen förslag skall överföring utan särskilt medgivande kunna ske till en stat som visserligen inte har anslutit sig till Europarådets konvention - till vilken Sverige är ansluten - men som har ett integritetsskydd som motsvarar det som följer av konventionens regler.
* Datainspektionens beslut skall i fortsättningen överklagas till domstol, inte som i dag till regeringen.

I fråga om personnummer hänvisade Datalagsutredningen till att regeringen beslutat tillsätta en särskild utredare för att utreda frågan om en begränsning av användningen av personnummer. I Datalagsutredningens förslag till ny datalag har tagits in en bestämmelse som motsvarar 7 § andra stycket i den gällande datalagen. De ändringar som vidtogs var redaktionella och hänförde sig till den förändring av begreppsbildningen som utredningens lagförslag innebar.

Datalagsutredningens förslag har remissbehandlats. Bland de remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag om en övergång till ett renodlat tillsynssystem med en datalag som utförligt reglerar de förutsättningar som gäller vid ADB-hantering av personuppgifter, kompletterat med generella föreskrifter utfärdade av Datainspektionen, har majoriteten tillstyrkt förslaget eller inte haft någon erinran. Flera remissinstanser har dock ansett att en ny datalag inte bör antas förrän EG-kommissionens förslag till direktiv (se *bilaga 4*) slutligt antagits.

När det gäller Datalagsutredningens förslag till bestämmelse om personnummeranvändning (15 § i utredningens förslag till ny datalag) har bl.a. följande synpunkter framförts.

Datainspektionen anförde i sitt remissvar att inspektionen meddelat en rad beslut vari gränsen preciserats för den personnummeranvändning som kan godtas enligt den mera allmänt hållna texten i 7 § datalagen. Den begränsning som därigenom åstadkommits borde, menade inspektionen, framgå av en justering av lagtexten i avvaktan på de ytterligare förändringar som kan antas bli följden av Personnummerutredningens kommande förslag. Av lagtexten bör således, menade inspektionen, framgå att personnummer inte får användas i ett företags utåtriktade verksamhet, exempelvis på fakturor. Detta gäller även den

offentliga sektorn. Inte heller får personnummer i nytillkomna ADB-register utgöra externa sökbegrepp, exempelvis kundnummer (försäkringsnummer, bankkontonummer).

Socialstyrelsen konstaterade i sitt remissvar att användningen av personnummer fungerat bra och är nödvändig. Socialstyrelsen ser i dag inga möjligheter att hitta en alternativ lösning.

Generaltullstyrelsen har ansett det angeläget för användningen av tulldatasystemet att någon inskränkning inte sker vad gäller möjligheten att använda personnummer som sökbegrepp i tullregistret i de fall importören/exportören saknar organisationsnummer.

Finansinspektionen har framhållit att personnummeranvändningen torde komma att få ökad betydelse inom den finansiella sektorn t.ex. genom den nya lagen om åtgärder mot penningtvätt och i övrigt genom de skärpta krav som ställs på instituten i anledning av den s.k. finanskrisen.

RSV har understrukit den betydelse som användningen av personnummer har för säkerheten, kostnaderna och effektiviteten inom skatte- och exekutionsväsendet.

Umeå Universitet och Chalmers tekniska högskola har ansett att det för universitet och högskolor krävs en entydig identifikationskod såsom personnummer när det gäller dokumentation om utbildningen. Särskilt viktigt har detta ansetts vara i samband med att studenter byter studieort och uppgifter måste föras över till annat universitet eller högskola. En stor del av antagningen till högskolan sker också samordnat via Verket för högskoleservice.

Karolinska institutet har påpekat personnumrets betydelse som ett instrument för säker personidentifiering men har också instämt i den kritik som framförts mot att personnummer används för att identifiera annat än personen, t.ex. när personnumret används som bankkontonummer eller som fakturanummer.

Köpmannaförbundet har ansett att personnumret medför en rationell och enkel identifikation av enskilda personer. Förbundet har också framfört att personnummer i första hand bör användas när andra identifikationsmetoder blir svåra och komplicerade att tillämpa.

LO har i sitt remissvar ansett det riktigt att ta bort personnumren från dataetiketter, adresser och utskrifter, men menat att längre gående utmönstring av personnumret inte garanterar integritetsvinster i proportion till de stora merkostnader som omläggningar kan betyda för t.ex. organisationer.

DAFA Data AB (DAFA) har anfört att alla utvecklade länder har personnummer i en eller annan form och att användningen kommer att gå i samma riktning som i Sverige när datoriseringen och kraven på effektivitet i den offentliga förvaltningen ökar. DAFA har vidare framfört att personnummer utgör en garanti för den personliga

integriteten i ADB-register, men att numret inte längre är en förutsättning för att register skall kunna samköras om vissa risker för förväxling av personer kan accepteras. DAFA har ansett att Datalagsutredningen gjort en riktig bedömning som stannat vid samma avvägning när det gäller personnummeranvändningen som gällande lagstiftning.

Krigsarkivet har konstaterat att personumren har betydande fördelar ur forskningssynpunkt, speciellt när det gäller stora informationsmängder.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Svenska kyrkans centralstyrelse har ansett att onödig användning av personnummer bör stävjas och att hänsyn bör tas till den oro som förekommer. Dessa remissinstanser har också påpekat att användningen av personnummer inte nödvändigtvis måste utgöra ett hot mot den personliga säkerheten och integriteten utan också kan ses som ett medel för att öka säkerheten i systemen. Personnumret utgör en unik och tydlig nyckel till informationen om en person. Att utveckla nya nycklar är kostsamt och flera nycklar utgör i sig en säkerhetsrisk då information skall överföras mellan olika system. Ett sätt att reducera skadliga verkningar av personnummeranvändningen är, framhålls i remissvaren, att begränsa samkörningar av datasamlingar.

Regeringen har ansett att frågan om att stifta en nya datalag bör anstå till dess ett slutligt ställningstagande av EU angående Kommissionens direktivförslag är för handen (prop. 1993/94:116 s. 9). I stället har en delreform genomförts av innebörd att Datainspektionen ges möjligheter att reglera ADB-behandling av personuppgifter för olika branscher och sektorer. Ett införande av en sådan ordning i det nuvarande systemet medför att de typer av register för vilka Datainspektionen utfärdat bransch- eller sektorsföreskrifter kan undantas från tillståndsplikt. Riksdagen har vidare godtagit ett förslag i propositionen om att det genom ett tillägg i 8 kap. 7 § regeringsformen blir möjligt för regeringen att efter bemyndigande i lag delegera normgivningskompetensen i fråga om ADB-behandling av personuppgifter till Datainspektionen.

2.4 Särskild registerlagstiftning

Arbetet med att komplettera datalagen med särskilda registerlagar pågår alltjämt.

Ett förslag från *Utredningen om socialförsäkringsregisterlag*, (SOU 1991:9) Lokala sjukförsäkringsregister, har lett till lagstiftning om försäkringsregister hos de allmänna försäkringskassorna (SFS 1993:747).

Utredningen om socialförsäkringsregisterlag lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 1993:11) förslag till en lag om socialförsäkringsregister och förslag till förordningar om

- dagersättningsregister,
- pensionsregister,
- bidragsregister,
- familjebidragsregister och
- register för yrkesskadelivräntor och frivillig pensionsförsäkring.

Den föreslagna lagen om socialförsäkringsregister är tänkt att tillämpas på personregister som behövs för sådan handläggning av ärenden om socialförsäkringsförmåner och andra förmåner som enligt lag eller annan författning ankommer på de allmänna försäkringskassorna eller Riksförsäkringsverket (RFV). I lagförslaget benämns dessa register socialförsäkringsregister. I lagförslaget anges under vilka förutsättningar en person får antecknas i ett socialförsäkringsregister. Beträffande personer som får antecknas i registret skall, enligt utredningens förslag, anges i lokala folkbokföringsregister registrerade uppgifter om bl.a. personnummer, namn och adress. Förekommer inte dessa uppgifter i det lokala folkbokföringsregistret skall i stället anges tillgängliga uppgifter om identitet. Även ytterligare uppgifter får enligt förslaget anges om namn, adress och telefonnummer. Lagförslaget reglerar också vilka ytterligare uppgifter om sjukperioder m.m. som får antecknas.

I sin specialmotivering angav Utredningen om socialförsäkringen bl.a. (betänkandet s. 181) att en effektiv och rättssäker handläggning hos försäkringskassorna och RFV kräver att identitetsuppgifter är korrekta och att de är lika oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Därför föreskrivs i lagförslaget att socialförsäkringsregister skall innehålla de uppgifter om bl.a. personnummer, namn och adress som finns i de lokala folkbokföringsregistren.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Genom tilläggsdirektiv (Dir. 1993:7) har *Kommittén om översyn av socialtjänstlagen* (S 1991:07) fått i uppdrag att utreda och lägga fram förslag om författningsreglering av personregister inom socialtjänstens område.

FDS-utredningen uttalade i sitt betänkande (SOU 1992:34) Fastighetsdatasystemets datorstruktur, att den ökande användningen av fastighetsanknuten information i vissa sammanhang kan komma i konflikt med intresset att skydda den personliga integriteten och att en författningsmässig reglering av fastighetsdatasystemet bl.a. av detta skäl bedöms som angelägen. Något förslag till författningsreglering lämnas dock inte i betänkandet. Inom en arbetsgrupp med representanter från bl.a. Miljö- och naturresursdepartementet och Justitiedeparte-

mentet pågår emellertid ett arbete med att se över författningsregleringen för fastighetsdatasystemet. Vid denna översyn kommer enligt vad utredningen inhämtat integritetsfrågor att beaktas.

I promemorian Lag som kriminalregister, m.m. (Ds 1992:32) lades fram ett förslag om författningsreglering av den framtida brottsregistreringen. Promemorian innehöll förslag till tre olika författningar, nämligen en kriminalregisterlag, en lag om misstankeregister och en lag om polisregister. I anslutning till dessa lagar lades också fram förslag till förordningsbestämmelser. Enligt förslaget skall den centrala registreringen av påföljder ske i ett register, kriminalregistret. I detta register skall också ingå sådana påföljdsuppgifter som för närvarande antecknas i körkortsregistret. I det särskilda misstankeregistret skall, enligt förslaget, antecknas uppgifter om skälig misstanke om brott. Polisregisterlagen skall gälla för de register som förs av polisen för spanings- och utredningsändamål. Promemorian har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Hälsodatakommittén (Dir. 1993:111) har fått i uppdrag att lägga fram förslag till författningsreglering av personregister inom hälso- och sjukvårdens område.

2.5 Övriga utredningar

Aviseringsutredningen överlämnade i mars 1994 sitt betänkande (SOU 1994:44) Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Utredningen föreslog bl.a. att personbanden, riksaviseringsbandet och SPAR skulle avskaffas. I stället skulle ett centralt register för avisering och annat tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter inrättas.

Integritetsskyddsutredningen avser att under våren 1994 överlämna ett betänkande som kommer att innehålla ett förslag till statistikregisterlag.

Utredningen angående vissa frågor om skyddet för enskilda personers privatliv (Ju 1992:C) har i en departementspromemoria (Ds 1994:51) Skyddet för enskilda personers privatliv En studie, behandlat frågor om den enskildes rätt till ett fredat privatliv.

3 Rättslig reglering

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för bestämmelserna om personnummer och användningen av dessa nummer. Avsnittet inleds med en beskrivning av de grundläggande reglerna om folkbokföringen och datalagstiftningen. Här lämnas också en kort redogörelse för bestämmelser om personnummer i Datainspektionens författningssamling (DIFS). Vidare redovisas vissa sekretessbestämmelser och regler i namnlagen. Sist i avsnittet redovisas övriga författningar med bestämmelser om personnummer.

3.1 Folkbokföringen

3.1.1 Folkbokföringslagen, folkbokföringsförordningen och folkbokföringskungörelsen

Den 1 juli 1991 trädde den nya folkbokföringslagen (1991:481) i kraft. Numera har skattemyndigheterna övertagit de arbetsuppgifter inom folkbokföringen som tidigare tillkom pastorsämbetena. Tilldelning av personnummer har dock hela tiden varit en arbetsuppgift för skatteförvaltningen.

Den nya folkbokföringslagen innebar att mantalsskrivningen avskaffades. Det ansågs inte längre motiverat att behålla mantalsskrivningen för att bestämma domstolars, myndigheters och försäkringskassors behörighet att ta upp ärenden. Syftet med att geografiskt fördela ärenden mellan olika lokala och regionala myndigheter kunde lika väl uppfyllas med utgångspunkt i den löpande folkbokföringen. En avveckling av mantalsskrivningen ansågs dessutom medföra en förenkling och renodling av folkbokföringen. (Prop. 1990/91:153 s. 84 - 85.)

I folkbokföringslagens 2 - 5 §§ finns bestämmelser om folkbokföring.

Följande bestämmelse om personnummer infördes i folkbokföringslagens 18 §:

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning.

Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.

Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning.

Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor.

Mellan födelsetiden och födelsenumret sätt ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.

Personnummer skall således, enligt 18 § folkbokföringslagen, fastställas för varje folkbokförd person. Vidare skall personnummer fastställas för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning. Personnummer för personer som inte är folkbokförda fastställs av den skattemyndighet som RSV bestämmer, jfr 34 § tredje stycket folkbokföringslagen och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

Personnumret är avsett att utgöra en identitetsbeteckning. Det skall innehålla födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra. Födelsetiden anges med sex siffror, två för år, två för månad och två för dagen. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Mellan födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som vid utskrifter byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år. För att öka säkerheten lagras även en sekelangivelse inom folkbokföringssystemet.

Kontrollsiffran bestäms enligt den s.k. modulus-10-metoden med vikterna 1 och 2. Metoden innebär att siffrorna i födelseår, -månad, -dag och -nummer multipliceras växelvis med 2 och 1. Siffrorna i produkterna läggs därefter samman. Om produkten blivit högre än nio läggs först siffrorna i produkten samman så att det bildas ett ental. Entalssiffran i den framräknade siffersumman dras sedan från talet 10. Restsiffran blir kontrollsiffra. Om resten blir 10 blir kontrollsiffran 0.

Kontrollsiffror som beräknas enligt den beskrivna metoden ger ett begränsat skydd mot felskrivningar. I vissa fall blir kontrollsiffran densamma även om exempelvis månad och datum förväxlas.

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för en allvarlig eller upprepad brottslighet, förföljelser eller andra trakasserier får, om han har flyttat eller har för avsikt att flytta, medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år (16 §). Förfarandet kallas *kvarskrivning* och medges efter ansökan. Även den utsatte personens medflyttande familj kan kvarskrivas.

Möjligheterna till kvarskrivning infördes efter förslag av 1983 års Folkbokföringskommitté i betänkandet Ny folkbokföringslag. Kommittén lämnade samtidigt förslag till regler om identitetsbyte. Ett fullständigt identitetsbyte ansågs vara en effektivt sätt att ge skydd för en förföljd person. Ett identitetsbyte medför emellertid också omfattande nackdelar. Som alternativ metod för att erbjuda skydd föreslogs kvarskrivning. (Betänkandet s. 100 o.f.) Beträffande reglerna om identitetsbyte hänvisas till avsnitt 3.1.2.

I propositionen som föregick folkbokföringslagen anförde föredragande statsrådet (prop. 1990/91:153 s. 116) att kvarskrivning i de allra flesta fall bör kunna medföra ett effektivt skydd mot att uppgifter i folkbokföringen används för att söka upp en person med avsikt att utsätta den för våld, hot om våld eller trakasserier.

Folkbokföringslagen innehåller vidare bestämmelser om anmälningar och ansökningar. Enligt 25 § skall den som flyttat inom en vecka anmäla flyttningen till en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa eller till ett postkontor. En sådan flyttningsanmälan skall enligt 28 § innehålla uppgift om namn och personnummer, datum för ändring av bostads- eller postadress, ny bostads- och postadress samt dess beräknade giltighetstid, registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser samt uppgift om vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser.

Folkbokföringsförordningen föreskriver bl.a. att en allmän försäkringskassa eller ett postkontor som tagit emot en flyttningsanmälan skall sända anmälan till en skattemyndighet (1 §). Förordningen ålägger också Värnpliktsverket, Vägverket, kronofogdemyndighet och allmän försäkringskassa att underrätta skattemyndigheten om den adress en person har så snart det finns anledning att anta att adressen inte är registrerad i folkbokföringen (2 §). En sådan underrättelse behöver dock inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte skall registreras.

Beslut i ärende enligt folkbokföringslagen efter anmälan eller ansökan eller när det annars finns skäl till det fattas av skattemyndigheten. När det gäller ärenden om folkbokföring på fastighet eller i församling beslutar skattemyndigheten i det län där fastigheten eller församlingen är belägen. Personnummer för personer som inte är folkbokförda fastställs, som tidigare anförts, av den skattemyndighet som RSV bestämmer. I övriga ärenden beslutar den skattemyndighet inom vars verksamhetsområde en person är eller senast har varit folkbokförd (34 § folkbokföringslagen).

Skattemyndighetens beslut överklagas hos länsrätten, medan beslut om personnummer överklagas hos RSV (38 §). (Jfr även prop. 1993/94:224 s. 27.) RSV:s beslut om personnummer får inte överklagas (39 §).

Enligt folkbokföringsförordningen (3 §) åligger det allmän förvaltningsdomstol att underrätta RSV och skattemyndigheten om beslut enligt folkbokföringslagen.

Skattemyndigheten för enligt 74 § folkbokföringskungörelsen (1967:495) på magnetband register över befolkningen i länet (personband). Detta är de regionala folkbokföringsregistren, kallade FB-data och som utgör grunden för riksaviseringen. För varje person anges bl.a. personnummer. Om någon ändring sker av bl.a. uppgift om personnummer i skattemyndighetens register i fråga om den som är inskriven i sjömansregistret, underrättar skattemyndigheten snarast sjömansregistret om detta genom personavi (76 §).

Samtidigt med den nya folkbokföringslagen trädde en av riksdagen beslutad lag (1990:1536) om folkbokföringsregister i kraft, se om denna vid avsnitt 4.3.1.

3.1.2 Lagen om fingerade personuppgifter

Lagen om fingerade personuppgifter (1991:483) trädde i kraft den 1 juli 1991, samtidigt som den nya folkbokföringslagen, se vidare avsnitt 3.1.1. Genom lagen ges personer som är folkbokförda i landet en möjlighet att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Stockholms tingsrätt får efter skriftlig ansökan medge att en person får använda fingerade personuppgifter (1 §). Ansökan görs av RPS efter framställning från den som vill använda fingerade personuppgifter (2 §). Medgivande får lämnas om det föreligger en uppenbar risk för att en person som är folkbokförd i landet kan bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet och personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. Medgivandet får gälla under högst fem år. Även familjemedlem som varaktigt bor tillsammans med en person som löper risk att utsättas för den angivna typen av brottslighet kan medges att använda fingerade personuppgifter (1 §).

Ett medgivande innebär att personen i fråga har rätt att i alla avseenden använda de fingerade uppgifterna i stället för de verkliga. När det exempelvis i olika författningar talas om registrering eller annan hantering av personuppgifter är det de fingerade uppgifterna som skall komma till användning för den som fått medgivande. Under förarbetena anförde föredragande statsrådet att det, för att avsedd effekt skall uppnås med ett medgivande, är särskilt angeläget att fingerade uppgifter används inom folkbokföringen. Uppgifterna i folkbokföringsregistren har stor genomslagskraft i samhället och ligger till grund för ett stort antal andra register hos olika myndigheter (prop. 1990/91:154 s. 144).

Fram till våren 1993 hade drygt 30 formella framställningar gjorts till RPS om ansökan om att få använda fingerade personuppgifter. Endast omkring en fjärdedel ledde till ansökan hos Stockholms tingsrätt där de, med ett undantag, beviljades. Många av framställningarna till RPS har återtagits när sökanden blivit medveten om de praktiska konsekvenserna av ett identitetsbyte.

Även den möjlighet till s.k. kvarskrivning som ges i folkbokföringslagen, jfr avsnitt 3.1.1 ovan, kan ge ett visst skydd till personer som kan antas bli utsatta för trakasserier av olika slag. Vid kvarskrivning behåller personen sitt personnummer. Hittills har, enligt uppgift från RSV, 40 - 50 kvarskrivningar registrerats.

3.2 Datalagstiftningen

3.2.1 Datalagen och dataförordningen

I detta avsnitt lämnas en översiktlig beskrivning av den gällande datalagen (1973:289) och dataförordningen (1982:480).

Vissa grundbegrepp

Datalagen inleds med definitioner av vissa av de begrepp som lagen innehåller. I 1 § förklaras således vad som menas med personuppgift, personregister, registrerad och registeransvarig.

Med begreppet *personuppgift* förstås upplysning som avser enskild person. Sådana personuppgifter kan vara av många olika slag. Uppgifter som avser en persons namn, personnummer, födelsedatum, nationalitet, utbildning och familje- och anställningsförhållanden är självklart att anse som sådana personuppgifter. Även upplysningar som är av mindre personlig natur kan emellertid anses utgöra personuppgift. Hit bör enligt lagmotiven höra exempelvis upplysningar om en persons bostadsförhållanden, banktillgodohavanden, fastighets- eller bilinnehav samt upplysningar som i övrigt rör en persons ekonomiska ställning (jfr prop. 1973:33 s. 117).

Med begreppet *personregister* avses enligt lagen register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB) och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Avgörande för frågan om datalagen överhuvudtaget är tillämplig på ett register är således huruvida registret förs med *ADB* eller inte. Register som förs med hjälp av annan teknik än ADB faller i dag utanför datalagens tillämpningsområde. (Jfr prop. 1973:33 s. 118.)

En personuppgift kan hänföras till en viss person antingen direkt genom själva personuppgiften eller med hjälp av särskild identitetsuppgift som också ingår i registret. En identitetsuppgift behöver inte vara entydig och unik eller sådan att den är mera allmänt bekant. Även register som inte innehåller andra identitetsuppgifter än sådana som gör det möjligt enbart för den invigde att förstå vilken person, som en upplysning avser, kan omfattas av datalagens bestämmelser. Om en person kan identifieras genom anställningsnummer, medlemsnummer, kundnummer eller liknande, är registret att anse som ett personregister. Detsamma gäller statistiska uppgifter, där beteckningar och dylikt som också återfinns på dokument, gör det möjligt att återknyta uppgifterna till en viss person.

Datalagen är begränsad till att skydda enskilda personer mot otillbörligt intrång i deras integritet. Juridiska personer skyddas således inte genom lagen. Med begreppet registrerad avses därför en enskild person beträffande vilken det förekommer en personuppgift i ett personregister.

För varje register skall finnas en *registeransvarig*. Därmed förstås den för vars verksamhet personregistret förs, om han förfogar över registret. Såväl fysiska som juridiska personer och myndigheter kan vara registeransvariga. Med att förfoga över ett register avses närmast en befogenhet att överföra registrets innehåll till läsbar form. En registeransvarig måste också kunna påverka innehållet i registret genom att tillföra eller ändra de uppgifter som ingår i registret för att anses förfoga över det.

Den registeransvarige svarar för att registret förs för ett bestämt ändamål, att bara sådana uppgifter registreras som överensstämmer med detta ändamål och att uppgifter inte utan medgivande av den registrerade av myndigheter försäljs annat än med stöd i lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen, jfr 7 § datalagen. Den registeransvarige skall också se till att uppgifter i övrigt samlas in, lämnas ut eller används i överensstämmelse med registrets ändamål eller vad som gäller enligt lag, författning eller den registrerades medgivande. Han ansvarar vidare för att uppgifterna skyddas mot oavsiktlig eller otillåten förstörelse eller mot otillåten ändring eller spridning.

Licensanmälan

Personregister får, enligt 2 § första stycket datalagen, inrättas och föras endast av den som efter anmälan har fått licens av Datainspektionen. En sådan licens berättigar den registeransvarige att föra ett eller flera personregister. Licens behövs inte för personregister som en enskild för, om registret används uteslutande för personligt bruk.

Anmälan om att personregister skall inrättas och föras görs skriftligen hos Datainspektionen. I anmälan skall anges den registeransvariges namn, postadress och person- eller organisationsnummer samt namnet på en kontaktperson, jfr 2 § dataförordningen. Datainspektionen granskar inte anmälan i sak utan ger endast den registeransvarige ett bevis (licens) om att anmälan har gjorts samt ett licensnummer (jfr 10 § dataförordningen).

Den som erhållit licens skall enligt 1 och 3 §§ förordningen (1982:481) om avgifter för Datainspektionens verksamhet betala en årlig avgift, f.n. som regel 435 kr, till inspektionen.

Datainspektionen skall med hjälp av ADB föra ett register över licensanmälningar (licensregistret, se 3 § dataförordningen). Från verksamhetsåret 1989/90 för Datainspektionen detta licensregister (LIRE) med hjälp av egen dator. Datainspektionen får använda licensregistret för sin tillsyns- och informationsverksamhet samt som underlag för uppbörd av licensavgifter (se 4 § dataförordningen).

Tillstånd m.m.

För vissa register, som bedöms innebära särskilda risker för otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet, krävs - enligt 2 § datalagen jämförd med 4 och 6 §§ - utöver licens även ett särskilt tillstånd från Datainspektionen. De fall då tillstånd krävs är följande.

Tillstånd krävs i regel för att inrätta och föra ett personregister som innehåller

1) känsliga personuppgifter,
2) omdömen eller annan värderande upplysning om den registrerade,
3) uppgifter om personer som saknar sådan anknytning till den registeransvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande samt
4) personuppgifter som inhämtats från något annat personregister (s.k. samkörning).

Känsliga uppgifter är enligt 4 § datalagen t.ex. uppgift om att någon misstänks eller dömts för brott, uppgift om någons politiska uppfattning eller religiösa tro eller om sjukdom, hälsotillstånd eller sexualliv eller uppgift om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten.

Från tillståndsplikten görs i 2 a § undantag för sammanslutningar som inrättar och för register som innehåller sådana uppgifter om medlemmarnas politiska uppfattning, religiösa tro eller övertygelse i övrigt som utgör grunden för medlemskap i sammanslutningen.

Vidare behövs enligt 2 a § datalagen inte tillstånd i följande fall.

- Hälso- och sjukvårdsmyndigheter får utan tillstånd för vård- eller behandlingsändamål inrätta och föra personregister som innehåller

uppgifter om någons sjukdom och hälsotillstånd (2 a § tredje stycket andra punkten). Detsamma gäller myndigheter inom socialtjänsten i fråga om dem som fått ekonomisk hjälp eller vård (jfr 2 a § tredje stycket tredje punkten).

- Läkare och tandläkare får utan tillstånd inrätta och föra register som innehåller sådana uppgifter om någons sjukdom eller hälsotillstånd i övrigt som de har erfarit i sin yrkesverksamhet (jfr 2 a § tredje stycket fjärde punkten).
- Arbetsgivare (jfr 2 a § tredje stycket femte punkten).
- Tillstånd behövs inte heller för att samköra register om samkörningen sker med stöd av författning eller Datainspektionens beslut eller med den registrerades samtycke (jfr 2 § andra stycket fjärde punkten).
- Vidare behövs inte tillstånd av Datainspektionen för sådana personregister vilka inrättats genom riksdagens eller regeringens beslut (se 2 a § första stycket).
- Tillstånd behövs inte heller för sådana personregister som har tagits emot för förvaring av en arkivmyndighet (se 2 a § andra stycket).
- Personregister som enskild person använder uteslutande för personligt bruk är också undantagna från tillståndsplikt (se 2 § tredje stycket).

Vid sin tillståndsgivning har Datainspektionen att beakta vissa i datalagen angivna förutsättningar.

En grundläggande förutsättning för att Datainspektionen skall kunna ge tillstånd att inrätta och föra personregister är att det inte finns anledning att anta att registreringen medför otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Vid prövningen skall Datainspektionen, enligt 3 § datalagen, särskilt beakta arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret, hur och från vem som uppgifterna skall inhämtas samt vilken inställning de som kan komma att registreras har eller kan antas ha till saken. Det måste dessutom särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret.

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 det finns särskilda skäl (se 3 a §).

För att andra än myndigheter som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter skall kunna beviljas tillstånd att inrätta och föra personregister som gäller vissa känsliga uppgifter (exempelvis uppgifter om att någon misstänks eller dömts för brott eller har varit föremål för vissa tvångsingripanden) måste synnerliga skäl föreligga (se 4 § första stycket datalagen).

Tillstånd att inrätta och föra personregister som i övrigt innehåller uppgifter om någons sjukdom, hälsotillstånd eller sexualliv eller uppgift om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen får endast om särskilda skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter. Särskilda skäl krävs också för registrering av uppgifter om någons ras eller politiska uppfattning eller religiösa övertygelse (se 4 § andra och tredje styckena datalagen).

Enligt lagens förarbeten kan det förhållandet att ett personregister skall användas för statistiska bearbetningar eller vetenskapliga undersökningar i sig utgöra "särskilda" eller "synnerliga skäl" under förutsättning att enskilda personers identitet inte offentliggörs. Enligt fast praxis avstår Datainspektionen från att pröva om registret behövs för det uppgivna forskningsändamålet men intar den principiella ståndpunkten att forskningsregister skall grunda sig på s.k. informerat samtycke. Med informerat samtycke avses att den som skall registreras får information om registret och registreringen och därefter frivilligt lämnar de uppgifter som begärs eller medger att dessa inhämtas från någon annan källa. (Jfr Claes Kring, Sten Wahlquist, Datalagen med kommentarer, Göteborg 1989, s. 126 o.f.)

När tillstånd att inrätta och föra personregister lämnas, skall Datainspektionen samtidigt meddela beslut om *ändamålet med registret* (se 5 § datalagen). Datainspektionen kan vid behov också meddela andra villkor, t.ex. om vilka uppgifter som får registreras och om utlämnande av uppgifter (se 6 §). Föreligger särskilda skäl, får tillståndet begränsas till viss tid (se 5 §).

Inrättande och förande av personregister; personnummer m.m.

I 7 § datalagen slås fast att personregister skall inrättas och föras så att inte otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet uppkommer. Därefter anges i punktform några faktorer som har särskild betydelse för integritetsskyddet. I 7 § anges således närmare vad som skall iakttas för att nå upp till vad som brukar kallas "god registersed". Reglerna i 7 § är tillämpliga på alla slag av personregister, oavsett om de kräver tillstånd av Datainspektionen eller inte. De gäller också för sådana personregister som får föras utan licens, dvs. sådana som förs uteslutande för personligt bruk. Även register som har beslutats av regeringen eller riksdagen, s.k. statsmaktsregister, omfattas av bestämmelsen.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1992 infördes i 7 § datalagen ett andra stycke med en särskild bestämmelse om personnummeranvändningen. Bestämmelsen motsvarar i stort sett den

bestämmelse som DOK, såsom tidigare anförts, föreslog i sitt betänkande SOU 1987:31 och som har betecknats kompletteringsförslaget. (En redogörelse för DOK:s förslag finns i avsnitt 2.3.3.) Bestämmelsen har följande lydelse:

I fråga om personnummer gäller dessutom att registrering får ske endast när det klart är motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. Vidare gäller att personnummer får återges på datautskrifter endast när det finns särskilda skäl.

Enligt bestämmelsen får således registrering av personnummer ske endast när det klart är motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. Vidare gäller att personnummer får återges på datautskrifter endast när det finns särskilda skäl.

I förarbetena till bestämmelsen (prop 1990/91:60 s. 70 och 115) framhöll föredragande statsrådet beträffande de vid ikraftträdandet befintliga registren att i de fall användningen av personnummer kan avvaras skall de tas bort ur registren i enlighet med den nya regeln. Det påpekades dock att kostnadsaspekten måste vägas in när ställning tas i denna fråga. De föreslagna reglerna ansågs inte hindra att personnummer av kostnadsskäl får finnas kvar tills systemen av annan anledning konstrueras om eller byts ut. Lagrådet ansåg att kostnadsaspekten övergångsvis kunde anses som ett sådant beaktansvärt skäl som anges i det nya stycket och ansåg därför att en särskild övergångsbestämmelse i detta hänseende inte behövdes.

Statsrådet framhöll vidare att det i första hand kommer an på den registeransvarige att själv bedöma vilka konsekvenser bestämmelsen om personnummeranvändning får i det enskilda fallet. Den självständiga skyldigheten för de registeransvariga att motverka obefogad användning av personnummer medför alltså, anförde departementschefen, att bestämmelsen kan få genomslagskraft även i register som är tillståndspliktiga. Föreskrifterna i 7 § anger en minimistandard för persondataskyddet. Datainspektionen är oförhindrad att besluta om föreskrifter som innebär ytterligare skyldigheter för de registeransvariga i de avseenden som nämns i paragrafen. Sådana föreskrifter kan beslutas med stöd av 6 § datalagen i samband med att tillstånd meddelas för ett tillståndspliktigt register (jfr 6 a § datalagen). Bestämmelserna i 7 § ger också inspektionen ett underlag för att vid behov ingripa enligt tillsynsreglerna även mot register som inte omfattas av tillståndsplikten. Om det visar sig nödvändigt kan inspektionen ingripa med föreskrifter enligt 18 § både mot tillståndspliktiga och andra register (prop. s. 69 o.f.).

En förutsättning för att förslaget skall få avsedd effekt är, anförs i propositionen, att Datainspektionen får en betydande frihet när det gäller att finna lämpliga former för den framtida användningen av personnummer. Förslagets genomslagskraft blir således i hög grad beroende av hur Datainspektionen väljer att hantera personnummerfrågan. Man kan därvid, menade departementschefen, utgå från att inspektionen beaktar vikten av ett gott skydd för den personliga integriteten.

Datainspektionen har sedan lagändringen i ett flertal fall inte medgivit att personnummer skall få ingå i personregister, se vidare *bilaga 9*.

Eftersom datalagen inte reglerar manuellt förda register, gäller bestämmelsen i 7 § datalagen endast för register som förs med hjälp av automatisk databehandling. Någon motsvarande reglering för manuellt förda register finns inte. Däremot kan olika regler om sekretess i vissa fall hindra att personnummer lämnas ut. Föreskrifter till skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet finns bl.a. i sekretesslagen (1980:100).

Den registeransvarige är skyldig att förteckna de personregister han är ansvarig för (se 7 a § datalagen). Förteckningen skall vara aktuell och hållas tillgänglig för Datainspektionen. Dessa krav gäller alla personregister oberoende av om tillstånd behövs för dem eller om det räcker med licensanmälan. Den förteckning över personregister som den registeransvarige enligt datalagen är skyldig att ha skall innehålla uppgift om i vad mån personnummer registreras (se 7 a § första stycket 6 datalagen).

I datalagen finns också särskilda bestämmelser om ADB-användningen som är avsedda att garantera att personuppgifter är riktiga och fullständiga. Dessa bestämmelser, som återfinns i 8 och 9 §§, behandlar bl.a. rättelse av oriktiga och missvisande uppgifter.

En central bestämmelse är vidare datalagens 10 §. Den ger den enskilde en rätt till insyn i personregister. Där stadgas att den registeransvarige på skriftlig begäran av den enskilde skall underrätta denne om innehållet i registret, såvitt det gäller honom eller henne. Ett sådant utdrag, s.k. 10 §-utdrag, har den enskilde rätt att kostnadsfritt få en gång per år.

Innan den registeransvarige lämnar ut personuppgifter ur ett personregister till annan, åligger det den registeransvarige enligt 11 § datalagen eller 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) om den registeransvarige är en myndighet, att undersöka, om det finns anledning anta att uppgifterna skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. I så fall får ett utlämnande inte ske. Som exempel kan nämnas utlämnande till någon som saknar licens eller i förekommande fall tillstånd. Finns det anledning anta att personuppgift

skall användas för ADB i utlandet, får uppgiften lämnas ut endast efter medgivande av Datainspektionen. Sådant medgivande får lämnas endast, om det kan antas att utlämnandet av uppgiften inte kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet. Något medgivande behövs dock inte, om personuppgift skall användas för ADB enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid ADB av personuppgifter.

I datalagen finns vidare allmänna bestämmelser om gallring av personuppgifter och om vad som skall iakttas då ett personregister upphör att föras (se 12 §).

En särskild bestämmelse om dokumentationsskyldighet avser att göra det möjligt att i efterhand fastställa vilka uppgifter i en ADB-upptagning som har legat till grund för avgörandet av ett mål eller ärende hos en myndighet. Sådan ADB-upptagning skall tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form. Undantag gäller endast, om det finns särskilda skäl till det. Denna skyldighet gäller ADB-upptagningar över huvud taget, alltså inte enbart personregister (se 14 § datalagen).

Vissa bestämmelser om tystnadsplikt finns också (13 § datalagen).

Statsmaktsregister

Personregister om vars inrättande riksdagen eller regeringen beslutar är enligt 2 a § första stycket datalagen undantagna från kravet på tillstånd. Om ett sådant s.k. statsmaktsregister innehåller uppgifter som i annat fall skulle ha medfört tillståndsplikt, skall dock yttrande inhämtas från Datainspektionen innan beslut om att inrätta registret fattas. När Datainspektionen avger ett sådant yttrande skall en bedömning av registret ske enligt samma grunder som vid prövning av ett tillståndsärende (11 § dataförordningen). Datainspektionen kan även meddela beslut om villkor för dessa register, i den mån inte regeringen eller riksdagen har meddelat något villkor i samma hänseende (jfr 6 a och 18 §§ datalagen).

Datalagens bestämmelser om den registeransvariges skyldigheter, om tillsyn samt om straff och skadestånd gäller även för statsmaktsregistren. Datainspektionen kan dock beträffande sådana register inte förbjuda fortsatt förande eller återkalla något tillstånd (18 § andra stycket datalagen). Se vidare om statsmaktsregister i avsnitt 4.2.

Tillsyn m.m.

Datainspektionen utövar tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet (se 15 - 18 §§ datalagen).

I denna tillsyn innefattas enligt 16 § datalagen en rätt att få tillträde till de lokaler som har samband med ADB-verksamheten, att få tillgång till den dokumentation som rör databehandlingen och att föranstalta om datakörningar. Det åligger vidare enligt 17 § den registeransvarige att lämna Datainspektionen de uppgifter som inspektionen begär för sin tillsyn. Datainspektionen kan enligt 24 § vitesförelägga den registeransvarige om denne inte fullgör sina skyldigheter i samband med tillsynen.

Överklagande

Datainspektionens beslut får överklagas hos regeringen. Justitiekanslern får föra talan för att ta tillvara allmänna intressen (se 25 § datalagen).

Sanktioner m.m.

Har förande av personregister medfört eller kan antas medföra otillbörligt intrång i personlig integritet kan Datainspektionen meddela villkor eller, om rättelse inte på annat sätt kan åstadkommas, förbjuda fortsatt förande av personregister eller återkalla meddelat tillstånd (se 18 § datalagen).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inrättar eller för personregister utan licens eller tillstånd, bryter mot Datainspektionens beslut om villkor eller förbud, obehörigen lämnar ut personuppgift, inte gallrar registret, inte lämnar riktigt registerutdrag enligt 10 § eller lämnar Datainspektionen osanna uppgifter i samband med tillsyn kan dömas till böter eller till fängelse i högst ett år (se 20 § första stycket datalagen).

Vidare kan den dömas till böter som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte för registerförteckning eller inte håller förteckningen tillgänglig för inspektionen och på begäran av denna ger in förteckningen (jfr 20 § andra stycket datalagen).

Ett personregister kan förklaras förverkat, om det inrättats eller förts utan nödvändig licens eller tillstånd (jfr 22 § datalagen).

Den som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för ADB eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning kan dömas för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år. Brottet är straffbart även på försöks- och förberedelsestadiet, om det inte är ringa (se 21 § datalagen).

Om en registrerad tillfogas skada genom att personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom, skall den registeransvarige ersätta skadan. Om någon tillfogas skada genom brott mot datalagen, skall den som har gjort sig skyldig till brottet

ersätta skadan. Härvid skall hänsyn tas även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse (se 23 § datalagen).

SPAR

I datalagen finns också bestämmelser om *SPAR, det statliga person- och adressregistret* (26 - 28 §§). Uppgifterna i SPAR används bl.a. för aktualisering och kontroll av uppgifter i andra personregister och för urvalsdragningar. SPAR får användas både av myndigheter och enskilda. Den enskilde har möjlighet att få infört en direktreklamspärr i SPAR. En utförligare redovisning av regelverket kring SPAR finns i avsnitt 4.3.3.

Dataförordningen

Kompletterande bestämmelser om bl.a. licensanmälan, tillståndsansökan, handläggningen hos Datainspektionen och bistånd till personer som är registrerade utomlands finns i dataförordningen (1982: 480). I 14 § dataförordningen finns vidare ett bemyndigande för Datainspektionen att meddela verkställighetsföreskrifter till datalagen.

3.2.2 Datainspektionens författningssamling m.m.

Datainspektionen kan i tillståndsbeslut föreskriva att ett register inte får innehålla personnummer eller att användningen av personnummer i ett visst register skall vara villkorad på något sätt (jfr 6 och 18 §§ datalagen). Denna möjlighet har inspektionen utnyttjat i sin tillståndsverksamhet. Datainspektionen har vidare, som angetts under föregående punkt, enligt 14 § dataförordningen bemyndigats att meddela verkställighetsföreskrifter till datalagen.

De föreskrifter som reglerar användningen av personnummer finns publicerade i följande föreskrifter meddelade i Datainspektionens författningssamling (DIFS).

- I *föreskrifter om vissa löne- och personalregister (DIFS 1979:2)* föreskrivs att den registrerades personnummer inte får lämnas ut från registret i vidare mån än som behövs för att tillgodose ändamålet med registret. Om uppgiften blir tillgänglig i visuellt läsbar form utanför den egna verksamheten, t.ex. i samband med postbefordran skall den registeransvarige särskilt beakta att detta inte sker i onödan eller på sätt som kan väcka oro eller förargelse (punkt 6.8). En motsvarande bestämmelse finns också i *föreskrifter om vissa kund- och leverantörsregister m.fl. (DIFS 1979:3)*, punkt

6.6, i *föreskrifter om vissa hyresregister (DIFS 1980:3)*, punkt 6 och i *föreskrifter om vissa medlemsregister (DIFS 1981:1)*, punkt 6.

- Datainspektionens *föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i kommunal verksamhet (DIFS 1990:2)* anger bl.a. vilka slag av uppgifter som får registreras i kommunernas informationsregister respektive deras administrativa register. Föreskrifterna medger att personnummer registreras i befolkningsregister, fastighetsregister och företagsregister (informationsregister). Personnummer får också registreras i register över förtroendevalda, bostads- och tomtkö, bygglov, bostadsbidrag, överförmyndaren och förhandlingsuppdrag (administrativa register). (Bilagan till föreskrifterna ändrad genom DIFS 1993:3.)
- I *Datainspektionens föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i svenska kyrkans verksamhet (DIFS 1991:2)* anges bl.a. i vilka fall personnummer får registreras i personregister hos myndigheter inom svenska kyrkan som inrättas enligt författningen. Föreskrifterna reglerar församlingsregister, ministerialböcker, Svenska kyrkans centralstyrelses referensregister och Svenska kyrkans centralstyrelses register för underrättelse till pastor i vissa fall. (Föreskrifterna ändrade genom DIFS 1991:3 och 1993:2. Ändringarna avser inte föreskrifterna om registrering av personnummer.)
- *Datainspektionens föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i statlig och landstingskommunal forskningsverksamhet (DIFS 1993:1)* reglerar inte i detalj vilka uppgifter som får registreras. Vid ansökan skall sökanden ange om personnummer skall registreras eller inte. I anslutning till ansökningsblanketten redovisas bestämmelserna om personnummer i 7 § datalagen.
- *Datainspektionens föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa direktreklamregister (DIFS 1993:5)* trädde i kraft den 1 november 1993, då inspektionens föreskrifter (DIFS 1988:1) om förenklat ansökningsförfarande för vissa direktreklamregister upphörde att gälla. Den viktigaste ändringen i de nya reglerna är att personnummer inte längre får finnas i ett direktreklamregister som förs med stöd av ett tillstånd som meddelats enligt det förenklade ansökningsförfarandet.

Enligt föreskrifterna om direktreklamregister är en förutsättning för tillstånd enligt det förenklade tillståndsförfarandet att registret bara skall existera en begränsad tid, nämligen högst tre månader. Den som vill inrätta och föra ett direktreklamregister med annat innehåll eller under längre tid än vad som sägs i författningen, får ansöka om tillstånd i vanlig ordning. När det gäller personnummer anser Datainspektionen att det normalt inte finns skäl att registrera personnummer i direktreklamregister.

Av föreskrifterna avser de från tiden före 1982 register som om de inrättas numera inte är tillståndspliktiga. Dessa föreskrifter tillämpas därför numera endast som riktlinjer i inspektionens verksamhet.

Datainspektionen gav i mars 1992 ut en skrift om personnummer i personregister (nr 14 i skriftserien Datainspektionen informerar). I skriften finns en redogörelse för datalagens regler om personnummeranvändning och motiven till bestämmelsen i 7 § andra stycket datalagen. Här finns också en beskrivning av Datainspektionens prövning av personnummeranvändningen och inspektionens syn på personnummeranvändningen.

Datalagsutredningens förslag m.m.

Datalagsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1993:10) En ny datalag att en bestämmelse motsvarande den som i dag finns i 7 § andra stycket datalagen skulle tas i en ny datalag. Utredningen hänvisade till att bestämmelsen om användningen av personnummer för relativt kort tid sedan införts i den gällande datalagen och att regeringen beslutat tillsätta en särskild utredare för att utreda frågan om en begränsning av användningen av personnummer (s. 407).

3.3 Bestämmelser om sekretess/tystnadsplikt

3.3.1 Sekretesslagen och sekretessförordningen

Sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att utlämna allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (se 1 kap. 1 § sekretesslagen). I brottsbalken 20 kap. 3 § finns bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Enligt 1 kap. 2 § sekretesslagen får uppgift som är sekretessbelagd inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. Motsvarande bestämmelse med förbud för myndighet att röja uppgift för annan myndighet finns i 1 kap. 3 §. Särskilda regler finns vidare i sekretesslagen om överföring av sekretess mellan myndigheter.

I 20 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt sekretesslagen att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av sekretesslagen vid utlämnande av uppgift.

Den grundlagsgivna offentlighetsprincipen, dvs. rätten att ta del av allmänna handlingar, regleras i tryckfrihetsförordningen (TF). I 2 kap.

1 § TF stadgas att varje svensk medborgare skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. I 2 § anges de fall då, inom offentlighetsprincipens ram, begränsningar får göras i rätten att ta del av sådana handlingar. Dessa begränsningar får enligt lagrummet göras endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt bestämmelsen göras i en särskild lag - nu sekretesslagen - eller annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

De fall då begränsningar i skyldigheten att utge allmänna handlingar ligger inom offentlighetsprincipens ram, anges således i 2 kap. 2 § TF under de ovan angivna punkterna 1-7. Dessa motsvaras av regler i 2-10 kap. sekretesslagen, där således regler lämnas om sekretess med hänsyn till de intressen som avses i 2 kap. 2 § TF vid punkterna 1-7.

I samtliga nyssnämnda kapitel i sekretesslagen, dvs. 2-10 kap. med materiella regler om sekretess, torde uppgifter om enskilda komma ifråga i verksamheter för vilka sekretess gäller. Det innebär att också uppgifter om personnummer torde förekomma inom alla dessa områden. Här skall särskilt framhållas 5 kap. avseende brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet, 7 kap. avseende skyddet för enskilds personliga förhållanden, 8 kap. avseende skyddet av enskilds ekonomiska förhållanden och 9 kap. avseende skyddet av enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur.

Till grund för avgörandet om sekretess gäller för uppgifter och handlingar av de slag som avses i nämnda kapitel i sekretesslagen skall ligga det men som bedöms uppkomma om uppgiften (handlingen) lämnas ut. Sekretess föreligger därvid enligt huvudreglerna om den utlämnande myndigheten bedömer - enligt vissa stadganden - att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (s.k. rakt skaderekvisit) eller - enligt andra stadganden - om det vid bedömningen inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men om uppgiften röjs (s.k. omvänt skaderekvisit).

Åtskilliga bestämmelser i sekretesslagen omfattar således uppgift om personnummer och en menbedömning skall i dessa fall enligt lagen

göras vid röjandet av dessa uppgifter. Här skall bara några bestämmelser nämnas som kan vara särskilt aktuella i sammanhanget, nämligen 7 kap. 16 § som avser personregister enligt datalagen och bestämmelserna i 15 kap. 9-13 §§ med särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling. Vidare finns i sekretesslagen bestämmelser om s.k. folkbokföringssekretess (7 kap. 15 § första och tredje styckena). Dessa bestämmelser har följande lydelse:

> Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen.
>
> Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Med stöd av 7 kap 15 § sekretesslagen har i 1 a § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivits att sekretess skall gälla i vissa angivna verksamheter som avser registrering av betydande del av befolkningen för uppgift om enskildas personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller för verksamhet som avser

1. fastighetsregistermyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem
2. kommunala fastighetsregister
3. rikspolisstyrelsens centrala passregister
4. statens räddningsverks register över civilförsvarspliktig personal
5. socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal
6. statens löne- och pensionsverks pensionsregister
7. vägverkets trafikregister
8. värnpliktsverkets och truppregistreringsmyndigheternas register över försvarsmaktens personal
9. svenska kyrkans centralstyrelses referensregister och register för underrättelse till pastor i vissa fall
10. svenska kyrkans församlingars medlemsregister och ministerialböcker.

Sekretessen i 7 kap 15 § första stycket sekretesslagen gäller således både för den egentliga folkbokföringen och för andra befolkningsregister som omfattar en betydande del av befolkningen. Exempelvis omfattas det statliga person- och adressregistret (SPAR) och SCB:s register över totalbefolkningen.

Regeringen har nyligen föreslagit ändringar i sekretesslagen i syfte att bl.a. förbättra integritetsskyddet för enskilda och att tillgodose vissa viktiga insynsintressen i fråga om uppgifter som i dag är sekretesskyddade (prop 1993/94:165). Förslagen i propositionen grundar sig på en tidigare inom Justitiedepartementet framtagen promemoria, Ds 1993:55 Några frågor om sekretess.

Med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott föreslås bestämmelser som gör det möjligt att sekretessbelägga uppgifter i ritningar över t.ex bankvalv. Enligt förslaget skall även ett körkorts referensnummer kunna sekretessbeläggas. Numret skall endast kunna lämnas ut i de fall där det står klart att det kan ske utan risk för förfalskning.

För att stärka skyddet för den enskildes personliga förhållanden föreslås att sekretess skall gälla för känsliga uppgifter som finns med i en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, för uppgifter i läkarintyg i ärenden om parkeringstillstånd för rörelsehindrade, för uppgifter i ärenden som rör befrielse från skyldigheten att fullgöra värnplikt i de fall då t.ex. ekonomiska och sociala skäl åberopas som grund för befrielse, i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret och för uppgifter i ärenden hos regeringen som rör överförande av verkställighet av brottmålsdom.

Vissa offentliganställdas bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer skall också, i den utsträckning regeringen föreskriver, kunna hållas hemliga. Det gäller sådana uppgifter om anställda hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Som exempel nämns polis, åklagare, domare, socialtjänstpersonal och kronofogdar (prop. s. 33). Vid Lagrådets behandling av lagförslaget anfördes att för att syftet med bestämmelsen skall tillgodoses sekretesskyddet även bör omfatta uppgift om personnummer. I propositionen säger regeringen sig dela denna bedömning och beaktar att det knappast kan finnas något egentligt insynsintresse beträffande offentliga funktionärers personnummer. För att bestämmelsen skall få avsedd effekt bör enligt propositionen även personnummer kunna omfattas av sekretess inom den personaladministrativa verksamheten eftersom den som har kunskap om någons personnummer på ett enkelt sätt genom t.ex. en förfrågan till folkbokföringen kan få uppgift om adress till den person numret rör (prop. s. 34).

Vidare föreslås att sekretess skall gälla för uppgifter i tjänstgöringsomdömen som upprättas inom utrikesförvaltningen, för uppgifter i verksamhet som avser tillsyn över stiftelser samt för vissa uppgifter hos Justitiekanslern.

I propositionen föreslås även vissa inskränkningar av sekretessen. Det gäller uppgifter som kan hjälpa en myndig person att hitta sina biologiska föräldrar. En lindring i skattesekretessen föreslås också. Den innebär att konkursförvaltare skall få ta del av revisionspromemorior. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

3.3.2 Andra sekretessbestämmelser avseende allmän verksamhet

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF skall begränsningarna i handlingsoffentligheten i princip tas in i en enda lag. Samtidigt ger bestämmelsen möjlighet att för särskilda områden ta in regler i annan lag till vilken den förstnämnda lagen får hänvisa. Denna möjlighet har utnyttjats i viss utsträckning.

I de flesta fall har härvid den grundläggande bestämmelsen tagits in i sekretesslagen, medan det åt den särskilda lagen har överlämnats att reglera t.ex. frågor om utlämnande av uppgifter och om andra begränsningar i sekretessen. Denna metod har kommit till användning bl.a. i fråga om sekretessen avseende skatteregister (9 kap. 1 §), kriminal- och polisregistren (7 kap. 17 §) och angående patent- och mönstersekretessen (8 kap. 13 §). Så gäller t.ex. om utlämnande av uppgifter ur polisregister vad som är föreskrivet i lagen (1965:94) om polisregister m.m. och i polisregisterkungörelsen (1969:38). Enligt 3 § lagen om polisregister m.m. förutsätter sådant utlämnande regeringens medgivande antingen genom bestämmelser i förordning eller genom beslut i det särskilda fallet. I 17 § polisregisterkungörelsen har meddelats allmänna bestämmelser om de fall då uppgifter från polisregister får utlämnas till enskilda. Utlämnande av uppgifter från skatteregister regleras i 12 § skatteregisterlagen (1980:343).

I andra fall har sekretessregleringen i sin helhet förts över till särskild lagstiftning. Detta gäller t.ex. i fråga om sekretessen i ärenden enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar (2 kap. 2 § första stycket sekretesslagen).

Tekniken att komplettera en bestämmelse i sekretesslagen med av regeringen beslutade föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet har använts i ett par fall. Det viktigaste exemplet är regleringen av sekretessen i statlig tillsyns- och stödverksamhet m.m. med avseende på näringslivet (8 kap. 6 §).

3.3.3 Bestämmelser om tystnadsplikt inom den enskilda sektorn

Skyldighet att iaktta sekretess och tystnadsplikt inom den enskilda sektorn grundas i de flesta fall på avtal. Regler om sådan skyldighet

kan finnas i anställningsavtal, men kan också uppställas i avtal mellan olika företag. Det finns också ett mindre antal lagar som innehåller bestämmelser om tystnadsplikt avseende den enskilda sektorn. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en sådan i lag fastställd tystnadsplikt riskerar att ådömas ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap 3 § brottsbalken.

I detta avsnitt ges en kort översikt över de tystnadspliktsbestämmelser som avser att vara ett skydd för uppgifter om den enskildes personliga förhållanden.

Datalagen (1973:289)

Enligt 13 § datalagen får den som är registeransvarig eller har tagit befattning med personuppgifter eller uppgifter som insamlats till sådana register inte obehörigen röja vad han därigenom fått veta om enskilds personliga förhållanden. Se beträffande datalagen avsnitt 3.2.1.

Kreditupplysningslagen (1973:1173)

I 14 § kreditupplysningslagen stadgas att den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter. Ett utnyttjande eller utlämnande inom ramen för kreditupplysningsverksamheten får bara ske på det sätt som anges i kreditupplysningslagen eller i de föreskrifter som Datainspektionen med stöd av lagen utfärdat för verksamheten.

Inkassolagen (1974:182)

Den som är eller har varit verksam i en inkassoverksamhet som avser indrivning av fordringar för annans räkning eller fordringar som har övertagits för indrivning får enligt 11 § inkassolagen inte obehörigen röja eller utnyttja vad han till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter. Detta gäller dock inte i fråga om inkassoverksamhet som är av tillfällig natur och avser endast enstaka fordringar.

Bankrörelselagen (1987:617)

Lagbestämmelsen om s.k. banksekretess återfinns i 1 kap. 10 § bankrörelselagen. Där föreskrivs att enskildas förhållande till bank inte obehörigen får röjas. Med uttrycket enskildas förhållande till bank

åsyftas fysiska eller juridiska personers förhållande till banken just i dess egenskap av bank. Lagregeln tar alltså sikte på sådana omständigheter som hänger samman med kundförhållandet mellan banken och den enskilde. Då en bank lämnar upplysningar om en kund till mottagare utanför banken röjs kundens förhållanden till banken. Ett sådant röjande sker obehörigen om det inte föreligger någon omständighet som medför att det är tillåtet för banken att lämna ut upplysningen.

Enligt vissa lagbestämmelser har en bank skyldighet att lämna uppgifter om sina kunder till myndigheter. Ett sådant föreskrivet utlämnande av uppgifter anses ske behörigen. Som exempel kan nämnas att det åligger en bank att lämna vissa uppgifter om skattskyldiga till skattemyndigheterna. Även andra intressenter än myndigheter kan enligt lag ha rätt att ta del av information som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Det kan exempelvis röra sig om aktieägare i banken eller företrädare för de anställda i banken.

Utöver den lagreglerade skyldigheten anses bankerna i vissa situationer ha rätt att lämna ut uppgifter om sina kunder trots att detta inte uttryckligen åligger dem. Som stöd för denna rätt kan åberopas en fast praxis eller förekomsten av sådana omständigheter att bankkunden kan antas acceptera uppgiftslämnandet. Som ett exempel på det sistnämnda kan nämnas att den som erhållit eller överväger att ta emot en check som betalning anses ha rätt att få besked om det finns täckning på kontot. Detsamma gäller den som tar emot betalning genom ett kontokort. (Se vidare härom Håkan Nial, Banksekretessen, 5 uppl. s. 33).

Datainspektionen har med stöd av datalagen utfärdat föreskrifter för bankernas behandling av personuppgifter. Inspektionen har även med stöd av kreditupplysningslagen utfärdat föreskrifter för det informationsutbyte som äger rum. Dessa föreskrifter har visserligen inte någon självständig betydelse för banksekretessen, men påverkar obehörighetsbegreppen i datalagens och kreditupplysningslagens sekretessbestämmelser.

Lagen (1992:1610) om kreditaktiebolag

I 1 kap. 5 § lagen om kreditaktiebolag föreskrivs att enskildas förhållande till kreditmarknadsbolag inte obehörigen får röjas. Regeln har utformats efter förebild av regeln om banksekretess.

Lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl

I lagens 6 §, 6 a § och 6 b § finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonal. Vem

som är sådan personal anges i lagens 1 §. Tystnadsplikten omfattar bl.a. uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Enligt 7 a § är hälso- och sjukvårdspersonal, utöver vad som annars följer av lag eller förordning, skyldig att lämna ut uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet, uppgift som behövs för en rättsmedicinsk undersökning, uppgift som Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet, uppgift om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om avskiljande av denne från högskoleutbildning och uppgift som Vägverket behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort eller traktorkort.

Socialtjänstlagen (1980:620)

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen lag får enligt lagens 71 a § inte obehörigen röja vad han därvid erfarit om enskildas personliga förhållanden.

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

I 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen finns regler om tystnadsplikt för skyddsombud, ledamot i skyddskommitté och den som deltagit i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Tystnadsplikten omfattar bl.a. uppgift om enskilds personliga förhållande.

Lagen (1991:1047) om sjuklön

Enligt 18 § sjuklönelagen får den som i en arbetsgivares personaladministrativa verksamhet genom visst intyg av läkare eller tandläkare eller särskild försäkran erhåller kännedom om en enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt inte obehörigen röja detta.

Övrigt

Bestämmelser om tystnadsplikt beträffande uppgifter om enskilds personliga förhållanden finns även i lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare, lagen (1992:314) om tystnadsplikt i verksamhet i Samhallgruppen, lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa

funktionshindrade. Regler om sådan tystnadsplikt återfinns också i lagen (1980:578) om ordningsvakter och lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

I 19 § postlagen (1993:1684) stadgas tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till vissa i lagen särskilt angivna uppgifter. För uppgift om en enskilds persons adress gäller tystnadsplikt dock endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Om en personuppgift som anger att en försäkringstagare har vidtagit dispositioner beträffande i framtiden utfallande försäkringsbelopp till förmån för någon annan har införts i sådant personregister som avses i datalagen, får enligt 7 kap. 20 § försäkringsrörelselagen (1982:713) uppgiften inte lämnas ut till denne. Vad i övrigt angår försäkringsbolags hantering av uppgifter om enskildas förhållanden finns inte någon särskild tystnadsplikt angiven i försäkringsrörelselagen och lagen (1989:508) om försäkringsmäklare.

3.4 Övriga bestämmelser om personnummer

En sammanställning har gjorts över författningar i SFS som innehåller bestämmelser om personnummer. Till grund för sammanställningen ligger en sökning i rättsdatabasen efter författningar som innehåller begreppet "personnum-". Sökningen har givit resultatet att det finns 139 olika författningar som reglerar personnummer och personnummeranvändning. Med hänsyn till söktekniken i databasen kan visst bortfall förekomma, t.ex. då det gäller bestämmelser om innehåller sammansättningen "person- och/eller organisationsnummer. Bestämmelser som eventuellt reglerar frågor om personnummer utan att innehålla termen i fråga finns i regel inte med. Detsamma gäller äldre författningar som är upphävda men ändå kan ha betydelse, t.ex. 1956 års taxeringslag (1956:623).

Författningarna har i sammanställningen indelats i följande fyra grupper:

A. Författningar inom skatteförvaltningen
B. Registerförfattningar
C. Författningar om tillstånd att bedriva viss verksamhet m.m.
D. Diverse

En lista över författningarna redovisas i *bilaga 2*. I samma bilaga redovisas innehållet i de bestämmelser om personnummer som sökningen resulterat i. Här skall några typer av de framtagna bestämmelserna inom de ovannämnda fyra grupperna redovisas i korthet.

Grupp A - *författningar inom skatteförvaltningen* - omfattar ett sextiotal bestämmelser som ingår i elva olika författningar. Dessa avser i huvudsak skyldighet att lämna deklarationer och kontrolluppgifter som innehåller personnummer. Det finns således sådana bestämmelser avseende inkomst- och fastighetsdeklarationer. Enligt ett antal uppbördsregler skall personnummer anges bl.a. i uppbördsdeklarationer. Av särskilt intresse kan en anvisning till 16 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt vara. I denna föreskrivs att faktura, avräkningsnota eller motsvarande i vissa fall skall ange den skattskyldiges personnummer. Vid vissa förvärv skall handlingen också innehålla uppgift om säljarens personnummer eller organisationsnummer eller, om sådant nummer saknas, en likvärdig uppgift. En motsvarande bestämmelse finns i den nya mervärdesskattelag som träder i kraft den 1 juli 1994 (SFS 1994:200).

Av övriga bestämmelser avser ett fyrtiotal, intagna i 3 kap. lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, skyldighet för arbetsgivare, banker, försäkringsinrättningar m.fl. att lämna kontrolluppgifter om löner, räntor, pensioner m.m. Kontrolluppgifterna skall enligt 3 kap. 57 § innehålla personnummer eller organisationsnummer på både den uppgiftsskyldige och den uppgiften avser.

Grupp B - *registerförfattningar* - anger 14 lagar och förordningar avseende s.k. statsmaktsregister, där det redan av lagen eller förordningen framgår att personnummer skall ingå i registret. De register för vilka det gäller är

- skatteregister
- folkbokföringsregister
- tullregister
- bilregister
- utsökningsregister
- polisregister
- register för registerföring vid allmänna domstolar
- register för registerföring vid vissa myndigheter inom åklagarväsendet
- register för betalningsföreläggande och handräckning
- handelsregister
- allmänna företagsregistret

Endast i sex av dessa register ges regeln om att personnummer får ingå i registret i en särskild lag om registret. Dessa är skatteregistret, folkbokföringsregistret, tullregistret, utsökningsregistret, registret för betalningsföreläggande och handräckning samt handelsregistret.

Grupp C avser *författningar om tillstånd att bedriva viss verksamhet m.m.* Denna grupp innehåller regler i 31 olika författningar. En stor del av dessa bestämmelser avser ansökningar hos annan myndighet än domstol om till viss person knutna tillstånd eller auktorisationer, där

sökanden i ansökningen skall ange sitt personnummer. Hit hör bl.a. ansökningar om

- förordnande som ordningsvakt
- registrering som fastighetsmäklare
- trafiktillstånd
- tillstånd att inneha vapen, ammunition, o. dyl.
- interimslicens för fordon
- pass (se grupp D)
- tjänstekort (se grupp D).

Hit hör också regler om att vissa tillstånd skall innehålla personnummer, t.ex. körkort.

Likartade är ansökningar hos annan myndighet än domstol om att få driva viss näringsverksamhet. t.ex.

- inkassoverksamhet (se grupp D)
- kreditupplysningsverksamhet
- handel med skrot
- handel med begagnade varor
- bevakningsföretag
- handel med finansiella instrument
- bilskrotning
- transportförmedling
- biluthyrning
- försäkringsmäkleri.

I ansökan om oktroj m.m. för att driva bankrörelse skall stiftarnas personnummer uppges då det rör sig om bankaktiebolag och sparbank. För föreningsbank skall styrelseledamöternas personnummer anges.

Enligt åtskilliga regler skall personnummer lämnas i samband med att juridiska personer av skilda slag skall registreras. I anmälningarna för registrering skall då - med vissa variationer - anges personnummer för styrelseledamöter och deras suppleanter, verkställande direktör, firmatecknare revisorer, revisorssuppleanter m.fl.

Ett stort antal uppgifter om personnummer ingår i VPC-systemet för den nya aktiehanteringen enligt aktiekontolagen. Personnummer för aktieägare i avstämningsbolag ingår i nämnda system och införs i bl.a. aktieboken.

I den fjärde gruppen (grupp D), som avser *resterande författningar med bestämmelser om personnummer*, finns bl.a. datalagstiftning, lagstiftning om folkbokföring, tullagstiftning, smittskyddslagstiftning och värnpliktslagstiftning. Bestämmelser om personnummer finns också i regleringen av arbetslöshetskassans register och SCB:s sysselsättningsregister. Vidare ingår regler om personnummer i vallagen och sametingslagen samt i lagstiftningen om fastighetsregistrering och SPAR.

Åtskilliga regler i den fjärde gruppen finns vidare i lagstiftning som reglerar viss polisiär och judiciell verksamhet. Vid förundersökning skall misstänkts och vittnes personnummer antecknas. Den som ansöker om betalningsföreläggande och handräckning skall uppge sitt personnummer.

Den första inlagan från en part till en domstol skall som regel innehålla hans personnummer. Personnummer för motpart och eventuella vittnen m.fl. skall också uppges. Även vissa anmälningar och ansökningar som skall göras hos domstol skall vara försedda med personnummer. Det gäller t.ex. dödsboanmälan, ansökan om tillstånd att förvärva viss egendom och om företagsinteckning. Vid särskild postdelgivning och vid delgivning genom polismyndighets försorg skall vidare det kuvert, som innehåller den handling som skall delges, på framsidan vara försett med den söktes personnummer.

3.5 Bestämmelser om namn

En begränsad användning av personnummer kommer sannolikt att innebära att namn får en större betydelse som identifikationsmedel. I detta avsnitt lämnas därför en översiktlig redogörelse för de regler om namnändring som finns i namnlagen (1982:670). I avsnitt 5.3 redovisas vissa uttalanden under förarbetena till namnlagen och statistikuppgifter beträffande namn.

Namnlagen

Bestämmelser om personnamn, varmed avses efternamn, mellannamn och förnamn, finns i namnlagen. Namnlagen föreskriver att den som vill byta ett efternamn som har förvärvats vid födelsen till ett annat efternamn som bärs av någon av föräldrarna kan göra detta genom anmälan till skattemyndigheten. Genom anmälan till skattemyndigheten kan byte ske även till ett efternamn som någon av föräldrarna senast har burit som ogift. Så länge ett barn är under 18 år kan barnet med stöd av de redovisade bestämmelserna flera gånger byta till ett efternamn som har anknytning till någon av föräldrarna. Sedan barnet fyllt 18 år får byte till annat namn med anknytning till föräldrarna däremot ske endast en gång (se 5 §).

Beträffande makars byte av efternamn innebär namnlagen i huvudsak att makarna vid äktenskapets ingående kan välja mellan att antingen få namngemenskap genom att en av dem tar den andras efternamn eller behålla sina efternamn från tiden före giftermålet. Efternamn får antas som gemensamt efternamn endast om den vars namn avses lämnar sitt samtycke och namnet inte har förvärvats

genom ett tidigare äktenskap. Om makarna bär olika efternamn kan den ena av dem under äktenskapet byta till den andras efternamn. Har den ena maken vid giftermålet eller senare bytt till den andras efternamn kan den maken ta tillbaka sitt efternamn som ogift. Som en generell regel gäller att en make som en gång bytt sitt efternamn inte därefter kan byta till den andra makens efternamn (se 10 §).

Den som i vissa andra fall vill byta sitt efternamn kan få tillstånd till detta efter ansökan hos PRV. Byte kan ske både till ett nybildat efternamn eller till något annat efternamn. Om ett sådant namnbyte skett en gång krävs det särskilda skäl för ytterligare byten (se 11 §).

Ett mellannamn skall alltid bäras mellan förnamn och efternamn. Den som vill bära ett mellannamn skall anmäla detta till skattemyndigheten. Den som inte längre vill bära ett mellannamn skall också anmäla detta till skattemyndigheten (se 29 §).

Den som ursprungligen förvärvat ett enda förnamn kan genom anmälan till skattemyndigheten förvärva ytterligare ett eller flera förnamn. Den som ursprungligen förvärvat flera förnamn kan genom anmälan till skattemyndigheten byta ut, stryka eller lägga till ett eller flera förnamn. Det av de förnamn som ursprungligen förvärvats skall dock alltid behållas (se 31 §).

Ändring av ordningsföljden mellan förnamn görs genom anmälan till skattemyndigheten. På samma sätt kan även stavningen ändras, om inte namnets uttal ändras genom detta (se 32 §). Tillägg, ändring eller strykning av förnamn kan i andra fall ske efter ansökan hos Patent- och registreringsverket, om det föreligger särskilda skäl (se 33 §).

Namnlagen innehåller en uttrycklig bestämmelse om att dubbelnamn inte får godkännas som nybildat efternamn (se 12 § första stycket 3). Det intresse som skulle kunna tillgodoses genom dubbelnamn har ansetts i stället få tillgodoses genom mellannamn.

Namnlagens regler gäller inte bara för svenska medborgare utan även för medborgare i Danmark, Finland och Norge som är bosatta här i landet. Andra utländska medborgare som har hemvist i Sverige får med tillämpning av lagen förvärva, ändra eller behålla namn genom anmälan till skattemyndigheten eller efter ansökan hos PRV (se 51 §). Lagen tillämpas också på statslösa personer som har hemvist i Sverige eller, om de inte har hemvist i något land, har sin vistelseort här (se 52 §).

Bestämmelser om förfarandet i ärenden hos PRV finns i namnförordningen (1982:1136).

4 Personnummeranvändningen

4.1 Inledning

Utvecklingen av informationsteknologin har medfört att denna kommit att användas inom de flesta områden och fått stor betydelse för samhällsutvecklingen. Numera utnyttjas ADB-teknik inom alla samhällssektorer som har behov av information och av att förmedla information. Datorutrustningen har blivit kraftfullare, billigare och enklare att hantera. Detta har medfört att att en mycket stor del av personregistreringen i dag utförs med stöd av ADB.

Ett personregister i datalagens mening uppstår när man dataregistrerar uppgifter som kan kopplas till en enskild person. Inte bara register som innehåller personnamn och personnummer räknas som personregister. Också förteckningar med exempelvis kundnummer, telefonnummer eller andra koder som kan kopplas till en person räknas som personregister.

Det finns ingen uppgift om hur många personregister som existerar. Hos Datainspektionen finns registrerat omkring 52 000 licenser för personregister. Datalagsutredningen uppskattade i sitt betänkande SOU 1993:10 att antalet borde vara mellan 500 000 och en miljon om alla följde datalagen. Därtill kommer de personregister som förs av enskilda uteslutande för personligt bruk och som inte är tillstånds- eller licenspliktiga.

När det gäller den *offentliga sektorn* finns uppgifter om enskilda registrerat i ett stort antal register. Vissa stora, centrala myndighetsregister är beslutade av regering eller riksdag. Den omstrukturering som pågår genom att verksamhet som staten eller kommunerna tidigare svarat för överförs till privat regi torde komma att innebära en ökning av antalet personregister inom den enskilda sektorn. Samtidigt kan privatiseringen innebära en viss minskning av antalet personregister inom den offentliga sektorn.

Kommunerna har olika register över invånarna i kommunen. Svenska kyrkan har installerat ett datoriserat informationssystem med uppgifter om medlemmar och andra.

Hos RPS förs bl.a. kriminalregister, polisregister och körkortsregistrets belastningsdel.

Kriminalvårdsstyrelsen för bl.a. ett kriminalvårdsregister. Hos kronofogdemyndigheten finns bl.a. utsökningsregistret, även kallat REX, med uppgifter för kronofogdemyndighetens verksamhet.

RFV för stora register som bl.a. innehåller uppgifter om pension och olika bidrag.

Försäkringskassorna har stora personregister. På sjukhusen har de olika klinikerna personregister som används för att administrera hälso- och sjukvården, för att följa upp vården samt för forskning. Socialstyrelsen för bl.a. cancerregistret, hälso- och sjukvårdspersonalregistret samt det medicinska födelse- och missbildningsregistret. Forskningsregister finns bl.a. hos universitet och högskolor.

SCB har för statistiska ändamål omkring 130 register. Här finns exempelvis register över befolkningens utbildning, folk- och bostadsräkningarna, inkomst- och förmögenhetsregister samt register över totalbefolkningen. Här förs också BASUN, det allmänna företagsregistret.

Skatteförvaltningen har olika skatteregister m.m. Länsstyrelserna för register om exempelvis krigs- och beredskapförhållanden samt lönegarantier.

SPAR-nämnden för det statliga person- och adressregistret SPAR med driften förlagd till DAFA Data AB. Statens invandrarverk har bl.a. SU-systemet som är ett diarium över samtliga ärenden och beslut som avser tillståndsgivning och medborgarskapsprövning.

Studerande som fått studiestöd och/eller studiehjälp finns registrerade hos Centrala studiestödsnämnden. Fastighetsägare finns registrerade i fastighetsdatasystemet hos Centralnämnden för fastighetsdata, CFD.

Statens löne-och pensionsverk har ett matrikelregister som omfattar anställda i offentlig tjänst som omfattas av statliga pensionsbestämmelser och ett pensionsregister som förs för beräkning av statliga tjänstepliktsförmåner m.m.

Hos Arbetarskyddsstyrelsen finns flera personregister, likaså hos olika arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder.

Tullverket för ett spaningsregister benämnd SPADI. Hos Vägverket finns bl.a. körkortsregistret. Värnpliktsverket ansvarar för olika register som omfattar försvarsmaktens personal.

Inom den *enskilda sektorn* kan personer finnas registrerade exempelvis i olika abonnent-, fakturerings-, hyres-, kund-, leverantörs- och medlemsregister. Kundregister med information som många gånger kan betraktas som känslig finns bl.a. hos banker, kontokortföretag och försäkringsbolag.

Företagshälsovården använder ofta ADB. Hos Apoteksbolaget AB registreras under viss tid uppgifter om receptutfärdande. Radiotjänst i Kiruna AB för ett register med innehavare av TV-mottagare samt fakturamottagare. Telia AB för register över kunder som abonnerar på

telekommunikationstjänster. VPC för bl.a. ett register över vissa aktiekontoinnehavare.

Ett 20-tal företag har fått tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. I de kreditupplysningsregister som förs finns i vissa fall alla personer i landet som är över 15 år registrerade. Omkring 340 företag har tillstånd att bedriva inkassoverksamhet.

Den dominerande registreringen av personuppgifter torde dock inom den enskilda sektorn ske i de personaladministrativa registren. Både inom stora och små företag ökar datoriseringen. Det krävs ett stort antal instruktioner per anställd för att underhålla ett personaladministrativt system. Olika författningsbestämmelser gör det nödvändigt för arbetsgivare att registrera uppgifter om sina anställda.

Det finns inte någon uppgift om i hur många register eller sammanhang personnummer används. Med tanke på att de bestämmelser om personnummeranvändning som infördes i datalagen år 1992, enligt vad som framkommit vid utredningens undersökningar, hittills inte i någon större utstäckning påverkat registreringen av personnummer kan det hållas för troligt att personnummer registreras i det stora flertalet av de ovannämnda registren. Personnummeranvändningen kan således sägas vara omfattande inom både den offentliga och den enskilda sektorn. Den offentliga sektorn kan på sätt och vis sägas ha styrt utvecklingen genom att personnummer kommit till användning som kopplingsbegrepp i stora statliga personregister.

Datainspektionen har i sin skriftserie *Datainspektionen informerar* nr 16 sammanställt en förteckning över de största och vanligaste registren som var i drift våren 1993. Förteckningen innehåller bl.a. uppgift om adress till respektive registeransvarig.

Även vid sidan av ADB-registreringen förekommer användning av personnummer. Personnummer noteras exempelvis på många intyg, i domar och på tjänstgöringslistor, på identitets- och medlemskort m.m. Vid kontakter med myndigheter och sjukvård efterfrågas ofta i första hand personnummer och först i andra hand namn och adressuppgifter.

4.2 Statsmaktsregister

De statsmaktsregister som förs omfattar ofta ett stort antal personer, ibland hela befolkningen. I dessa register är användningen av personnummer mycket vanlig. En anledning till detta är att dagens system byggts upp under den förutsättningen att personnummer kan användas som identitetsbeteckning. Användningen av personnummer som identitetsbegrepp har också underlättat möjligheterna till samkör-

ningar för kontroll och uppdatering. Personnummeranvändningen har också varit ett sätt att undvika personförväxlingar i stora register. Några egentliga överväganden om möjligheterna att underlåta personnummerregistrering eller att använda alternativa identitetsbegrepp har i princip inte förekommit förrän under senare tid.

4.2.1 Gällande ordning

Personregister om vars inrättande riksdagen eller regeringen beslutar är enligt 2 a § datalagen undantagna från kravet på tillstånd.

Om ett sådant s.k. *statsmaktsregister* innehåller uppgifter som i annat fall skulle ha medfört tillståndsplikt, skall dock yttrande inhämtas från Datainspektionen innan beslut om att inrätta registret fattas (se 2 a § första stycket andra meningen). När Datainspektionen avger ett sådant yttrande skall en bedömning av registret ske enligt samma grunder som vid prövning av ett tillståndsärende (se 11 § dataförordningen).

Datainspektionen kan även meddela beslut om villkor för dessa register, i den mån inte regeringen eller riksdagen har meddelat något villkor i samma hänseende (jfr 6 a och 18 §§ datalagen).

Datalagens bestämmelser om den registeransvariges skyldigheter, om tillsyn samt om straff och skadestånd gäller även för statsmaktsregistren. Datainspektionen kan dock beträffande sådana register inte förbjuda fortsatt förande eller återkalla något tillstånd (jfr 18 § andra stycket datalagen).

I de fall ett statsmaktsregister utvidgas, måste det prövas om utvidgningen är sådan att den kan jämställas med att ett nytt register inrättas. I sådant fall måste ett yttrande från Datainspektionen inhämtas.

I förarbetena till datalagen (prop. 1973:33 s. 97) anförde departementschefen att det av flera skäl var nödvändigt att särbehandla vissa statliga personregister. För det första borde riksdagen kunna besluta om inrättande av personregister för riksdagens egen verksamhet eller verksamheten hos organ som är underställda riksdagen. Vidare förekommer på den offentliga sektorn personregistrering av sådan vikt från allmän och enskild synpunkt att det är nödvändigt att frågan om registrens inrättande förbehålls statsmakterna själva. Det förutsattes att statsmakterna beslutar om inrättande av ADB-register endast i sådana fall då det är starkt motiverat med hänsyn till registrets betydelse eller med hänsyn till övriga omständigheter. Under remissbehandlingen av OSK:s förslag hade påpekats att ett tillstånd av Datainspektionen i exempelvis de fall inrättandet av ett register beslutats av regeringen och riksdagen eller av endera av statsmakterna skulle få karaktären av en överprövning av statsmakternas beslut.

Frågan om inrättandet av ett statsmaktsregister kan tas upp i en proposition. Det har ibland varit oklart om ett riksdagsbeslut som inneburit att medel anvisats för bl.a. ett register också inneburit att ett nytt register skulle inrättas. Konstitutionsutskottet (KU 1984/85:25) har framhållit vikten av att inrättande av statsmaktsregister kommer till klart uttryck i propositioner och i andra sammanhang.

Det finns ett stort antal personregister som regleras genom särskilda registerförfattningar. Registerlagarnas innehåll varierar beroende på bl.a. vid vilken tidpunkt lagarna kommit till och den uppfattning om vad som borde regleras som då var rådande. En del registerlagar fanns redan när datalagen infördes. Dessa äldre registerlagars primära mål har inte varit att värna om integriteten utan de innehåller främst regler om vad som skall registreras och hur information får spridas. Nyare registerlagar kompletterar eller ersätter delvis datalagens integritetsskydd. De kan innehålla bestämmelser om registerändamål, registeransvar, registerinnehåll, sökbegrepp (dvs. eventuella begränsningar i sökmöjligheterna), utlämnande av uppgifter och regler om gallring. Ibland kompletteras lagarna med förordningar. Datainspektionen kan också komplettera med föreskrifter eller villkor i den mån riksdagen eller regeringen inte utfärdat sådana. Det finns också ett antal registerförordningar med bestämmelser om register.

Riksdagens revisorer har i en rapport om ADB och integritet (rapport 1991/92:8) med utgångspunkt från dels Datainspektionens uppgifter om samtliga yttranden enligt 2 a § datalagen t.o.m. november 1991 dels SFS-registret upprättat en förteckning över registerförfattningar.

Vid datalagens tillkomst ansågs det viktigt att Datainspektionens yttrande alltid inhämtades, innan statsmakterna beslutade om inrättande av ADB-register med personuppgifter (prop. 1973:33 s. 98). Vid en granskning av regeringens handläggning av ärenden enligt datalagen som KU gjorde 1984 (KU 1983/84:30) uppmärksammades att det hade förekommit att regeringen på grund av förbiseende hade inrättat personregister utan att först hämta in yttrande från Datainspektionen. Inspektionen uppgav också vid utfrågning inför utskottet att utvidgningar av register i några fall hade varit att anse som inrättande av nya sådana, varför inspektionen borde ha fått yttra sig. Vidare hade inspektionen ibland fått yttra sig på ett allt för sent stadium. Vid en förnyad granskning 1986 konstaterade KU att regeringen i ytterligare några fall hade underlåtit att hämta in yttrande från inspektionen (KU 1985/86:25). KU framhöll i sitt granskningsbetänkande på nytt betydelsen av att avsikten att inrätta ett statsmaktsregister kommer till klart uttryck i propositioner och andra sammanhang.

Av de totalt 213 yttranden som Datainspektionen avgivit till riksdag och departement under perioden den 1 juli 1986 - den 31 december

1989 har inspektionen bedömt endast 32 utgöra verkliga yttranden enligt 2 a § datalagen. För tiden efter den 30 juni 1990 redovisas yttranden enligt 2 a § särskilt i inspektionens diarium. Enligt diariet avgavs fyra sådana yttranden under sista halvåret 1990. Under 1991 avgavs sammanlagt åtta yttranden och under budgetåret 1992/93 avgavs 18 yttranden.

4.2.2 Tidigare lagstiftningsärenden

I sitt fjärde delbetänkande (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4, Personregistrering och användning av personnummer föreslog DOK att ytterligare myndighetsregister med känsliga personuppgifter skulle regleras i särskilda registerlagar. Målsättningen borde, enligt kommittén, vara att alla register med ett stort antal registrerade och ett kvalificerat innehåll skulle specialregleras om uppgifterna i registret är föremål för en inte obetydlig extern spridning. I första hand föreslogs att vissa register hos Socialstyrelsen, landstingen, kommunerna (socialtjänst och skolhälsovård) samt RFV/försäkringskassorna skulle regleras i registerlagar. Något förslag om registerlagstiftning beträffande register inom den enskilda sektorn lades inte fram. Detta berodde bl.a. på att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen inom den enskilda sektorn ansågs vara lättare att göra och att spridningen från de enskilda registren kunde begränsas i större omfattning. Dessutom menade man att det fanns ett större inslag av frivillighet i samband med registrering i enskilda register.

Den föreslagna registerlagstiftningen syftade till att åstadkomma en ingående prövning och debatt om innehållet i och utformningen av de från integritetssynpunkt mest känsliga registren. Registerlagstiftningen ansågs också kunna bidra till att avlasta Datainspektionen.

DOK:s förslag om en reglering av känsliga personuppgifter i vissa myndighetsregister genom särskilda registerlagar (se avsnitt 2.3.3) tillstyrktes vid remissbehandlingen av i stort sett samtliga remissinstanser. I den proposition 1990/91:60, Offentlighet, integritet och ADB som följde på DOK:s förslag anförde departementschefen att hennes bedömning av behovet av särskilda registerlagar överensstämde med DOK:s förslag. En målsättning borde vara, att i de fall register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll inrättas, bestämmelser skall meddelas i form av lag. Detta gällde särskilt i de fall uppgifterna i registret spreds externt i inte obetydlig omfattning.

Om uppgifter används för strikt avgränsade ändamål i ett register där de primärt har registrerats, t.ex. inom försvaret eller arbetsmarknadsutbildningen och i många kommunala sammanhang ansåg

departementschefen däremot att någon specialreglering i regel inte behövdes. I dessa register kunde integritetsskyddet tillgodoses genom Datainspektionens tillståndsprövning. Om de uppgifter som ingick i registret i sådana fall inte var sekretesskyddade, kunde det övervägas om en utvidgning av bestämmelserna i sekretesslagen är en väg att uppnå ett bättre integritetsskydd.

Vad gäller den enskilda sektorn uttalades i propositionen att det då inte fanns något uttalat behov av registerlagar inom den sektorn.

Propositionen 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB behandlades i konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU11. Beträffande frågan om behovet av särskilda registerlagar anförde utskottet att det allmänt sett är av stor betydelse att en författningsreglering av ADB-register kommer till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerade i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister. Utskottet delade uppfattningen att register hos Socialstyrelsen, landstingskommunerna, kommunerna och RFV borde regleras i särskilda registerlagar. Likaså ansåg utskottet att det krävs ingående överväganden i fråga om vilka register inom dessa områden som bör lagregleras.

Utskottet förutsatte att frågan om vilka övriga register som regleras skulle komma att ägnas en fortlöpande uppmärksamhet från regeringens sida och att åtgärder skulle vidtas för att få till stånd sådana regleringar. Något särskilt uttalande från riksdagens sida var enligt utskottets mening därmed inte nödvändigt. Utskottets uttalande godtogs av riksdagen (rskr. 160).

Med anledning av en proposition om ändring i sekretesslagen (prop. 1991/92:73 Sekretess inom rättsväsendets informationssystem) har konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (1991/92:KU 23, rskr. 119) framhållit bl.a. att det är av stor vikt att de ADB-register som innehåller integritetskänsliga uppgifter regleras genom särskilda registerlagar.

Datalagsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande SOU 1993:10 En ny datalag, att det i det nya föreslagna tillsynssystemet inte skulle vara obligatoriskt att höra Datainspektionen innan ett statsmaktsregister inrättas. I stället borde man, menade Datalagsutredningen, kunna falla tillbaka på den allmänna bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen som innebär att regeringen vid beredningen av regeringsärenden skall inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Förslaget innebär att remiss till Datainspektionen bara bör ske när inspektionens yttrande behövs som underlag för statsmakternas beslut om behandling av personuppgifter.

Regeringen uttalade i prop. 1993/94:116 s. 12 att avsikten är att den nuvarande skyldigheten för regering och riksdag att inhämta yttrande från inspektionen enligt 2 a § datalagen skall avskaffas. I

stället bör den allmänna regeln i 7 kap. 2 § RF, som innebär att regeringen vid beredning av regeringsärenden skall inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter tillämpas.

4.2.3 Kartläggning av statsmaktsregister

Riksdagens revisorers rapport

I rapporten ADB och integritet, rapport 1991/92:8, konstaterade Riksdagens revisorer att 1.200 statsmaktsregister anmälts till inspektionen. En del av dessa register har upphört. En övervägande del gäller samma typ av register, men med olika myndigheter som registeransvariga. Som exempel nämns kommunernas rätt att samköra bostadsbidragsregistren med register som innehåller uppgift om sjukpenninggrundande inkomst.

Enbart en mindre del av registren regleras genom särskild registerförfattning. I lagstiftning av äldre datum föreskrivs endast att register skall hållas. Däremot anges inte särskilt slag av lagringsmedia. Riksdagens revisorer sammanställde en förteckning över författningar avseende register. Av dessa författningar utgjorde emellertid endast en mindre del sådana som direkt reglerar ett register i vilket föreskrivs att personnummer skall ingå.

Statsmaktsregister som anmälts till Datainspektionen

I Datainspektionens diarium fanns den 29 september 1993 registrerat omkring 140 personregister som beslutats av riksdagen eller regeringen (s.k. statsmaktsregister). Därvid har inte medräknats register som inrättats av RFV och SCB samt kommunernas register över bostadsbidragstagare.

Följande kan antecknas om de omkring 140 av Datainspektionen diarieförda statsmaktsregistren.

Ett 30-tal av de ifrågavarande registren avser personaladministrativa register och/eller ekonomiregister. Register för i huvudsak diarieföring och ärenderegister hos domstolar och åklagare uppgår till omkring tio. Studeranderegister o.d. vid universitet och högskolor uppgår också till omkring tio. Därtill kommer vid sådana institutioner fem till tio antagnings- och tentamensregister, register avseende studiedokumentation m.m. Det finns också ett fåtal register avseende studiemedel.

Register som har samband med polisiär verksamhet och kriminalvård är ca tio. Antalet skatte- och folkbokföringsregister och tullregister är ungefär lika många. Ett drygt tiotal register berör exekutionsväsendet, Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen.

Bland de hos Datainspektionen diarieförda statsmaktsregister som nu berörts ingår följande elva av de i bilaga 2 omnämnda 27 register, i vilka personnummer enligt den grundläggande författningen skall ingå: Folkbokföringsregister, skatteregister, tullregister, kriminalregister, polisregister, utsökningsregister, rättsdataregister, register för registerföring vid allmänna domstolar och hos åklagare, SPAR och SLÖR.

Bland de återstående omkring 50 hos Datainspektionen diarieförda statsmaktsregistren finns främst register över olika slags egendom eller över vissa juridiska personer. Det är inskrivningsregister, fastighetsregister, sjöfartsregister, bilregister, körkortsregister, yrkestrafikregister, inskrivningsregister för värnpliktiga, handelsregister, allmänna företagsregistret och cancerregistret.

Av återstående hos Datainspektionen diarieförda statsmaktsregister finns några som avser forskning, två som avser miljövård samt tre som avser vissa kreditgarantier och bidrag från staten. Vidare kan nämnas föreningsregister och filialregister samt hos inskrivningsmyndighet förda register i anslutning till företagsinteckningar. Finansinspektionen för försäkringsregister och insiderregister och statens personalpensionsverk ett förmånstagarregister. Ett register för en sameröstlängd har också diarieförts hos Datainspektionen.

Ytterligare ett omfattande och väsentligt statsmaktsregister har diarieförts hos Datainspektionen, nämligen Statens invandrarverks s.k. SU-system för utlänningsärenden.

Det är svårt att bedöma vilken grad av fullständighet som kan uppnås med utgångspunkt från Datainspektionens diarium i detta avseende. Tidigare har det, som redovisats i avsnitt 4.2.1, förekommit att regeringen underlåtit att inhämta det i 2 a § datalagen stadgade yttrandet från Datainspektionen. Det kan därför, enligt utredningens mening, inte uteslutas att det finns ett antal statsmaktsregister som inte anmälts till Datainspektionen.

4.3 Personnummer i register hos myndigheter, kommuner m.m.

I detta avsnitt finns en översiktlig kartläggning av personnummeranvändningen och personregistreringen hos vissa myndigheter, främst RSV och RFV, samt hos kommunerna.

4.3.1 Folkbokföring, beskattning, exekution och val

Folkbokföringen och beskattningen ombesörjs av skatteförvaltningen. Med skatteförvaltningen avses enligt 1 kap. 1 § förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen RSV och skattemyndigheterna i länen. RSV är chefsmyndighet inom skatteförvaltningen och central förvaltningsmyndighet i frågor om skatter, socialavgifter, folkbokföring och val. Med exekutionsväsendet avses enligt 1 kap. 1 § förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet RSV och kronofogdemyndigheterna. RSV är chefsmyndighet inom exekutionsväsendet med övergripande ledning av och ansvar för verksamheten.

Vid ärendehanteringen inom de olika enheterna hos RSV och hos de lokala skattekontoren utnyttjas ADB-registrering i mycket hög grad. Det finns därför ett mycket stort antal register hos myndigheterna. Hos Datainspektionen har sedan 1990 registrerats 926 ärenden beträffande register inom skatteförvaltningen (februari 1994). Dessa ärenden avser både nyinrättade register och förändringar av äldre register. Det har inte varit möjligt att inom de tidsramar som gällt för utredningen genomföra en fullständig kartläggning av personregister hos skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Här lämnas därför endast en översiktlig redogörelse för de största och viktigaste registren.

Folkbokföringen

Målet för folkbokföringsverksamheten angavs i senaste budgetpropositionen (prop. 1993/94:100, bil. 8 s. 36) enligt följande:

> Folkbokföringen skall för olika samhällsfunktioner tillhandahålla fullständig och korrekt basinformation med god tillgänglighet.

I december 1990 fattade riksdagen beslut om en lag om folkbokföringsregister (prop. 1990/91:53, SkU9, rskr. 109, SFS 1990:1536). Folkbokföringsregisterlagen trädde i kraft samtidigt med folkbokföringslagen. Lagen innehåller bestämmelser om vilka ADB-register som förs för folkbokföringen och vad dessa får innehålla.

Enligt den proposition som föregick folkbokföringsregisterlagen skall all löpande folkbokföringsverksamhet inom skattemyndigheten ske på lokal nivå. Genom den reform av organisationen av skatteförvaltningen som trädde i kraft den 1 januari 1991 avses med lokal nivå ett lokalt skattekontor. I den av riksdagen antagna registerlagen kommer detta till uttryck genom att det sägs att det för närmare angivna ändamål, bl.a. handläggning av folkbokföringsärenden som

prövas av skattemyndigheten, skall med hjälp av automatisk databehandling föras ett lokalt folkbokföringsregister för varje lokalt skattekontors verksamhetsområde (1 §). För hela landet förs ett centralt referensregister.

Ett lokalt folkbokföringsregister får användas för (2 §):

1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden som enligt folkbokföringslagen eller annan lag eller förordning prövas av skattemyndigheten,
3. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
4. tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som myndigheter behöver för att fullgöra sin verksamhet,
5. uttag av folklängder och andra samlingar av uppgifter för förvaring hos statliga arkivmyndigheter,
6. planering och tillsyn av folkbokföringsverksamheten.

Det centrala referensregistret får användas för de ändamål som anges under punkterna 2, 3, 5 och 6 ovan (3 §).

Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för det eller de lokala folkbokföringsregister som förs inom dess verksamhetsområde (4 §). Skattemyndigheten i länet är vidare registeransvarig för uppgifter i det centrala referensregistret som avser en person som är eller senast har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som av myndigheten tilldelats personnummer utan att vara folkbokförd i Sverige (5 §).

Ett lokalt folkbokföringsregister innehåller, enligt vad som inhämtats från RSV, uppgifter om:

- personnummer
- namn
- adress
- län, kommun, församling, fastighet
- civilstånd
- föräldrar, barn, makar
- födelsehemort/födelseort
- medborgarskap
- in- och utvandring
- dödsfall och gravsättning

Det finns 131 olika lokala register, ett på varje lokalt skattekontor. Handläggaren på respektive lokalt skattekontor har terminalåtkomst endast till det egna lokala registret. Alla handläggare har åtkomst till ett centralt referensregister som är placerat hos RSV. Referensregistret används för att tilldela personnummer och för att ge upplysning om i vilket lokalt register en person finns registrerad.

Vidare finns det 24 olika regionala register, de s.k. personbanden, vilka används för spridning av uppgifter ur folkbokföringsuppgifter till andra användare, exempelvis andra register inom skatteförvaltningen.

I 8 § *förordningen om det statliga person- och adressregistret* (1981:4) finns reglerat vilka som skall få information via riksaviseringsbandet från de regionala folkbokföringsregistren. En grundläggande princip är att användare endast skall aviseras de uppgifter och de personer de behöver för sin verksamhet.

Många av uppgifterna kommer in genom att skattekontoren får en underrättelse från någon annan myndighet. Endast i ett fåtal fall måste en person själv göra anmälan. Det gäller huvudsakligen namn och flyttningar inom landet samt in- och utvandring.

Indata till folkbokföringen avser främst uppgifter om (siffrorna anger antal ärenden/år enligt beräkningar från RSV 1993):

- födelse (120 000)
- faderskap (62 000)
- vårdnad (77 000)
- adoption (2 000)
- namn (210 000)
- hindersprövning och vigsel (41 000)
- äktenskapsskillnad (31 000)
- medborgarskap (47 000)
- flyttning (930 000)
- särskild postadress (52 000)
- invandring (43 000)
- utvandring (23 000)
- dödsfall (97 000)
- gravsättning
- personnummerändring (1 500)
- spärrmarkering (3 000)

I samtliga fall anges personnummer och namn i anmälan eller underrättelsen. Om personen saknar personnummer anges födelsetid och namn.

Centrala referensregistret

Det centrala referensregistret innehåller personnummer för samtliga personer som tilldelats personnummer utom personer som avlidit före 1980 och som var folkbokförda samt flertalet personer födda före 1920 som är avregistrerade som utvandrade eller registrerade som obefintliga före 1990. Det centrala referensregister är således ofullständigt vad gäller personer födda före 1920. Personnummer för dessa personer finns i stället i ett mikrofiche-register som förvaras hos lokala skattekontoret Jakobsberg.

Beskattningen

Skatteförvaltningens organisation är uppbyggd på det sättet att RSV leder och ansvarar för taxeringsarbetet i landet. I varje län finns en skattemyndighet som ansvarar för taxeringsarbetet i länet. Varje skattemyndighet har ett eller flera skattekontor. Vid varje skattekontor finns en skattenämnd, se 2 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324).

Inom skatteadministrationen förs dels ett centralt skatteregister för hela riket dels ett regionalt skatteregister för varje län. Dessa register regleras i skatteregisterlagen (1980:343). RSV förfogar över det centrala skatteregistret. Skattemyndigheten i länet förfogar över det centrala skatteregistret såvitt gäller uppgifter som hänför sig till länet samt över det regionala registret för länet (4 § skatteregisterlagen). Samtliga skattemyndigheter och lokalkontor är anslutna till skatteförvaltningens datanät. Nätet hanterar kommunikation mellan arbetsplatsutrustning och de olika värddatorerna samt även kommunikation mellan de i systemen ingående värddatorerna. För datorstödet på lokalkontoren används persondatorer hopkopplade i lokala närverk. I persondatorerna körs terminalemuleringar mot de olika värddatormiljöerna. Inom skatteförvaltningen finns f.n. omkring 11 000 persondatorer i nät.

Det centrala skatteregistret och de regionala skatteregistren skall användas vid beskattning för (se 1 § skatteregisterlagen)

1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter beträffande fysiska och juridiska personer,
2. planering, samordning och uppföljning av revisions- och annan kontrollverksamhet,
3. taxering enligt taxeringslagen samt bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
4. bestämmande och uppbörd av skatt enligt uppbördslagen (1953: 272), lagen (1968:430) om mervärdeskatt, lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter samt lagen (1951:763) om statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst.

Registren skall dessutom användas för

1. avräkning enligt lagen (1958:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av skattereduktion enligt lagen (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus,
3. gäldenärsutredningen enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Det centrala skatteregistret skall också användas för andra utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och för RSV:s tillsyn enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Registret får vidare användas för att identifiera en person vid handläggning av folkbokföringsärenden som enligt folkbokföringslagen eller annan lag eller förordning prövas av skattemyndigheten (se 1 a § skatteregisterlagen).

För fysisk person som är folkbokförd i riket skall i det centrala skatteregistret anges (se 5 § skatteregisterlagen):

1. personnummer, namn, adress, civilstånd, datum för civilståndsändring och folkbokföringsförhållanden,
2. registrering enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt, särskilt registrerings- och redovisningsnummer, organisationsnummer och firma,
3. registrering i sjömansregistret, tillhörighet till icke territoriell församling, tillhörighet till svenska kyrkan,
4. nationalitet, personnummer för hos personen folkbokförda barn under 18 år, antal hemmavarande barn som inte har uppnått 16 eller 18 års ålder, personnummer för make och, om samtaxering sker med annan person, personnummer för denne,
5. slag av pensionsförmån som personen är berättigad till enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i den mån det behövs för att debitera socialförsäkringsavgift,
6. slag av preliminär skatt som personen skall betala.

För person som inte uppnått 18 års ålder skall också anges personnummer för den hos vilken personen är folkbokförd. För person som inte har uppnått 15 års ålder skall införas endast uppgift om personnummer, namn och adress samt personnummer för den hos vilken personen är folkbokförd, om inte ytterligare uppgift behövs för beskattning.

Även juridiska personer, enkla bolag, partrederier och utländska företags filialer i Sverige registreras i det centrala skatteregistret (se 6 § skatteregisterlagen).

Det centrala skatteregisteret får även innehålla ett flertal andra i 7 § skatteregisterlagen uppräknade uppgifter. En förutsättning för den utökade registreringen är dock att denna föreskrivits av regeringen eller myndighet som regeringen föreskrivit (9 § skatteregisterlagen). Sådana föreskrifter om ett utökat registerinnehåll har meddelats.

De regionala skatteregistren får innehålla samma typ av uppgifter som det centrala skatteregistret i den mån uppgifterna hänför sig till länet (se 8 § skatteregisterlagen). En förutsättning är dock, liksom beträffande uppgifter enligt 7 § skatteregisterlagen, att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har föreskrivit detta (jfr 9 §).

Regeringen får föreskriva mindre avvikelser från bestämmelserna i skatteregisterlagen om registerinnehåll (jfr 9 § andra stycket).

Skatteregisterlagens 10 § innehåller bestämmelser om terminalåtkomst till det centrala skatteregistret och de regionala skatteregistren. Det centrala skatteregistret är tillgängligt via terminal från samtliga skattemyndigheter. Åtkomsten är begränsad på olika sätt.

Enligt lagens 11 § får uppgifter i registren lämnas ut till annan myndighet på ADB-medium endast om det följer av lag eller förordning eller regeringen medgivit det. Regeringen får uppdra åt Datainspektionen att lämna sådant medgivande i fråga om uppgifter som inte omfattas av sekretess. Bestämmelsen gäller dock inte i fråga om utlämnanden för beskattning.

Enligt 12 § i skatteregisterlagen får vissa i paragrafen angivna uppgifter lämnas ut från registren till enskild om det inte av särskild anledning kan antas att den registrerade eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Det gäller bl.a. uppgift om personnummer, namn, adress, civilstånd, datum för civilståndsändring, folkbokföringsförhållanden, registrering enligt lagen om mervärdeskatt, särskilt registrerings- och redovisningsnummer, organisationsnummer och firma.

I 4 § skatteregisterförordningen (1980:556) finns angivet i vilken utsträckning och för vilka ändamål registeransvariga myndigheter på begäran skall lämna myndigheter uppgifter på medium för automatisk databehandling. Bestämmelsen återfinns i *bilaga 2*.

Uppgifterna skall förses med de identifieringsuppgifter samt tekniska och administrativa uppgifter som behövs. Enligt 5 § skatteregisterförordningen får uppgifter enligt 5 och 6 §§ skatteregisterlagen om bl.a. personnummer på begäran lämnas ut på medium för ADB-behandling till myndighet som behöver uppgifterna för aktualisering av sina register.

Varje år registeras uppgifter från självdeklarationer, kontrolluppgifter m.m. hos skattemyndigheterna. Därefter samlas uppgifterna centralt hos RSV till den dag då den slutliga skatten har fastställts. Då delas det centrala skatteregistret upp i regionala skatteregister.

Volymen och komplexiteten i systemet gör att det ständigt pågår ett arbete med att utveckla och förvalta detta. Av praktiska skäl utförs detta arbete i olika grupper, var och en med ansvar för sitt delområde. Uppdelningen har också tekniska och säkerhetsmässiga aspekter.

I det centrala skatteregistret ingår följande uppgifter:

1. Person-, uppbörds- och taxeringsdata. Uppgifterna används som ett hjälpmedel vid taxering och uppbörd av direkt skatt, arbetsgivaravgifter samt mervärdesskatt.
2. Företag och företagare. Detta är basuppgifter för företag.

3. Särskilda taxeringsuppgifter för rörelse, jordbruk och fåmansdelägare. Dessa uppgifter uppdateras löpande under taxeringsperioden med uppgifter från inkomstdeklarationer och framräknade uppgifter av deklarationsgranskarna.
4. Fastighetsuppgifter. För fysiska och juridiska personer finns uppgifter om fastighetsinnehav. Uppdatering sker med ägaändringar från de regionala fastighetstaxeringsregistren.
5. Referensuppgifter. Här visas såväl nuvarande som historiskt samband mellan fåmansbolag och deras delägare. Uppdateringar sker löpande med vissa uppgifter från inkomstdeklarationer för fåmansaktiebolag och handelsbolag samt delägare för dessa kategorier bolag.
6. Revisionsuppgifter. Omfattar alla planerade, pågående och avslutade revisioner, momsbesök och i viss utsträckning taxeringsbesök som skall utföras eller har utförts.
7. Mervärdesskatt. Här lagras uppgifter om samtliga fysiska och juridiska personer som är redovisningsskyldiga för mervärdeskatt, jfr även avsnitt 6.2.5.
8. Arbetsgivaruppbörd. Registret omfattar alla arbetsgivare som är skyldiga att redovisa skatt och arbetsgivaravgifter för anställda.
9. Taxeringsöverklaganden. Registret används för diarieföring av överklagande av inkomsttaxering.

Sjömansskattesystemet finns hos Skattemyndigheten i Göteborgs- och Bohuslän. I sjömansskatteregistret registreras administrativa uppgifter för sjömän om folkbokföring och särskilda utbetalningsadresser, jämkningar, skattekolumner, sjöinkomst och avdragen skatt. Även här registreras personnummer.

Kupongskattesystemet hanteras inom det s.k. punktskattesystemet vid skattemyndigheten i Kopparbergs län (särskilda skattekontoret i Ludvika). Personnummer används som identitetsbegrepp.

Ett system för *taxering av fastigheter* används för taxering av landets omkring 3 miljoner fastigheter. Landets fastigheter finns upplagda i länsvisa databaser. Till de regionala fastighetstaxeringsregistren hämtas uppgifter från fastighetsägare, inskrivningsmyndighet m.fl. Härvid registreras bl.a. uppgift om personnummer. Uppgifter ur de regionala fastighetstaxeringsregistren lämnas bl.a. till fastighetsägaren.

Hos RSV finns vidare ett *centralt organisationsnummerregister*. Registret förs med stöd av 5 § lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. I registret finns uppgift om organisationsnummer, namn, adress, geografiska koder för säte (län och kommun), kod för juridisk form, markering i förekommande fall för konkurs eller likvidation och tidpunkt för registrering och eventuell avregistrering i organisationsnummerregistret. Förfrågningar om vem

som har eller har haft ett visst organisationsnummer kan göras hos varje lokalt skattekontor.

Vid registrering av uppgifter om fysiska personer hos RSV används regelmässigt personnumret som identitetsbegrepp. Lagstiftarens krav på att bl.a. det centrala skatteregistret skall innehålla personnummer har medfört att personnummer skall fyllas i på de av skatteförvaltningens blanketter som rör fysiska personer. Detta gäller också deklarationer som rör fastigheter.

Den förenklade självdeklarationen infördes vid 1987 års taxering för att underlätta deklarationsförfarandet för det stora flertalet skattskyldiga med okomplicerade inkomst- och förmögenhetsförhållanden. En förenklad självdeklaration upptar inkomstslagen tjänst och kapital, allmänna avdrag, förmögenhet samt underlag för fastighetsskatt.

Den skattskyldige behöver i den förenklade självdeklarationen redovisa endast sådana uppgifter som skattemyndigheten inte redan har kännedom om genom kontrolluppgifter från tredje man eller genom uppgifter som finns tillgängliga i skattemyndighetens register. Systemet bygger på den grundläggande förutsättningen att såväl den skattskyldige som skattemyndigheten får kontrolluppgifter från arbetsgivare, banker m.fl. med samma information. Överensstämmer de kontrolluppgifter den skattskyldige fått med de inkomster han erhållit och är de förtryckta uppgifterna om fastighetsinnehav och sambeskattningsförhållanden riktiga behöver den skattskyldige i princip bara skriva ett kryss i en ruta, underteckna blanketten och skicka tillbaka den till skattemyndigheten. Övriga uppgifter som är nödvändiga för taxeringen får lämnas i form av tilläggsuppgifter.

Systemet med förenklad självdeklaration har på ett påtagligt sätt förenklat hanteringen av en avsevärd del av deklarationerna. En förenklad självdeklaration utan tilläggsuppgifter behöver inte granskas utan den maskinellt beräknade taxeringen kan direkt läggas till grund för debitering. Ett mindre antal deklarationer granskas dock manuellt främst till följd av att de maskinella kontrollmomenten gett utslag om eventuella felaktigheter.

Vid 1992 års taxering lämnades omkring 7,3 miljoner självdeklarationer varav omkring 3,5 miljoner förenklade. Omkring två miljoner löntagare och pensionärer lämnade en allmän självdeklaration (jfr prop. 1992/93:86 s. 35).

Från och med 1995 års taxering kommer deklarationsförfarandet att förenklas ytterligare. Det nya deklarationsförfarandet bygger på en utökad skyldighet att lämna kontrolluppgifter. Vid förarbetena till ändringarna i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1992/93:86 s. 38 - 39).

Jag har känt betänkligheter inför att ytterligare utöka det redan nu omfattande uppgiftslämnandet från tredje man. Man kan enligt min mening inte bortse från de farhågor från integritetssynpunkt som dessa uppgifter kan väcka hos de skattskyldiga. Å andra sidan kan hävdas att det inte är fråga om nya uppgifter i sig som tillförs systemet utan enbart att sättet på vilket de inhämtas - nämligen genom kontrolluppgifter i stället för genom att den skattskyldige själv lämnar uppgifterna - ändras.

Ostridigt är att ett stort antal förtryckta uppgifter innebär en väsentlig lättnad för de skattskyldiga och innebär stora administrativa vinster för skattemyndigheterna. Jag anser därför att fördelarna överväger de nackdelar man från integritetssynpunkt kan anföra mot förslaget.

En utökad kontrolluppgiftsskyldighet medför en utökad ADB-hantering av personuppgifter.

Mot en utvidgad kontrolluppgiftsskyldighet kan också invändas att man genom en sådan delvis flyttar över bestyret med och kostnaden för skattekontrollen på uppgiftslämnarna. Det är dock enligt min mening ofrånkomligt att skattekontrollen till stor del bygger på kontrolluppgifter från tredje man. Givetvis bör restriktivitet iakttas när det gäller att utvidga nuvarande uppgiftsskyldighet.

Avgörande för att det nya systemet skall fungera på ett tillfredsställande sätt är att den ökade mängden kontrolluppgifter lämnas på ADB-medium och att den tekniska kvalitén på lämnade kontrolluppgifter är hög. För att bidra till en högre kvalité på lämnade uppgifter, krävs också att stora resurser läggs på ökade kontrollinsatser i form av kontrolluppgiftsrevisioner.

Det nya förenklade förfarandet beräknas komma att omfatta mellan 5,5 och sex miljoner skattskyldiga. Antalet kontrolluppgifter, som f.n. uppgår till omkring 30 miljoner, förutsätts öka till omkring 50 miljoner.

På blanketten för förenklad självdeklaration skall bl.a. identifikationsuppgifter förtryckas. För fysisk person är det personnumret som utgör identifikationsbegrepp (jfr 2 kap. 11 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter). Lagens tredje kapitel innehåller bestämmelser om skyldighet att lämna kontrolluppgifter. Enligt 3 kap. 57 § skall i varje kontrolluppgift anges bl.a. personnummer eller organisationsnummer för såväl den uppgiftsskyldige som den uppgiften avser.

När det gäller mervärdesskatt finns i anvisningarna till 16 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt en föreskrift om att faktura, avräkningsnota eller motsvarande i vissa fall skall innehålla uppgift om den skattskyldiges personnummer. En motsvarande bestämmelse finns i den nya mervärdesskattelag som träder i kraft den 1 juli 1994 (SFS 1994:200).

Taxeringsförordningen (1990:1236) stadgar att ett taxeringsmeddelande bl.a. skall innehålla upplysning om den skattskyldiges personnummer.

Exekutionsväsendet

Exekutionsväsendet omorganiserades under 1988. Från att tidigare ha varit 81 myndigheter sammanfördes dessa till 24 länsmyndigheter (kronofogdemyndigheter) som blev direkt underställda RSV.

Kronofogdemyndigheternas uppgift är att fastställa betalnings- och andra förpliktelser, verkställa exekutionstitlar enligt utsökningsbalken och verka för att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser, som kan vara föremål för verkställighet, fullgörs i rätt tid.

Indrivning är den dominerande uppgiften för kronofogdemyndigheterna. Indrivningsmålen indelas i allmänna mål (a-mål) och enskilda mål (e-mål). A-målen består av mer än 40 olika medelslag varav kvarskatt, arbetsgivaravgifter, preliminär B-skatt, mervärdesskatt och tillkommande skatt dominerar. Juridiska personer utgjorde under 1992 omkring 60 procent av balansen i a-målen. E-målen innefattar utsökningsmål, införselmål och handräckning för återtagande av gods. I a-målen har kronofogdemyndigheten uppgifter som borgenär medan i e-mål myndighetens roll begränsas till verkställighet.

För kronofogdemyndigheternas verksamhet används ett centralt ADB-system benämnt redovisningssystemet för exekutionsväsendet (utsäkningsregistret, tidigare benämnt REX). Samtliga kronofogdemyndigheter är ansluta till utsökningsregistret. Systemet utvecklades från början för att ge ADB-stöd till kronofogdemyndigheterna vid handläggning av a-mål. ADB-stödet byggdes därefter ut för handläggningen av e-mål.

I REX ingår huvudsakligen följande uppgifter:

1. Centralregistrering av uppgifter om alla allmänna och enskilda mål som är överlämnade för indrivning. Omkring en miljon gäldenärer (fysiska och juridiska personer) finns i registrerade liksom omkring 4,8 miljoner mål. Huvuddelen, cirka 80 procent, av gäldenärerna utgörs av fysiska personer.
2. Transaktionsregistrering som används för registrering via terminal av nya mål, betalningar, avkortningar, anstånd m.m. och vars uppgifter efter avstämning överförs till centralregistreringen. Det finns uppgifter om allmänna mål och enskilda mål.
3. Namnuppgifter för efterforskning av *person/organisationsnummer som är identifikationsbegrepp i centralregistreringen.*
4. Postnummeruppgifter för fördelning och överflyttning av mål m.m.

5. E-målsuppgifter för sökning av enskilda mål med hjälp av diarienummer.
6. Ombudsuppgifter som innehåller uppgifter om ombud och sökande som är frekventa beträffande e-mål.
7. Förteckning över juridiska personer som innehåller bl.a. namn och adressuppgifter för samtliga juridiska personer i riket.
8. Behörighetsuppgifter för kontroll av behörigheten vid användning av terminal. All datorbearbetning i REX-systemet sker centralt hos DAFA Data AB (DAFA). För att påverka registrets innehåll via terminal krävs giltigt behörighetskort.
9. Kursuppgifter för aktuella och historiska uppgifter om de vanligaste valutorna.
10. Diarieuppgifter för besvarande av frågor om bl.a. vilka e-mål som inkommit viss dag till kronofogdemyndigheterna.
11. Löneexekutionsuppgifter med uppgifter om löneexekutiva beslut.
12. Kommunikationsuppgifter för kontroll av kommunikation med andra ADB-register.
13. Konkursförvaltaruppgifter. Innehåller namn och adressuppgifter m.m. på alla konkursförvaltare som handlägger/handlagt konkurs som finns registrerad i REX.

Ansökan om betalningsföreläggande m.m.

Enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, som trädde i kraft den 1 januari 1992, får ett yrkande om att någon skall åläggas att fullgöra en förpliktelse prövas av kronofogdemyndigheten. Yrkandet kan avse betalningsföreläggande, betalningsfastställelse ur pant, vanlig handräckning eller särskild handräckning. För handläggning hos kronofogdemyndigheterna av mål enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning skall med hjälp av ADB föras ett register för varje kronofogdemyndighet. Registret regleras i lagen (1991:876) om register för betalningsföreläggande och handräckning. Registret får användas även för tillsyn, planering och uppföljning av verksamheten samt för framställning av statistik. Uppgifter i registret om utslag i målen får användas som underlag för verkställighet enligt utsökningsbalken.

Varje kronofogdemyndighet är registeransvarig för sitt register. RSV är registeransvarig för alla registren. För fysik person får i registret anges

1. namn, adress, yrke och personnummer eller, när uppgift om personnummer saknas, särskilt registreringsnummer,
2. adress till arbetsplats och annan adress där parten kan anträffas för delgivning genom stämningsman,
3. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen,

4. förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med parten (jfr 4 § lagen om register för betalningsföreläggande och handräckning som också reglerar vilka sökbegrepp som får användas).

All datorbearbetning för betalningsföreläggande, vanlig handräckning och särskild handräckning sker centralt hos DAFA. Omkring 850 terminaler och ungefär lika många skrivare är uppkopplade mot DAFA:s datorer via fasta telefonlinjer.

En databas hålls tekniskt åtskild så att de 24 kronofogdemyndigheterna har åtkomst endast till sitt eget register. Sökbegreppen begränsar RSV:s åtkomst.

För att påverka registrets innehåll via terminal krävs giltigt behörighetskort. Uppgift om att vissa kort ger behörighet, respektive att behörigheten har upphört förs in i ett behörighetsregister av den säkerhetsansvarige respektive kronofogdemyndigheten.

Nya mål registreras vid kronofogdemyndigheterna i respektive län. RSV får enligt 9 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning och 6 - 8 §§ förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning för kronofogdemyndigheternas räkning ta emot ansökningar som görs på ADB-medium samt föra in dessa i det centrala fördelningsregistret för överföring till kronofogdemyndigheternas register.

ADB-systemet används också för registrering och maskinell bevakning av kronofogdemyndigheternas åtgärder, t.ex. tidsfrister och delgivningsformer. Bokning av ansökningsavgifter sker också inom systemets ram.

Vissa uppgifter om nya mål och utslag överförs varje vecka via magnetband eller fil till kreditupplysningsföretagen Soliditet AB och Upplysningscentralen UC AB.

Under 1993 registrerades enligt uppgift från RFV 801.524 inkomna mål i den summariska processen. Av dessa avsåg 656.059 fysiska personer. Ansökan via ADB-medium sker i drygt hälften av målen. I 244.800 av de totalt inkomna målen har sökanden begärt verkställighet, dvs. att meddelat utslag direkt skall föras över till fältenhet, vilket i de flesta fall skett via ADB till REX.

Val

RSV ansvarar för registrering som sker i samband med allmänna val.

Rösträtt till riksdagen har svenska medborgare som fyllt 18 år senast valdagen och är upptagna i röstlängden. Det finns två typer av röstlängd, en allmän och en särskild. Båda typerna av röstlängd upprättas varje år, men skrivs ut på papper endast det år det skall hållas val. Den allmänna röstlängden upprättas för varje valdistrikt av skattemyndigheten. I den allmänna röstlängden antecknas alla svenska

medborgare som är folkbokförda på fastighet i valdistriktet vid en viss tidpunkt och som har fyllt eller fyller 17 år senast den 1 september det år röstlängden upprättas. Rösträtt till landstings- och kommunfullmäktige har myndiga svenska medborgare som finns upptagna i den allmänna röstlängden och är folkbokförda i landstinget respektive kommunen. Alla som inte är svenska medborgare och som har varit folkbokförda i landet den 1 november de tre senaste åren före valåret tas automatiskt upp i den allmänna röstlängden och har då rösträtt i valen till landstings- och kommunfullmäktige om de fyllt 18 år senast på valdagen.

Beträffande svenska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige gäller att de som fyllt 18 år senast på valdagen har rösträtt vid val till riksdagen, om de varit folkbokförda här någon gång. För att få rösta måste de vara upptagna i gällande röstlängd. Utlandssvenskarna tas upp i den särskilda röstlängden. Den särskilda röstlängden upprättas av RSV. För att bli upptagen i den särskilda röstlängden krävs att man ansöker om det hos RSV.

Vid kyrkofullmäktigval i församling eller samfällighet skall den allmänna röstlängden kunna användas. I den allmänna röstlängden anges därför om någon vid en viss tidpunkt inte är medlem i Svenska kyrkan eller tillhör en icketerritoriell församling.

För den allmänna röstlängden som används vid val till riksdagen, landstingskommun och fullmäktige hämtas uppgifter om namn, personnummer och svenskt medborgarskap från de länsvis förda personbanden. Uppgifter från personbanden kompletteras med uppgifter från Svenska kyrkans medlemsregister. De samlade uppgifterna samkörs med ett fastighetsregister från fastighetstaxeringssystemet och ett register som innehåller uppgifter om vallokaler m.m.

För en person som inte är svensk medborgare men som är röstberättigad till val till landstings- och kommunfullmäktige erfordras för röstlängden uppgift om att personen inte är svensk medborgare men har varit folkbokförd här under den tid som krävs för att få rösta. Uppgift om detta kommer från de lokala folkbokföringsregistren, men samlas och hämtas från ett hjälpregister vid röstlängdsframställningen.

De som ansöker om att tas upp i den särskilda röstlängden registreras i ett personregister för särskild röstlängd. För att det skall vara möjligt att kontrollera att väljaren inte finns i den allmänna röstlängden måste det finnas uppgift om väljarens namn och personnummer. Med hjälp av dessa uppgifter är det också möjligt att kontrollera att den som ansöker har varit folkbokförd i landet någon gång. Denna kontroll sker mot personbanden.

Register för röstlängderna förs med stöd av särskilda tillstånd som beviljats RSV av Datainspektionen.

RSV och samtliga länsstyrelser är registeransvariga för ett centralt kandidatregister som innehåller uppgifter om anmälda kandidater, valsedelsuppgifter m.m. Registret används som underlag för att fastställa det slutliga valresultatet avseende riksdags-, landstings- och kommunfullmäktigval. Det skapas vid allmänna val och vid de kyrkliga valen och innehåller personnummer, namn och adress, kandidatidentitet (geografiska koder, partikod, valsedelsnummer och kandidatnummer), uppgifter om röstfördelning (mandat- och jämförelsetal). Registret förs med stöd av särskilt tillstånd från Datainspektionen.

1993 års vallagskommitté föreslog i sitt betänkande (SOU 1994:30) Vallagen att systemet med att alltid ha en gällande röstlängd skulle ersättas med ett system där röstlängden bara tas fram när det skall hållas ett val eller en omröstning. Vidare förslog kommittén att den särskilda röstlängden skulle tas bort. I stället skulle utlandssvenskarna med stöd av de uppgifter om utvandrade svenska medborgare som finns i folkbokföringssystemet tas upp i samma röstlängd som övriga väljare. Kommittén föreslog också en särskild registerlag för röstlängds- och röstkortsframställningen.

Kommittén lämnade i sitt slutbetänkande också förslag till en lag om röstlängdsregister. Enligt lagförslaget skall för framställning av röstlängder enligt kommitténs förslag till vallag, lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, m.m. och folkomröstningslagen (1979:369) med hjälp av ADB för varje skattemyndighet föras ett register över väljarna. I registret får enligt lagförslaget registreras uppgift om bl.a. namn, personnummer och adress.

4.3.2 Svenska kyrkan

I samband med att den nya kyrkobokföringen infördes den 1 juli 1991 genomfördes en omfattande datorisering av de nya kyrkobokföringsregister som ersatte folkbokföringsregistren i kyrkan. Flera tusen registeransvariga kyrkoråd och pastorer ansökte om tillstånd att föra lokala församlingsregister och ministerialböcker enligt ett förenklat ansökningsförfarande. Till grund för det förenklade ansökningsförfarandet låg Datainspektionens föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i svenska kyrkans verksamhet (DIFS 1991:2). I avsnitt 3.2.2 finns en kortfattad redogörelse för bestämmelserna om personnummer i DIFS 1991:2.

4.3.3 SPAR

Regelverket kring SPAR finns i datalagen, förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret (omtryckt 1994:22), nedan benämnd sparförordningen, samt i förordningen (1988:1101) med instruktion för statens person- och adressregisternämnd. Datainspektionen har därutöver beslutat om föreskrifter för SPAR.

Statens person- och adressregisternämnd, i fortsättningen betecknad Sparnämnden, är huvudman och registeransvarig myndighet för SPAR (se 1 § sparförordningen). Driften av SPAR får enligt förordningen vara förlagd till en servicebyrå. Enligt ett avtal sköter DAFA Data AB driften och marknadsföringen av tjänster från SPAR.

Uppgifterna i SPAR används för

1. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i andra personregister,
2. komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt,
3. uttag av urval av personuppgifter (urvalsdragning), (jfr 26 § datalagen).

SPAR får användas av myndigheter och enskilda. Den som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för något av de ovan under punkterna 1 och 3 angivna ändamålen och som kan tillgodoses genom SPAR skall hänvisas till detta register (se 28 § datalagen).

SPAR innehåller uppgifter om folkbokförda personer och icke folkbokförda som innehar skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa. SPAR får innehålla följande uppgifter om varje registrerad person (jfr 3 § sparförordningen).

1. Uppgifter från register för folkbokföring: Personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, födelsehemort, svenskt medborgarskap, samhörighetsbeteckning, avregistrering från folkbokföring (på grund av dödsfall eller dödförklaring med angivande av tidpunkt samt för övrigt "av annat skäl").

2. Uppgifter från det centrala skatteregistret: Uppgift som anges i punkt 1 om personer som inte är folkbokförda i Sverige men som har skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa om så behövs för ändamålet med SPAR.

3. Uppgifter från register för inkomsttaxering: Summan av taxerad förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst 0 kr, beskattningsbar förmögenhet.

4. Uppgifter från register för fastighetstaxering: ägare till småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus och tomtmark för sådan byggnad samt uppgift om kommun och taxeringsidentitet, värdefaktorer (ålder och standard), taxeringsvärden för småhusenhet.

5. Övriga uppgifter: Uppgift om att den registrerade inte önskar adresserad direktreklam, kod för gift och barn samt tekniska och administrativa uppgifter som behövs för handhavandet av SPAR.

En enskild person har rätt att få infört en direktreklamspärr i SPAR (jfr 27 § datalagen). Om SPAR innehåller uppgift om att en person inte önskar adresserad direktreklam får uppgift om den personen inte lämnas ut för direktreklamändamål (se 4 § sparförordningen). Denna bestämmelse inskränker dock inte de skyldigheter som enligt TF åligger Spar-nämnden.

Sådant utlämnande av uppgifter från SPAR som inte grundas på TF sker i form av utskrift, på ADB-medium eller genom anslutning av en eller flera terminaler eller datorer till SPAR (se 7 § sparförordningen).

Vid utlämnande av uppgifter enligt 7 § får uppgifter från register för inkomsttaxering och fastighetstaxering lämnas endast till polismyndigheter och tullmyndigheter (jfr 7 a § sparförordningen). Polis- och tullmyndigheter är, enligt uppgift från DAFA, de enda som har fullständig tillgång till uppgifterna i SPAR. Utlämnandet bestäms av det tillstånd som Datainspektionen lämnat för innehållet i det mottagande registret. I regel rör det sig enbart om namn och adressuppgifter och avser endast de personer som finns i det mottagande registret.

Vid urvalsdragningar enligt 26 § datalagen får endast uppgifter om namn, adress, personnummer och folkbokföringsort lämnas ut om inte Datainspektionen medger annat i varje särskilt fall, se 7 b § sparförordningen.

Vid urvalsdragningar från SPAR får inte lämnas ut uppgift om födesehemort, svenskt medborgarskap eller uppgifter som hämtats från det centrala skatteregistret beträffande personer som inte är folkbokförda i Sverige men som har skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa, se 7 c § sparförordningen.

Vid terminalutlämning av uppgifter från register för folkbokföring eller det centrala skatteregistret får andra uppgifter än namn, adress, personnummer, folkbokföringsort och avregistrering från folkbokföring lämnas ut endast till myndigheter, banker eller försäkringsbolag om inte Datainspektionen medger annat i varje särskilt fall, se 7 d § sparförordningen.

I sparförordningens 9 § finns en bestämmelse om skyldighet att anmäla misstanke om att uppgifter som lämnats till SPAR är oriktiga.

Om en personuppgift i SPAR inte längre behövs för att tillgodose registrets ändamål, skall uppgiften enligt 10 § sparförordningen utgå ur registret. Sparnämnden granskar kontinuerligt registerinnehållet och nämnden har vid ett flertal tillfällen föreslagit ändringar i registerinnehållet och förtydliganden i regelverket. Förslagen har lett till ändringar i regelverket kring SPAR.

Utnyttjandet av SPAR får vara avgiftsbelagt (se 11 § sparförordningen). I förordningens 12 § erinras om att Datainspektionen med stöd av 6 a § datalagen kan meddela ytterligare föreskrifter om SPAR.

Det centrala register (riksaviseringsbandet) som förs med uppgifter från de register som skattemyndigheterna för enligt 74 § folkbokföringskungörelsen får enligt 8 § sparförordningen utnyttjas för aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i personregister hos följande myndigheter: RPS, Kriminalvårdsstyrelsen, Centralnämnden för fastighetsdata, Värnpliktsverket, Statens räddningsverk, RFV, Vägverket, SCB, RSV, skattemyndigheterna, Centrala studiestödsnämnden, Statens invandrarverk, länsstyrelserna, Svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkoråd i församling eller samfällighet inom svenska kyrkan. Uppgiftslämnande till kyrkoråd inom svenska kyrkan får endast ske gemensamt för samtliga kyrkoråd och förmedlas av svenska kyrkans centralstyrelse.

SPAR aviseras via riksaviseringsbandet varje vecka om förändringar av uppgifterna på bandet som skett.

Utlämnande från SPAR sker således både via terminal, dator till datorkoppling, per magnetband och genom utskrifter på papper. Enligt uppgift från DAFA finns det omkring 80 miljoner poster i de kundregister som regelbundet aviseras från SPAR. Aviseringskunderna finns främst inom näringslivet, 75 procent, medan andelen statliga kunder uppgår till 20 procent och kommunala till fem procent. Bank- och försäkringssektorn är stora användare. Radiotjänst i Kiruna, det företag som administrerar TV-licensavgifter, är en mycket stor aviseringskund. Av terminalkunderna tillhör omkring 60 procent näringslivet medan 30 procent tillhör staten och 20 procent kommunsektorn. Även bland terminalkunderna är täckningen stor inom bank- och försäkringssektorn. Polisen är också en mycket stor användare av SPAR:s terminaltjänst som är öppen dygnet runt. Antalet terminalfrågor uppgår till omkring 60.000 per dag.

Datainspektionen har beslutat om vissa föreskrifter för SPAR (beslut 1987-01-28, Dnr 2189-86). Föreskrifter om personnummer finns i punkterna 2 och 5 i Datainspektionens beslut som återges nedan.

2. Nämnden får vid tillämpning av 26 § andra stycket 1 p. datalagen endast överföra personnummer, namn och adress genom sambearbetning med uppdragsgivarens personregister om det inte av författning eller tillstånd för uppdragsgivaren framgår att viss ytterligare uppgift får med hjälp av automatisk databehandling inhämras ur SPAR.

5. Nämnden får lämna ut uppgifter genom till SPAR ansluten terminal under följande förutsättningar:

- Utlämnandet får endast omfatta sådana folkbokföringsuppgifter som angivits i 3 § första punkten sparförordningen.

- Som sökbegrepp får endast användas omfrågads personnummer och namn.
- Terminalanslutning skall tekniskt anordnas så att terminalanvändare inte kan utvinna andra uppgifter än dem som omfattas av honom tilldelad behörighet.
- Nämnden skall fortlöpande underrätta Datainspektionen om upptäckta försök till dataintrång.
- Nämnden skall före anslutning av ny terminalanvändare göra anmälan härom till Datainspektionen enligt särskilt formulär.

Hos DAFA är det möjligt att prenumerera på förändringar i exempelvis kundregister. Tjänsten kallas avisering. DAFA erbjuder tre olika alternativ av avisering, nämligen A-, B- och C-avisering. Gemensamt för dem alla är att de utgår från ett personnummersatt adressregister. Informationen kommuniceras via ADB-medium.

A-aviseringen är till för mycket stora register på en miljon poster eller mer. Den går till så att kunden aviseras alla förändringar som inträffat under perioden från folkbokföringen. Från denna stora mängd poster måste kunden själv söka fram dem som berör hans register. Denna typ av avisering kräver speciellt tillstånd från Datainspektionen. A-avisering kan tillhandahållas vecko- eller månadsvis.

B-avisering innebär att kunden till DAFA levererar en personnummerförteckning över sitt adressregister. DAFA returnerar sedan en komplett adressförteckning över de personuppgifter som förändrats under perioden. B-avisering tillhandahålls månadsvis.

C-avisering kan betecknas som en utveckling av B-aviseringen där hanteringen förenklats genom att DAFA behåller en kopia av kundens register. Varje vecka eller månad sänder DAFA sedan en förteckning på förändringar i kundens register. Kunden skickar fortlöpande in personnummer på nytillkomna och avregistrerade kunder.

Innan avisering sker kontrollerar DAFA att kunden har erforderligt tillstånd eller licens.

Aviseringstjänsterna från SPAR har hittills byggt på användningen av personnummer. För att möta en efterfrågan på *personnummerlös avisering* har DAFA, enligt vad utredningen erfarit vid kontakter med DAFA, genomfört en översiktlig studie av konsekvenserna för SPAR och SPAR:s kunder. Innan en avisering påbörjas sker en s.k. identitetssättning av de personer som ingår i det aktuella registret. Identitetssättningen sker sedan löpande efterhand som uppgift om ytterligare personer förs in i registret. I dag sker identitetssättningen med utgångspunkt från personnumret. I ett system utan personnummer kan, enligt DAFA, identitetssättningen i princip genomföras på samma sätt som i dag. I stället för personnummer läggs i stället upp ett referensnummer till kundens register. Referensnumret är ett krypterat personnummer som är unikt för respektive kundregister. I kundregis-

tret bör sedan kunden koppla ett eget kundnummer till referensnumret. Det referensnummer som kunden tilldelas blir helt oanvändbart som nyckel vid samkörningar mellan olika kundregister. Vid en eventuell samkörning är kunden därför hänvisad till namn, adress och andra uppgifter som får/kan finnas i de samkörda registren.

I den inledande identitetssättningen skulle man, precis som i dag, få dels entydiga träffar och dels alternativlistor när dataprogrammet funnit flera tänkbar personer som motsvarar en kundpost. Dessa alternativlistor används för manuell identifiering. Om uppgift om personnummer slopas och ersätts med uppgift om födelsetid och kön måste man, enligt DAFA, räkna med en viss sänkning av träffsäkerheten vid identitetssättningen.

DAFA framhåller i sin studie av konsekvenserna av en personnummerlös avisering att den nya formen av identitetssättning kommer att innebära en total översyn av nuvarande rutiner och inrättande av en del nya terminalrutiner. En förändring i SPAR:s rutiner för identifiering beräknas f.n. beröra närmare 200 regelbundna SPAR-kunder och ytterligare ett antal mera sporadiska kunder som tillsammans har mer än 100 miljoner poster i sina register.

Skillnaden mellan den personnummersättning som i dag sker hos DAFA och den referensnummersättning som skulle ske i vid en personnummerlös avisering är, enligt DAFA, inte så stora. Det är en rutin som redan nu innehåller en del manuella moment. Skillnaden är att i dag utförs denna rutin bara en gång. Kostnaden för en personnummerlös avisering är beroende av hur mycket information ur personnumret som fortsättningsvis skall få användas. Får exempelvis födelsetid användas? Ju mindre information som får användas desto större blir kostnaderna. Redan i dag blir det en viss rest av personposter som inte går att identifiera. Denna rest kommer att öka i en personnummerlös avisering. Ju mindre information om personnumret som får användas desto större blir den rest som inte kan identifieras.

DAFA har uppskattat kostnadsökningen för en identitetssättning av ett kundregister till omkring 15 procent. När det gäller aviseringen uppskattas kostnadsökningen för en SPAR-kund till minst 30 procent. För ett kundregister med 100.000 personer registrerade skulle kostnadsökningen för avisering enligt DAFA:s beräkningar uppgå till 15.000 kr per år. För ett kundregister med 500.000 personer registrerade blir kostnadsökningen 35.000 kr per år. Därtill kommer den kostnad det innebär att eventuellt förlora en del av de kunder som inte kan identitetsbestämmas. Denna kostnad kan utgöra betydande belopp i vissa branscher, medan kostnaden inte blir lika kännbar i andra branscher.

Merkostnaden i den personnummerlösa aviseringen beror på att ett antal manuella moment måste införas. Dessa moment måste göras hos kunden eller, på kundens uppdrag, hos SPAR. Om rutinerna görs hos kunden måste en ny terminalrutin mot SPAR byggas upp för att identitetssätta varje nytillkommande person i kundens register. Rutinen måste bygga på namnsökning. Namnsökningen är den dyraste terminalfrågan i SPAR beroende på att sökningen är särskilt resurskrävande. Oftast erfordras en kompletterande terminalfråga, varför enbart transaktionskostnaden kan uppgå till omkring 10 kronor per identitetssatt person. En viss risk för att identitetssättningen blir fel föreligger också.

DAFA har ännu inte påbörjat någon försöksverksamhet med personnummerlös avisering. Man har valt att avvakta resultatet av Aviseringsutredningens och Personnummerutredningens arbete.

När det gäller direktreklam i Sverige är SPAR den utan jämförelse mest använda adresskällan vid sidan av företagens egna kundregister. Handeln med adresser mellan kundregister har i Sverige hittills varit relativt begränsad på grund av möjligheterna att erhålla uppgifter från SPAR. Genom att SPAR är den dominerande källan för direktreklamregister får en reklamspärr i SPAR en mycket stor genomslagskraft för den som begär en sådan spärr. I andra länder försöker man bygga upp särskilda spärregister, s.k. Robinsonlistor, som skall fungera som "registertvättar". Innan utskick sker förväntas avsändaren matcha bort personer med reklamspärr mot spärrlistan.

Datalagsutredningens förslag till en ny datalag (SOU 1993:10) innehöll inte något förslag till reglering av SPAR. I stället hänvisade utredningen till att Aviseringsutredningen (FI 1992:12) tillsatts och fått i uppdrag att överväga om SPAR skall behållas i framtiden.

Aviseringsutredningen har nyligen överlämnat sitt betänkande SOU 1994:44 Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Aviseringsutredningen föreslår i sitt betänkande att personbanden, riksaviseringsbandet och SPAR skall avskaffas. I stället skall det inrättas ett centralt register för avisering och annat tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter. Det nya registret benämns aviseringsregistret. Registret skall innehålla de folkbokföringsuppgifter som i större omfattning skall tillhandahållas myndigheter. Alla myndigheter, såväl centrala som lokala, skall få utnyttja registret för avisering av folkbokföringshändelser, aktualisering av egna register och för kontroll av adresser och andra uppgifter som registreras inom folkbokföringen. Aviseringsregistret skall också användas för att utföra avisering, urvalsdragningar m.m. åt enskilda användare. De privata användarnas möjligheter till urval eller åtkomst till uppgifter på ADB-medium föreslås begränsas något i förhållande till vad som gäller för SPAR.

Registeransvaret för aviseringsregistret skall, enligt Aviseringsutredningens förslag, läggas på RSV. Vidare föreslås att en särskild beslutande nämnd inrättas inom RSV för frågor om urvalsdragningar åt privata användare. Verksamheten med urvalsdragningar, som i stor omfattning ske för reklamändamål, får enligt förslaget fortsätta ungefär på det sätt som sker i dag.

Aviseringsregistret skall enligt förslaget innehålla uppgift om bl.a. personnummer.

När det gäller personnummer anför Aviseringsutredningen bl.a. att personnumret har obestridliga fördelar som identifikationsbegrepp och att det inte finns några skäl att föregripa Personnummerutredningens förslag genom att lämna förslag till några omfattande inskränkningar av personnummeranvändningen (betänkandet s. 47).

4.3.4 Registrering hos kommuner och landsting

För att något belysa omfattningen av den administration och de kostnader som kommunernas verksamhet innebär, lämnas inledningsvis några sifferuppgifter som hämtats från SCB. Efter detta följer en översiktlig beskrivning av den datortekniska utvecklingen inom kommunerna och kommunernas verksamhet inom socialtjänstområdet. Det har inte varit möjligt att inom utredningens begränsade tidsram lämna någon mera fullständig redovisning av personregistreringen inom kommunerna. Utredningen har valt att beträffande kommunerna redovisa en del av den registrering som sker inom socialtjänsten. Exempel på ett sjukjournalsystem lämnas också. Journalsystem kan se ut på motsvarande sätt oavsett om sjukvården bedrivs i kommunal, landstingskommunal eller privat regi.

Primärkommunernas totala utgifter uppgick under 1992 till 319 miljarder kr vilket utgjorde 22 procent av bruttonationaprodukten, BNP. Delar av den verksamhet som bedrivs inom kommunerna är i hög grad personalintensiv. Närmare hälften av kostnaderna (46 procent) utgjordes också av personalutgifter, dvs. löner och arbetsgivareavgifter. Kommunernas driftkostnader för vård och omsorg svarade för 35 procent av utgifterna. Till vård och omsorg räknas barnomsorg, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg.

Det totala antalet årsarbetare inklusive beredskapsarbetare uppgick under 1992 till omkring 608.000. Av dessa återfinns omkring 70 procent inom skola, barnomsorg respektive äldreomsorg. (Samtliga sifferuppgifter hämtade från Kommunernas finanser 1992, SCB och Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 1992, Svenska Kommunförbundet och SCB.)

Inom kommunerna pågår ett stort förändringsarbete som bl.a. framtvingats av det ansträngda ekonomiska läget. Kommuner och landsting möter i allt större utsträckning den nya ekonomiska situationen genom att utsätta verksamheter för konkurrens och genom ett ökat inslag av marknadsorientering. Skilda lösningar prövas, t.ex. överförande av verksamhet till bolag eller till privata och kooperativa entreprenörer. Inom den kommunala verksamheten har det blivit allt vanligare att verksamheten delas upp enligt en s.k. beställar/utförarmodell. I budgetpropositionen (prop. 1992:100, bil 14 s. 10) framhölls att regeringen på olika sätt skulle stödja att underlätta den utveckling som skett mot nya verksamhetsformer för att rationalisera och effektivisera driften av verksamheter inom de kommunala ansvarsområdena oavsett om de bedrevs i egen eller annans regi.

Informationstekonologin och då särskilt ADB-tekniken har kommit att spela en stor roll när det gäller att stödja, underlätta och påskynda förändringsarbetet inom kommunerna.

I tilläggsdirektiven till Socialtjänstkommittén (Dir. 1993:72) framhölls att mål- och resultatstyrning av den kommunala verksamheten ställer krav på att såväl statens som kommunernas och landstingens uppföljnings- och utvärderingsinstrument förbättras. Kunskap behövs för att utvärdera effekter av olika behandlingsmetoder och för att bedöma kvalitén i det sociala arbetet. Inom individ- och familjeomsorgen saknas i stor utsträckning uppgifter om insatser och deras effekter både på det individuella planet och på en mer övergripande nivå. Dessa omständigheter försvårar i hög grad uppföljningsarbetet. Mot denna bakgrund är det, anförs i direktiven, angeläget att det i framtiden blir möjligt för kommunerna att på ADB-medium registrera sådan information som bl.a. ger underlag för en analys av orsaker till och effekter av sociala insatser.

Under 1970-talet började ADB att introduceras i framför allt större och medelstora kommuner. Det var stordatorsystem som utvecklats som färdiga paketlösningar med begränsade möjligheter till lokala variationer som togs i bruk. ADB-stödet utnyttjades i huvudsak för administrativa uppgifter som t.ex. personal, ekonomiredovisning och avgiftsdebiteringar. Under 1980-talet kom ADB även att användas som ett hjälpmedel i själva verksamheten. Från mitten av 1980-talet har det skett en utveckling mot on-linesystem. Den nya tekniken med persondatorer och lokala nätverk har kommit att utnyttjas inom kommunerna.

Inom i stort sett alla kommuner används ADB som hjälpmedel i olika verksamheter. Troligen finns det ingen kommun i landet som inte datoriserat någon del av sin verksamhet. De uppgifter som ADB-behandlas är oftast personrelaterade. Många gånger är uppgifterna av känslig art. Vid ADB-hanteringen av personuppgifter inom kommuner-

na har personnumren, liksom på så många andra håll i samhället, kommit att användas som identitetsbegrepp.

Datainspektionen har i sina föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i kommunal verksamhet (DIFS 1990:2) meddelat bestämmelser som skall gälla för personregister som inrättas enligt författningen. Författningen omfattar informationsregister och administrativa register. Informationsregister (befolkningsregister, fastighetsregister och företagsregister) får enligt författningen innehålla uppgift om bl.a. personnummer. Även vissa administrativa register (register över förtroendevalda, bostads- och tomtkö, bygglov, bostadsbidrag, överförmyndaren och förhandlingsunderlag) får enligt författningen innehålla uppgift om bl.a. personnummer.

I det följande beskrivs översiktligt sådan personregistrering som förekommer i många kommuner inom delar av verksamhetsområdena socialtjänst samt hälso- och sjukvård.

Socialtjänst

Varje kommun har enligt 2 § socialtjänstlagen (1980:620) ansvaret för socialtjänsten inom sitt område. Även andra myndigheter och organ kan dock ha uppgifter inom socialtjänsten. Det gäller exempelvis Statens Institutionsstyrelse som har ansvaret för vissa institutioner.

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer, se 4 § socialtjänstlagen. Den eller de nämnder som har ansvaret för socialtjänsten har bl.a. till uppgift att medverka i samhällsplaneringen och att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det, jfr 5 § socialtjänstlagen. Den enskilde har rätt till bistånd av nämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt, se 6 § socialtjänstlagen.

Socialtjänstverksamheten innefattar bl.a. åtgärder mot missbruk, omsorg om barn och ungdom, omsorg om äldre människor och omsorg om människor med funktionshinder.

Uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden får enligt 59 § socialtjänstlagen inte tas in i sådana personregister hos socialnämnden som utgör sammanställningar av uppgifter. Bestämmelsen hindrar dock inte att det tas in uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten och som innebär myndighetsutövning. Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om registren. I 50 § socialtjänstförordningen (1981:750) föreskrivs att ytterligare föreskrifter om register enligt 59 § socialtjänstlagen meddelas av Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har i sina föreskrifter

(SOSFS/S/1981:121) om personregister inom socialtjänsten föreskrivit att i personregistren får tas in sådana uppgifter som inte rör ömtåliga personliga förhållanden. Hit räknas enligt föreskrifterna namn, personnummer, adress, civilstånd och övriga familjeförhållanden, uppgift om vårdnadshavare, förmyndare eller god man samt nära anhörig eller annan liknande uppgift, yrke, arbetsgivare, bostadsförhållanden samt inkomst- och förmögenhetsförhållanden. När det är fråga om beslut inom socialtjänsten som fattas om den registrerade och som innebär myndighetsutövning får dock uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden tas in i personregistren. I föreskrifterna ges exempel på sådana beslut.

Bestämmerlser om sekretess för uppgifter inom socialtjänsten finns i sekretesslagen.

Frågan om en författningsreglering av personregister inom socialtjänstens verksamhetsområde utreds, som redovisas i avsnitt 2.4, av Socialtjänstkommittén.

Inom kommunernas socialtjänst är följande slag av personregister vanliga:

- socialregister över personer som fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten
- hemtjänstregister
- barnomsorgsregister
- färdtjänstregister
- kommuninvånarregister.

Även andra slag av personregister kan förekomma inom socialtjänsten beroende på hur kommunen organiserat sin verksamhet och på kommunens storlek.

Kommundata AB (numera Dialogdata Informationssystem AB, fortsättningsvis kallat Dialog) hade under 1970- och 1980-talen en i det närmaste dominerande ställning när det gällde ADB-stöd inom socialtjänsten. En stor andel kommuner utnyttjar Dialogs system, men drift i egen regi t.ex. på persondatorer ökar. Av bl.a. ekonomiska skäl kommer kommunerna att se över sin verksamhet. Därmed kan även datordriften vid Dialog vägas mot ett alternativ där kommunen själv sköter driften eller utnyttjar en privat servicebyrå.

Företaget WM-data AB (tidigare Netsoft AB) är i storleksordning efter Dialog det näst största dataföretaget när det gäller att utveckla och tillhandahålla ADB-system för socialtjänstens verksamhetsområden.

I mitten av 1980-talet lanserade Dialog on-linesystemet Socia som består av ADB-rutiner för socialtjänstens skilda verksamhetsområden. Socia bygger på användningen av ett kommuninvånarregister (KIR).

I KIR finns alla som är folkbokförda i kommunen registrerade. Uppgift om namn, adress och personnummer registreras i KIR. Normalt sker avisering från folkbokföringen en gång per vecka.

KIR innehåller en s.k. nyckelkodsindelning som motsvarar kommunens indelning i planerings- eller statistikområden. Varje i kommunen folkbokförd person som finns registrerad i KIR är knuten till en fastighetsbeteckning som i sin tur är knuten till nyckelkodsområdet.

Socia består av fem delsystem som hanterar

- akter och ärenden,
- barnomsorg,
- äldreomsorg,
- familjeomsorg och
- statistik.

I systemet för barnomsorg administreras barnomsorgsverksamheten. Här registreras kö till barnomsorg och placeringar av barn. Kommunens resurser i form av institutioner, avdelningar och dagbarnvårdare registreras också i systemet. Debitering av avgifter och beräkning av löner till dagbarnvårdare ombesörjs av systemet. Debiteringen utgörs av en kombination av kommunens taxor, debiteringsregler, familjens ekonomi, barnets placering m.m. Barnomsorgssystemet kan vidare utnyttjas för statistik- och informationsuttag på olika områden och nivåer. I en särskild rutin "Inkomstförfrågan" inhämtas uppgift om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för föräldrarna. Ett stort antal kommuner har erhållit Datainspektionens tillstånd att inhämta uppgifterna. Vissa andra funktioner finns också liksom möjligheten att till systemet koppla olika tilläggsprodukter.

I det följande beskrivs personnummeranvändningen i ett ADB-register för barnomsorg som innehåller avtalsregistrering, debitering och betalningsövervakning (beskrivningen avser Dialogs Socia-system för barnomsorg).

I barnomsorgsregistret finns registrerat personnummer på barn och vårdnadshavare/räkningsmottagare. Kontroll av inkomstuppgifter sker genom samkörningen med uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst hos RFV. Därvid används personnumret som identifikationsbegrepp. Placeringsmeddelanden och vissa andra utskrifter innehåller också personnummer.

Med ledning av uppgifter från barnomsorgsregistret framställs räkningar. På räkningarna som sänds ut har personnumret ersatts med ett särskilt räkningsnummer. När inbetalningar registreras hos bank- eller postgirot är det således det särskilda räkningsnumret som registreras.

Vid redovisningen av betalningarna sker en betalningskontroll i Socia varvid det särskilda räkningsnumret kopplas till personnummer. Enligt uppgift från Dialog leder den första utsändningen av räkning i

85 procent av fallen till att betalning erläggs. De 15 procent som inte erlagt betalning erhåller påminnelser och krav. Alla påminnelser och krav innehåller, liksom den ursprungliga räkningen, ett särskilt räkningsnummer i stället för personnummer.

Enligt en grov uppskattning leder 3 - 4 procent av räkningarna till att kommunen lämnar in en ansökan om betalningsföreläggande till kronofogdemyndigheten. Innan detta sker inhämtar kommunen en kreditupplysning avseende räkningsmottagaren. I kreditupplysningsförfarandet används, på sedvanligt sätt, personnummer som identifikationsbegrepp. Vid ansökan om betalningsföreläggande lämnas både uppgift om personnummer (i enlighet med bestämmelsen i 18 § lagen om betalningsföreläggande och handräckning) och uppgift om det särskilda räkningsnumret.

Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) föreskriver att landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstignet verka för en god hälsa hos hela befolkningen. För kommuner som inte ingår i landsting åligger ansvaret i stället kommunen.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen skall hälso- och sjukvården bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. Detta innebär särskilt att vården skall

- vara av god kvalité och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
- vara lätt tillgänglig,
- bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet samt
- främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen (jfr 2 a §).

Patientjournallagen (1984:562) föreskriver att det vid vård av patienter inom hälso- och sjukvården skall föras patientjournal. En patientjournal skall enligt lagen, om uppgifterna föreligger, alltid innehålla uppgift om patientens identitet (jfr 3 § andra stycket). Någon bestämmelse om vilka identitetsuppgifter som journalen skall innehålla finns inte.

Bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvården finns i sekretesslagen.

Inom hälso- och sjukvården förs olika personregister. Vid Socialstyrelsen finns personregister för forskning och statistikframställning inom hälso- och sjuvårdens område. Vid Läkemedelsverket finns ett läkemedelsbiverkningsregister.

Inom kommuner och landsting förs register för bl.a. vårdadministration och medicinsk service. Här finns också register för hälsokontroller och klinisk forskning.

I lagen (1991:425) om viss uppgiftsskyldighet inom hälso- och sjukvården bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter för kommuner och landsting att lämna uppgifter till Socialstyrelsen och Läkemedelsverket för forskning och statistikframställning inom hälso- och sjukvårdens område.

Patientjournaler förs i allt större utsträckning med hjälp av ADB. Det pågår inom hälso- och sjukvården också en utveckling med bärbara elektroniska minnen, s.k. smart cards eller patientkort. Patientkort med chips som minnesmedium eller kort med laseroptiskt minne har en mycket stor minneskapacitet. Även för personal utvecklas liknande kort för att bl.a. ange behörigheten.

På marknaden finns flera olika sjukjournalsystem. Utredningen har valt att kort beskriva journalsystemet Swedestar som tillhandahålls av Dialog Data AB. Systemet finns på omkring 75 olika vårdställen och har omkring 1.000 användare.

I journalsystemets kliniksystem kan i princip vilket löpnummer som helt användas som identifierare. Vid kommunikation med andra avdelningar eller register, exempelvis faktureringsavdelning och vid receptutfärdande kan användning av olika identitetsbegrepp förorsaka problem.

Journalsystemet innehåller följande funktioner:

- läsa och skriva journal,
- signering av patientjournal,
- läkemedelslista,
- laboratorielista,
- fakturalista,
- remisser,
- grafisk presentation av mätvärden,
- problemorienterad journal,
- läkmedelsförskrivning med receptutskrift,
- sekretess och behörighetskontroll,
- patientregistrering,
- kontakt och besöksregistrering med kassa,
- bokning och kallelse samt
- bevakning av bl.a. kontrollbesök.

Hälsodatakommittén (S 1993:12) har bl.a. fått i uppdrag att lämna förslag till författningsreglering av personregister inom hälso- och sjukvården. Kommittén skall enligt sina direktiv (Dir. 1993.111) främst lämna förslag rörande reglering av frågor som direkt hänger samman med den personliga integriteten. Hit räknas enligt direktiven frågor om de ändamål för för vilka register skall få föras och t.ex.

vilka personuppgifter som får ingå, de bearbetningar av personuppgifter som får ske, utlämnande eller annan användning av personuppgifter, bevarande och gallring av uppgifter, kontroll och säkerhet samt krav på krypteringssytem eller andra skyddsmekanismer.

Kommunalt integritetsskyddsarbete

Inom flera kommuner pågår arbete med att på frivillig väg stärka integritetsskyddet vid ADB-hantering av personuppgifter.

I Malmö beslutade kommunfullmäktige att införa ett system med central förprövning av nya personregister som förs med hjälp av ADB inom olika verksamheter (kommunfullmäktige den 27 februari 1986, § 37 Bih. nr 28). Denna förprövning syftar främst till att slå vakt om skyddet för den personliga integriteten och ADB-säkerheten. Systemet är numera väl etablerat och innebär att kommunstyrelsen granskar alla nya personregister. Speciellt prövas personnummeranvändningen. Rutinerna lades fast redan innan de skärpta reglerna togs in i datalagen 1992. Berörd kommunal nämnd måste på ett övertygande sätt visa att säker identifiering bara kan ske med personnummer. Ofta kommer man överens om att i stället använda uppgift om födelsetid som identifieringsbegrepp. Till undantagen hör bl.a. vård- och behandlingsregister inom sjukvården. Systemet med förprövning uppges ha gett gott gensvar hos kommunens nämnder.

Kommunfullmäktige i Göteborg beslutade 1987 att inrätta en parlamentarisk grupp för integritetsfrågor inom dataområdet (GRIND). GRIND fick bl.a. i uppdrag att undersöka förutsättningarna att pröva andra identifikationsbegrepp än personnummer. Kommunfullmäktige rekommenderade 1987 nämnderna att undvika att ange personnummer i kommunala handlingar och protokoll i den mån det inte föreskrivs i författning.

På initiativ av GRIND genomfördes en inventering av personnummeranvändningen i ADB-register vid förvaltningar och bolag i Göteborgs kommun. Utredningen lämnades till kommunstyrelsen i juni 1991. GRIND föreslog ingen generell begränsning av användning av personnummer i register som samkörs med statliga register, där personnummer används som identifikationsbegrepp. GRIND föreslog inte heller någon begränsning vad gäller användningen av personnummer i socialtjänstens och sjukvårdens register, där kraven på säker identifiering är stora samt forsknings- och rättssäkerhetsskäl försvårar möjligheterna att pröva annat identitetsbegrepp. GRIND ansåg för dessa register att berörd nämnd skulle överväga att koda personnumret. För de personregister som inte kommunicerar med statliga register och/eller där säker identifikation med personnummer inte är ett absolut krav fanns det enligt GRIND förutsättningar för att pröva andra

identitetsbegrepp. GRIND föreslog här att nämnderna/bolagen fick i uppdrag att överväga annat/andra identifikationsbegrepp.

Kommunfullmäktige beslutade 1991 (Göteborgs stad, kommunfullmäktige, handling 1991 nr 299) att ge nämnd/bolag i uppdrag att överväga

- att koda personnummer i personregister som samkörs med statliga register för att skydda den personliga integriteten i Göteborg,
- att koda personnummer där säker identifikation med personnummer krävs som t.ex. i socialtjänstens och sjukvårdens personregister,
- annat identifikationsbegrepp än personnummer i register som inte samkörs med statliga register eller där "säker" identifikation med personnummer inte är ett absolut krav.

GRIND har också kommit att utgöra en obligatorisk remissinstans för nämnderna i Göteborg vid inrättandet av nya personregister. GRIND ger löpande information till kommunens förvaltningar och bolag i datalagsfrågor och medverkar vid utarbetandet av riktlinjer för hantering av integritetsfrågor vid inrättande av personregister i kommunen.

Någon utvärdering av försök med alternativa identifikationsbegrepp i Göteborgs kommun har, enligt vad utredningen inhämtat, ännu inte företagits.

Motsvarande förprövningssystem finns också inom andra kommuner. Vissa kommuner har också fattat beslut om att inte ange personnummer på räkningar som sänds ut.

4.3.5 Personaladministrativa system

Personaladministrationen sköts numera i allmänhet med stöd av ADB. På marknaden finns ett flertal personaladministrativa system. Dessa kommer till användning både inom mindre företag och hos större företag eller myndigheter.

Lagstiftningen uppställer krav på registering av uppgifter, som många gånger är känsliga, om anställda. Ett exempel på detta är arbetsgivarens ökade ansvar för de anställdas rehabilitering, jfr lagen om allmän försäkring (1962:381).

Utredningen har valt att beskriva det personaladministrativa systemet SLÖR (Statligt löneuträkningssystem) som används av flertalet myndigheter. Huvudman är Statens löne- och pensionsverk (SPV). Liknande system används inom den enskilda sektorn.

I lönesystemet beräknas preliminär skatt och dras eventuell kvarskatt. Uppgifter lämnas till RSV och löntagaren. Månadens preliminärskatt och kvarskatt bokförs mot avräkningskonton i redovisningssystemet.

Enligt avtal mellan (SPV) och Nordbanken ombesörjer banken utbetalning av nettolöner för samtliga SLÖR-kunder. Information om lönerna överförs via magnetband från lönesystemet till bankens centrala system. Detta sker varje månad i samband med den slutliga löneberäkningen. Banden innehåller uppgifter om månadens nettolöneinsättningar i banklöne- respektive personkontosystemet. Varje kund bestämmer själv sin anslutningsform för löneutbetalning till banklönekonto eller personkonto.

Varje månad förskotterar SPV kundernas nettolöner till banken. Kunderna inbetalar lönekostnaderna månadsvis i efterskott, antingen genom automatisk överföring eller via översänd faktura.

Vissa uppgifter om sjukfrånvaro överförs automatisk till de allmänna försäkringskassorna under förutsättning att de har rapporterats till lönesystemet.

Från SLÖR levereras varje månad uppgifter till SCB för framställning av statistik. Uppgifterna avser all information om anställningar och lönehändelser.

De löneuppgifter som har betydelse för beräkning av statlig pensionsförmån sammanställs i SLÖR årsvis för överföring till ett datorbaserat system för maskinell matrikelföring (MAREG). För personer som närmar sig pensionsåldern lämnar arbetsgivaren uppgift till SPV om anställningsförhållanden före personens anslutningstidpunkt till MAREG.

Varje månad, efter den slutliga löneberäkningen, framställs bokföringsposter som via band överförs till det statliga redovisningssystemet, Cosmos. Huvudman för Cosmos är RRV.

Uppgifter om intresseavdrag som avser premie för grupplivförsäkring skickas varje månad från försäkringsbolag till SLÖR på magnetband. Därefter verkställs avdragen på varje försäkringstagares lön enligt utfärdade direktiv.

Avdrag verkställs också för bl.a. fackföreningsavgifter.

Vid registreringar i SLÖR används personnumret som identifikationsbegrepp.

4.3.6 Domstolar och andra rättsvårdande myndigheter

Domstolar

Det finns ett antal regler som uppställer formella krav på uppgift om personnummer i domstolarnas dömande verksamhet.

Enligt 33 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) skall en enskild parts första inlaga i rättegång innehålla uppgift om bl.a. partens personnummer. Förs partens talan av ställföreträdare skall dennes personnummer

anges. En stämningsansökan skall dessutom innehålla uppgift om enskild svarandes personnummer. Enligt 3 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall en ansöknings- eller besvärshandling från en enskild bl.a. innehålla uppgift om dennes personnummer. Förs den enskildes talan av ställföreträdare skall dennes personnummer anges. Personnummer skall också anges för enskild motpart.

Vilka uppgifter som de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas protokoll, domar och beslut skall innehålla regleras förutom i RB (6, 17 och 30 kap) och förvaltningsprocesslagen (30 §) i protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna och i förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Vad angår bl.a. *tvistemålsdomar* har regeringen i förordningen (1976:819) om avfattning av dom i tvistemål m.m. föreskrivit att tingsrätterna och hovrätterna skall tillämpa vissa särskilda bestämmelser om avfattning av dom i bl.a. tvistemål. I en bilaga till förordningen finns upptaget särskilda formulär för domens utformning. Enligt dessa skall uppgift om personnummer anges för bl.a. kärande och svarande.

Regeringen har också förordnat att tingsrätterna och hovrätterna skall tillämpa vissa särskilt angivna bestämmelser om avfattning av dom och slutligt beslut i *brottmål* (DVFS 1988:40 B 86) ändrad senast genom DVFS 1993:21 B 86.

Enligt 5 § förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI) skall uppgift om dom eller beslut av tingsrätt, hovrätt eller Högsta domstolen lämnas till RPS i vissa särskilt angivna fall. De uppgifter som sänds till RPS ligger till grund för bl.a. kriminalregistret, körkortsregistret, kronofogdemyndighetens indrivning (bötesavgöranden) och Statistiska centralbyråns rättstatistik (se vidare avsnitt 00). Närmare föreskrifter om omfattningen av uppgiftsskyldigheten och sättet för dess fullgörande meddelas enligt 8 § förordningen av DV. Verket har med stöd av bestämmelsen fastställt vissa föreskrifter om uppgift till RPS om dom och slutligt beslut i brottmål i tingsrätt (DVFS 1988:38, se DVFS 1993:22, B 9, i hovrätt (DVFS 1988:37, B 8, 1989:21, B 8:1, 1992:5, B 8:2, 1992:9, B 8:3, 1992:26, B 8:4 och 1993:15, B 8:5) och i Högsta domstolen (DVFS 1988:39, B 12 och 1993:17, B 12:1).

Enligt föreskrifterna skall ett exemplar av domen eller beslutet samt s.k. RI-uppgift skickas till RPS. Omfattar domen flera tilltalade skall en RI-uppgift lämnas för varje tilltalad. Har slutligt beslut tagits in i protokoll eller tecknats på handling i akten lämnas endast RI-uppgift. Hovrätt och Högsta domstolen skall även sända en kopia av det överklagade avgörandet.

Enligt de s.k. RI-pärmar som utgivits av DV föreligger en skyldighet för domstolarna att då dom och slutligt beslut sätts upp särskilt, med vissa särskilt angivna undantag, skriva dessa på vissa av verket angivna blanketter. Blanketterna finns i ett särskilt set. Första exemplaret i varje set utgör RPS exemplar, som är avsett för optisk läsning. Genomslagskopian utgör domboksexemplar. Vissa blanketter behöver inte användas när utskrift av dom sker med hjälp av dator eller skrivautomat. Inte heller behöver blanketter användas för en domstol som använder sig av det s.k. MÅHS-systemet (se nedan).

Beträffande tilltalad och motpart skall enligt regeringens föreskrifter på doms/beslutsblanketten anges bl.a. personnummer. Har i fråga om utlänning personnummer inte fastställts skall enligt föreskrifterna anges födelsetiden med sex siffror (år, månad och dag) på samma sätt som i ett personnummer.

Om domstolens dom eller beslut inte avfattats på blankett skall enligt DV:s föreskrifter RI-uppgiften bl.a. innehålla uppgift om den tilltalades personnummer.

DV har fastställt blanketter till *domar och beslut i körkortsmål* vid länsrätt samt föreskrifter för deras användning (DVFS 1983:23 B 55:4). Enligt DV:s anvisningar skall personnummer anges för körkortsinnehavaren.

Domstolarnas underrättelser

Utöver skyldigheten enligt RI-förordningen har domstolarna ålagts att i vissa fall underrätta om domar och beslut. Grundläggande bestämmelser om expediering av domar, beslut och underrättelser i brottmål finns i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål m.m. I förordningen finns bl.a. bestämmelser om att domsbevis eller kopior av domar i vissa fall skall sändas till bl.a. Kriminalvårdsstyrelsen, frivårdsmyndigheten, socialnämnd, länsstyrelsen och Statens ansvarsnämnd.

I förordningen (1987:1099) om skyldighet för domstol att underrätta parterna om utgången i mål och ärenden m.m. finns bestämmelser om expediering till parterna. Expedieringsbestämmelser finns även i ett stort antal andra författningar. Här skall endast nämnas några av dessa.

Domstol skall enligt 85 § körkortsförordningen (1977:722) i vissa fall underrätta länsstyrelse om dom eller beslut. I vissa särskilt angivna fall skall domstolen sända kopia av domen eller beslutet till länsstyrelsen. Tingsrätt skall enligt bestämmelsen också underrätta länsstyrelse om vissa åtalsnedläggelser och då fråga är om vissa friande domar. Underrättelserna skall enligt bestämmelsen innehålla uppgifter om personnummer.

Enligt taxeringsförordningen (1990:1236) skall allmän förvaltningsdomstol underrätta skattemyndigheten om beslut enligt taxeringslagen (1990:324) även i de fall skattemyndigheten inte är part i målet (18 §). Allmän förvaltningsdomstol skall vidare enligt de föreskrifter som RSV meddelar lämna uppgifter till verket om sina beslut i mål enligt taxeringslagen (19 §). Länsrätten har även att underrätta kommunen om beslut i mål om taxering som innebär ändring i skattemyndighetens beslut, om inte beslutet har fattats av en lagfaren domare ensam eller kommunen i egenskap av part skall underrättas om beslutet enligt 31 § förvaltningsprocesslagen. I fråga om beslut som fattats av kammarrätt skall dock underrättelseskyldigheten fullgöras av skattemyndigheten (20 §).

Utlänningsförordningen (1989:547) innehåller bestämmelser om att domstol då beslut eller dom gäller en utlänning i vissa fall skall sända underrättelse eller kopia av domen eller beslutet till Statens invandrarverk, Kriminalvårdsstyrelsen, polismyndighet och länsstyrelse.

Enligt förordningen (1981:967) om skyldighet för domstol och kronofogdemyndighet att lämna underrättelser om vissa beslut av exekutiv betydelse skall domstol i vissa fall underrätta kronofogdemyndighet, inskrivningsmyndigheten, Luftfartsverket, Sjöfartsregistret, Patent- och registreringsverket och Statens växtortnämnd.

Bötesverkställighetsförordningen (1979:197) innehåller bestämmelser om att domstol skall, när slutligt beslut i mål om förvandling av böter har meddelats, sända bl.a. en avskrift av beslutet till kronofogdemyndigheten. Hovrätten skall i vissa fall även sända avskrift av hovrättens beslut till länsstyrelsen eller den myndighet som annars har att se till att bötesbeloppet befordras till verkställighet. Om expeditioner i mål om förvandling av böter finns dessutom särskilda föreskrifter.

Enligt förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken m.m. har domstol i vissa fall (bl.a. i ärenden och mål angående adoption, vårdnad, faderskap och förmynderskap) att underrätta skattemyndighet, socialnämnd, försäkringskassa, Centrala studiestödsnämnden och överförmyndaren. Enligt 13 § förordningen meddelar DV närmare bestämmelser i fråga om domstols uppgiftsskyldighet enligt förordningen. Sådana av DV meddelade föreskrifter finns i DVFS 1991:16 B 55:4.

I förordningen (1983:490) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter beträffande äktenskapsskillnader m.m. finns bestämmelser om skyldighet för domstolarna att i vissa fall sända underrättelse till socialnämnden och skattemyndigheten.

Enligt bestämmelser i förordningen (1987:1022) om äktenskapsregistret skall de allmänna domstolarna sända in uppgifter om vissa

domar och beslut som främst avser äktenskapsskillnadsfrågor till äktenskapsregistret. Registret förs av SCB. Med stöd av förordningen har DV utfärdat föreskrifter om att tingsrätt skall fullgöra sin uppgiftsskyldighet genom användande av särskilda formulär (DVFS 1987:33 B 39). På dessa skall anges uppgift om mannens och kvinnans personnummer.

Enligt förordningen (1982:117) om underrättelse till socialstyrelsen om domar i vissa brottmål skall en domstol i vissa fall sända en domskopia till Socialstyrelsen.

Domstol skall enligt kungörelsen (1936:627) ang. översändande till domkapitel av utslag i mål vari präst blivit dömd till domkapitlet sända en kopia av brottmålsdomen.

Expediering förekommer även till följd av s.k. generella rekvisitioner från statliga myndigheter (t.ex. expediering till åklagaren) och lokala överenskommelser.

Enligt förordningen (1986:104) om registerföring vid allmänna domstolar med hjälp av automatisk databehandling får tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen föra register över mål och ärenden som avses i protokollkungörelsen för de allmänna domstolarna med hjälp av automatisk databehandling. Registret får enligt 3 § endast innehålla de uppgifter som anges i en bilaga till förordningen. Enligt denna bilaga får registret bl.a. innehålla uppgift om personnummer beträffande enskild part, sakägare, intervenient, ställföreträdare, vittne, sakkunnig, tolk, målsägande som inte för talan, medtilltalad, annan som avses i 36 kap. 1 § rättegångsbalken, konkursgäldenärs make samt annan som målet rör.

Arbetet vid landets domstolar har under lång tid bedrivits utan moderna kontorstekniska hjälpmedel och med föråldrade tekniska metoder. Det var först i slutet av 1980-talet som ett visst datorstöd för kansliarbetet infördes vid några större domstolar. Detta system, kanslidatorsystemet, används (i något olika versioner) vid Stockholms och Göteborgs tingsrätter samt vid de tre största länsrätterna.

För domstolarnas interna administration (personal- och ekonomiadministration, statistik m.m.) finns ett antal centrala datasystem vid Domstolsverket (DV). Avsikten är att dessa system, bl.a. på kommunikationssidan, skall tekniskt moderniseras så att dataregistreringen i så stor utsträckning som möjligt görs i domstolarna.

DV har tagit fram vissa planer för införande och användning av datorteknik inom verkets område. Den nu gällande ADB-planen redovisades i DV:s treårsrapport för perioden 1992/93 - 1994/95. Avsikten är att det under de närmaste åren skall införas ett mer heltäckande system i domstolarna såväl vid handläggning av mål och ärenden som i den interna administrationen.

För närvarande pågår utveckling av ett målhanteringssystem (MÅHS) för generell användning vid domstolarna. I en första etapp skall systemet införas vid tingsrätter och länsrätter. Därefter är avsikten att systemet skall anpassas för användning i hovrätter och kammarrätter. Avsikten var att MÅHS under de två budgetåren 1993/94 och 1994/95 skulle ha införts vid samtliga tingsrätter och länsrätter. Systemet har dock ännu inte tagits i drift vid någon domstol. Viss testverksamhet har dock bedrivits vid länsrätten i Jönköpings län och Jönköpings tingsrätt. MÅHS kräver inte uppgift om personnummer.

MÅHS - som alltså för närvarande (mars 1994) endast finns i form av en prototyp - är anpassat för den enklare utrustning för ord- och textbehandling som förekommer på många håll inom domstolsväsendet. Krav finns emellertid på ett modernt ADB-stöd som bygger på persondatorer sammanknutna i lokala nätverk med integrerade egna register och åtkomst till externa databaser, såsom Rättsbanken och Rixlex. Längst i att tillgodose sådana krav har hovrätten över Skåne och Blekinge kommit. Där använder man i den dömande verksamheten ett specialanpassat system med mycket stark automatisering av rutiner för framställning av dokument (Hovrättssystemet). Systemet är än så länge inte knutet till något register över enskilda personer (däremot ingår en databas över domstolar och myndigheter) men man eftersträvar en sådan koppling. Personnummer blir i så fall det primära begreppet för att identifiera parterna. Hovrätten över Skåne och Blekinge utprovar för närvarande även ett system för administration av domarpersonalens utbildning. I detta kan personnummer registreras, men uppgiften är inte nödvändig. Den behövs dock för vidare rapportering till de centralt administrerade personaladministrativa systemen.

En del domstolar har i dag möjligheter att hämta information från olika databaser, bl.a SPAR, Rättsbanken och bolagsregistren. Regeringsrätten och kammarrätterna har sedan åtskilliga år en omfattande användning av Rättsbanken. Personnummer är det primära sökbegreppet när adressforskning sker i SPAR och BASUN.

DV har för avsikt att införa ett kommunikationsnät (DOMNÄT) inom domstolsväsendet. Utbyggnaden av nätet avses ske i sådan takt att samtliga domstolar skall vara anslutna den 1 januari 1996.

Polis och åklagare

Bestämmelser om polisverksamheten finns i polislagen (1984:387). RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta, se 7 § polislagen. Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan som ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den

verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet, se 6 §. Länen är indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet, se 4 §. Den centrala polisorganisationen är för närvarande föremål för översyn (Dir 1994:19).

Bestämmelser om åklagare finns i 7 kap. rättegångsbalken. Allmänna åklagare är Riksåklagaren, statsåklagare och distriktsåklagare, se 7 kap. 1 §. Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket. Under Riksåklagaren har statsåklagarna, envar för sitt verksamhetsområde, ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet, jfr 7 kap. 2 §.

Insamlandet och bevarandet av uppgifter om brott, om misstänkta och dömda personer har ansetts nödvändigt för att åstadkomma en framgångsrik brottsbekämpning. Registrering av sådana uppgifter har också ansetts nödvändigt för att straffrättens regler om bl.a. sammanträffande av brott och förändring av påföljder skall kunna tillämpas. Uppgifter om registrerade påföljder används ibland också vid lämplighetsprövningar i olika tillståndsärenden.

Det allmänna kriminalregistret innehåller uppgifter om personer som dömts till andra påföljder än enbart böter. Registret förs av RPS. För registret gäller bestämmelserna i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister (kriminalregisterlagen) och kriminalregisterkungörelsen (1973:53). RPS och polismyndigheterna för också olika slag av polisregister. För dessa register gäller lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen). Polisregisterlagen kompletteras av polisregisterkungörelsen (1969:38).

Det allmänna kriminalregistret fördes år 1971 över från Kriminalvårdsstyrelsen till RPS och sammanfördes samtidigt med det centrala personregister som fördes hos RPS. Det samordnade registret som förs med hjälp av ADB kallas *person- och belastningsregistret (PBR)*. För PBR gäller således olika regelkomplex beroende på om det är fråga om dess användning som kriminal- eller polisregister. Innehållet till den del som gäller kriminalregistret regleras av kriminalregisterlagen medan övrigt innehåll regleras av polisregisterlagen.

Enligt 1 § kriminalregisterlagen skall hos RPS föras ett *allmänt kriminalregister*. I registret skall enligt lagens 2 § finnas uppgifter om personer som av domstol i landet

- dömts till fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn,
- överlämnats till rättspsykiatrisk vård eller, om för brottet är föreskrivet fängelse, till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall; eller
- ålagts förvandlingsstraff för böter.

I kriminalregistret skall vidare antecknas och anmärkas vissa uppgifter rörande påföljder m.m. Kriminalregisterlagen innehåller ingen bestämmelse som reglerar vilka personuppgifter som skall finnas i registret. En uttrycklig reglering kring personnummeranvändning saknas således i lagen. I 7 § föreskrivs att uppgift som beträffande någon intagits i registret skall utgå bl.a. när personen avlidit eller när åttio år förflutit från hans födelsedag. För uppdatering mot folkbokföringsuppgifter torde uppgift om personnummer krävas i registret.

Vilka som har rätt att få upplysningar ur kriminalregistret anges i 8 §. Upplysningar lämnas till domstol eller allmän åklagare, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, RPS, Datainspektionen eller myndighet som äger rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om utlämning för brott eller utlänningslagen. Till annan myndighet och för andra fall skall utdrag lämnas, om regeringen för vissa slag av ärenden eller i särskilda fall lämnar tillstånd. En enskild person har enligt 9 § rätt att få utdrag ur registret om de uppgifter som finns om honom själv. Uppgifter skall också lämnas till den officiella statistiken. Bestämmelser om detta finns i 12 §. Enligt samma paragraf får också under vissa villkor uppgifter lämnas ut för forskningsändamål. Enligt 13 § får enligt regeringens föreskrifter uppgift om utländsk medborgare lämnas till dennes hemland. Uppgifter får också lämnas till en annan stat vid överförande av straffverkställighet. Vidare kan regeringen lämna tillstånd att uppgift även i andra situatoner får lämnas ut till en främmande stat. När det nuvarande datoriserade registret inrättades i början av 1970-talet fördes uppgifter om domar och beslut som meddelats före den 1 januari 1945 inte över till det datoriserade. Det finns dock möjlighet att ta del också av sådana äldre uppgifter. Men enligt 5 och 6 §§ kriminalregisterkungörelsen skall dessa uppgifter lämnas ut bara om det begärs särskilt.

Med *polisregister* avses enligt 1 § polisregisterlagen register som förs hos RPS eller någon annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt. Innehållet i polisregister skall begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt, jfr 2 §. Närmare föreskrifter om innehållet i polisregister finns i polisregisterkungörelsen, 2-7 §§. Dessa regler innebär bl.a. att det i polisregister, förutom sådana uppgifter som skall antecknas i kriminalregistret, skall tas in uppgifter om vissa bötesdomar och godkända strafföreläggande, åtalsunderlåtelser i vissa fall, beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529), beslut om utlämning och beslut om besöksförbud.

Rätten att få upplysningar från polisregister regleras i 3 och 4 §§ polisregisterlagen. Några myndigheter har en generell rätt att få ta del av uppgifter i polisregister. Enligt 3 § skall utdrag eller upplysning om innehållet i polisregister lämnas till Justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, RPS, Statens invandrarverk, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet eller allmän åklagare. Även annan myndighet kan erhålla utdrag, om regeringen har lämnat tillstånd för vissa slag av ärenden eller för en särskilt fall. För narvarande har sådant tillstånd lämnats för vissa anställningsärenden samt i fråga om nådeärenden och vissa ärenden enligt utlänningslagen. Polisregisterlagen innehåller också föreskrifter om uppgiftslämnande till den officiella statistiken. I vissa fall får upplysningar lämnas också till utländska myndigheter. Det gäller bl.a. polis- och åklagarmyndigheter i de nordiska länderna eller i en stat som är ansluten till Interpol. Liksom i fråga om uppgifter i kriminalregistret kan en enskild person få ta del av uppgifter som finns om honom själv i polisregister. Insynsrätten är dock mera begränsad än i fråga om kriminalregisteruppgifter. Närmare föreskrifter om villkoren för att lämna ut uppgifter till enskilda finns i 17 § 8 polisregisterkungörelsen.

Inom polisen används uppgiftera i PBR såväl vid spaning och brottsutredning som vid ordnings- och trafikpolisverksamhet. Uppgifterna används också som underlag i s.k. polismyndighetsärenden där någons personliga förhållanden har betydelse, bl.a. körkortsärenden och vapenärenden. Också hos andra myndigheter, som har rätt att få upplysningar från PBR, används uppgifterna i t.ex. olika tillståndsärenden där det ingår att pröva en persons lämplighet. Hos domstolar och åklagare används uppgifterna främst för handläggningen av brottmål.

PBR ingår som ett system i BROTTSRI som i sin tur utgör en del av *rättsväsendets informationssystem, RI-systemet*. Uppbyggnaden av RI-systemet påbörjades 1967. Ett av syftena med systemet är att genom ADB-behandling förenkla och förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna inom rättsväsendet.

Rl-systemet regleras i förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (Rl-förordningen). Enligt denna skall det finnas ett informationssystem grundat på automatisk databehandling för att insamla, lagra, bearbeta och lämna uppgifter som har samband med verksamheten inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet samt kriminalvården. Informationssystemet skall bestå av olika delsystem. De system som hitills har utvecklats inom ramen för Rl-projektet tillhör med några undantag antingen det nämnda BROTTSRI (system för brottmålsförfarandet i vid mening hos polis, åklagare och de allmänna domstolarna samt för förfarandet inom kriminalvården), RÄTTSDATA/LAGRI (system för diarieföring, beslutsregistrering,

textbehandling och informationssökning eller PLANRI (system för planering och uppföljning inom rättsväsendet).

Från RI-systemet levereras uppgifter för registrering i ADB-system utanför polisväsendet, nämligen till kronofogdemyndigheternas REX-system, Kriminalvårdsstyrelsens centrala kriminalvårdsregister, Vägverkets körkortregister och SCB:s återfallsstatistik. Överföringen sker maskinellt och automatiskt och kontroll och sammankoppling sker med ledning av personnummer och namn.

Frågor om uppbyggnad eller väsentlig förändring av informationssystemet och om standarden i systemet bereds av Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI).

PBR är det största polisregistret. Hos RPS förs emellertid med stöd av polisregisterlagen flera andra register. Dessa används framför allt för brottsspaning. Hit hör bl.a. brottsanmälningsregistret, det allmänna spaningsregistret, signalements- och känneteckensregistret, fingeravtrycksregistret, U-boken (med uppgifter om utvisningar). Interpolregistret och beslags- och analysregistret. Även dessa register förs med hjälp av ADB. Dessutom finns ett manuellt register, fotoregistret. Även säkerhetspolisens register regleras av polisregisterlagen. Särskilda föreskrifter för detta register finns i 2 § personalkontrollkungörelsen (1969:446). RPS för dessutom andra register som inte är polisregister i polisregisterlagens mening. Till dessa hör godsregistret och registret for efterlysta fordon samt passregistret.

Olika polismyndigheter för vissa lokala register. Det gäller bl.a. lokala spaningsregister av typ "tillhållsregister" samt register för intern samordning av pågående utredningar. Register av nu nämnda slag omfattas av polisregisterlagen. Dessutom finns andra typer av lokala register för vilka polisregisterlagen inte gäller, t.ex. förundersökningsregister. dvs. tillfälliga register som gäller en viss förundersökning.

Enligt 6 § polisregisterkungörelsen får i polisregister tas in uppgift om den som är misstänkt för brott om det är av särskild betydelse för brottsspaning. Med stöd av denna bestämmelse upprättas s.k. personblad. Personbladen ingår i Rl-systemet. Enligt Rl-förordningen (2 och 3 §§) ansvarar RPS för personbladsrutinen. Enligt RPS:s anvisningar för personbladsrutinen åligger det lokal polismyndighet och i vissa fall tull- och åklagarmyndighet an upprätta en personblad så snart någon som fyllt femton år är skäligen misstänkt för vissa brott. Polismyndigheten skall sända personbladet till RPS. Personbladsrutinen gäller bl.a. för brott mot brottsbalken, narkotika- eller vapen-lagstiftningen och trafikbrottslagen. Brott mot andra författningar omfattas av personbladsrutinen endast då svårare straff än böter är föreskrivet för brottet. Sedan åklagaren har fattat beslut i åtalsfrågan upprättas ytterligare ett personblad. Även detta sänds till RPS. Uppgifterna från personbladen

registreras i PBR. I *bilaga 7* finns en sammanställning av de ADB-system som finns inom polisväsendet.

I förordningen (1992:1027) om register för strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot, m.m. föreskrivs att det med hjälp av ADB skall föras olika register över strafföreläggande och ordningsbot, se 1 §. Regleringen omfattar både lokala och centrala register. Vid varje lokal åklagarmyndighet skall föras ett register över strafföreläggande, se 2 §. Riksåklagaren är registeransvarig för samtliga register medan den lokala åklagarmyndigheten är registeransvarig för sitt register, jfr 9 §. För hela landet skall det vidare föras ett register över alla strafföreläggande som har utfärdats inom åklagarväsendet, 4 §. Riksåklagaren är registeransvarig för detta register medan den lokala åklagarmyndigheten är ansvarig för uppgifter i ärenden som handläggs hos myndigheten, jfr 9 §. En motsvarande ordning i fråga om registerföring och registeransvar gäller för straffäreläggande som utfärdats inom tullväsendet, jfr 3, 5 och 9 §§.

För hela landet skall föras ett register över föreläggande av ordningsbot, se 6 § förordningen om register för strafföreläggande. Också här finns ett delat registeransvar. RPS är registeransvarig. Polismyndigheter och lokala tullmyndigheter är registeransvariga för uppgifter i ärenden som handläggs hos respektive myndighet, jfr 9 §.

Personnumret används som sök- och kopplingsbegrepp i flertalet av de register som innehåller personuppgifter. I det nya anmälningssystemet, RAR (rationell anmälningsrutin), används personnumret som ingångsvärde till systemet och identitetsuppgifter hämtas automatiskt från SPAR in till registret. Även i passregistret används personnumret som ingångsvärde och identitetsuppgifter hämtas från SPAR och läggs automatiskt in i registreringsbilden. Inregistrering av utfärdade ordningsföreläggande följer samma modell som vid passregistret och RAR, med den skillnaden att uppgifterna hämtas från det centrala bil- och körkortsregistret. Anledningen till att uppgifterna hämtas från bil- och körkortsregistret är att det föreligger ett behov av att förutom identitetsuppgifter även hämta in körkortsuppgifter.

Inom polisväsendet pågår en uppbyggnad och konstruktion av nya system. Bl.a. planerar RPS att bygga ett rikstäckande polisdatanät. Tanken är att nätet skall vara grunden i en ny kommunikationsstrategi som planeras vara fullt genomförd i landets alla polisdistrikt under 1995. Avsikten är bl.a. att landets poliser successivt skall förses med bärbara terminaler eller penndatorer (jfr SOU 1993:10 s. 46). Dessa skall kunna sättas i kontakt med olika databaser, bl.a. polisregister, som är anslutna till polisdatanätet. För de nya systemen planerar man, enligt uppgift från RPS, att använda personnummer på samma sätt som tidigare.

I en av inom Justitiedepartementet i april 1992 framtagen promemoria (Ds 1992:32)läggs fram förslag till en författningsreglering av den framtida brottsregistreringen. Promemorian innehåller förslag till tre olika författningar, nämligen en kriminalregisterlag, en lag om misstankeregister och en lag om polisregister. Enligt förslagen skall den centrala registreringen av påföljder ske i ett register, kriminalregistret. I detta register skall också ingå sådana påföljdsuppgifter som för närvarande antecknas i körkortsregistret. Vidare skall ett särskilt misstankeregister inrättas. I detta skall antecknas uppgifter om skälig misstanke om brott. Polisregister skall gälla för de register som förs av polisen för spanings- och utredningsändamål. I promemorian tas dessutom upp vissa andra frågor, bl.a. polisens registrering av s.k. förspaningsuppgifter. Promemorieförslaget innebär att något ADB-register med förspaningsuppgifter inte bör få inrättas. Förslaget är för närvarande föremål för beredning inom regeringskansliet.

4.3.7 Körkortsregistret

För den registrering som behövs för tillämpningen av körkortslagen (1977:477) finns ett för landet gemensamt körkortsregister. Registret regleras i körkortsförordningen (1977:722). Körkortsregistret innehåller tre slag av uppgifter, nämligen identitetsuppgifter, körkortsuppgifter och belastningsuppgifter. Belastningsuppgifterna gäller dels uppgifter om sådana brott som anges i 83 § körkortsförordningen (1977:722), dels vissa andra uppgifter, t.ex. om anmälan till länsstyrelse att en körkortsinnehavare inte längre uppfyller förutsättningarna för att få ha körkort. Vilka uppgifter som skall föras in i registret och vilken myndighet som har ansvaret för införandet regleras i 91 § körkortsförordningen. I registret skall anges bl.a. personnummer.

Körkortsregistret förs till sin huvuddel av Vägverket genom automatisk databehandling (90 § körkortsförordningen). I fråga om vissa belastningsuppgifter, nämligen uppgifter om brott som anges i 83 § körkortsförordningen, förs dock registret av RPS. Denna del av registret, körkortsregistrets belastningsdel (KKBEL), fyller huvudsakligen två syften: den skall lämna underlag för prövningen i körkortsmål och den skall ge information till åklagare och domstolar i trafikmål om tidigare traffikbrottslighet. Även belastningsdelen ingår i Rl-systemet och förs således med hjälp av ADB. Det författningsmässiga stödet för att föra belastningsdelen med hjälp av ADB finns i Rl-förordningen (21 §). I belastningsdelen antecknas uppgifter om domar, beslut om åtalsunderlåtelse, straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot som innebär att en körkortshavare, innehavare av traktorkort m.fl. funnits skyldig till vissa brott. Det är

främst fråga om brott mot trafikbrottslagen och andra trafikförfattningar, narkotikastrafflagen samt vissa brottsbalksbrott såsom misshandel och andra våldsbrott. I fråga om flertalet av brottsbalksbrotten sker dock inte någon registrering om påföljden stannat vid böter. Uppgifter i belastningsdelen bevaras under fem år från dagen för den dom eller motsvarande som har föranlett registreringen (92 § körkortsförordningen, 21 § RI-förordningen). Om en registrerad har avlidit, skall uppgifterna om honom utgå ur registret snarast.

4.3.8 Det centrala kriminalvårdsregistret

Hos Kriminalvårdsstyrelsen förs det centrala kriminalvårdsregistret. Registret är uppdelat i olika delregister. Kriminalvårdsregistret innehåller uppgifter om samtliga personer som undergått kriminalvårdspåföljd i Sverige under de senaste fem åren eller som skall undergå sådan påföljd.

Kriminalvårdsregistret förs med hjälp av ADB. Ett centralt sökbegrepp i registret är uppgift om personnummer. Även detta register ingår i RI-systemet och regleras i RI-förordningen. I RI-förordningen finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet till Kriminalvårdsstyrelsen från olika myndigheter samt om uppgiftslämnande från registret. Närmare föreskrifter om registret utfärdas av Kriminalvårdsstyrelsen.

4.3.9 Tullregistret

För fastställande, uppbörd, restitution och redovisning av tull, annan skatt och avgifter som skall betalas till tullverket, fullgörande av övervaknings-, kontroll- och revisionsuppgifter inom tullmyndigheternas område, planering och tillsyn av tullmyndigheternas verksamhet och framställning av statistik och andra samlingar av uppgifter inom ramen för den verksamhet som tullmyndigheterna ansvarar för får ett för tullmyndigheterna gemensamt *tullregister* föras med hjälp av automatisk databehandling. Registret regleras i tullregisterlagen (1990:137).

Generaltullstyrelsen är registeransvarig för tullregistret. Andra tullmyndigheter är registeransvariga när det gäller uppgifter i tullärenden som handläggs hos myndigheten. De uppgifter som registret får innehålla anges i 3 § tullregisterlagen. Tullregistret får sambearbetas med uppgifter från register hos RSV, Kommerskollegium och Statens jordbruksverk avseende uppgifter om registrering som skattskyldig och uppgifter om import- och exportlicenser (4 §). Tullid (tullidentifikationsnummer), personnummer och organisationsnummer och organisa-

tionsnummer är grundläggande sökbegrepp i tullregistret (5 § andra stycket).

Samtliga tullmyndigheter får ha terminalåtkomst till tullregistret. Annan tullmyndighet än generaltullstyrelsen får dock endast ta del av de uppgifter som behövs i myndighetens verksamhet (6 §).

Utlämnande av uppgifter ur tullregistret får ske på medium för automatisk databehandling till Jordbruksverket, Kommerskollegium, Riksskatteverket, skattemyndigheter, Riksrevisionsverket och Statistiska centralbyrån. Till andra myndigheter får uppgifter i registret lämnas ut på medium för automatisk databehandling endast om detta följer av lag eller förordning eller om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har medgett det (7 §).

Tullverket för med stöd av polisregisterlagen även ett särskilt spaningsregister (SPADI).

4.3.10 Fastighetsregister

Personnummer ingår författningsenligt i olika register i fastighetsdataverksamheten. I inskrivningsregistret redovisas lagfarna ägares och tomträttshavares personnummer och en ansökan om lagfart/inskrivning av tomträttsinnehav skall innehålla uppgift om personnummer. Även beträffande tidigare ägare redovisas personnumret. De från skatteförvaltningens fastighetstaxeringsregister tillförda uppgifterna i systemet innehåller också ägarens personnummer. De här nämnda uppgifterna (förutom tidigare ägare) redovisas också i byggnadsregistret.

Uppgifterna om personnummer fyller flera funktioner. Personnummer används bl.a. vid registermyndigheternas ärendehandläggning. Vid inskrivningsmyndigheternas handläggning används personnummer bl.a. vid kontroll av ägarförhållanden, behov av s.k. makemedgivande m.m. Även i fastighetsbildningsprocessen används personnumret för t.ex. kontroll av sökandens behörighet, fastställande av och kontakt med berörda sakägare samt säkerställande att berörda rättshavares intressen tillgodoses på ett lagenligt sätt. Detta sammanhänger med det grundläggande syftet bakom dessa register, nämligen att ge offentlighet åt vissa förhållanden.

När det gäller fastighetsdatasystemets största användargrupp, banker och andra kreditinstitut, används personnummer för att kontrollera t.ex. kreditsökandes behörighet att pantsätta en fastighet som säkerhet för ett lån. Även andra som utnyttjar systemet (mäklare, kommuner m.fl.) använder personnumret för att kontrollera behörighetsförhållanden. I ett internationellt sammanhang kan konstateras att man i många länder tvingats lösa behörighetskontrollfrågorna t.ex. genom

krav på medverkan av notarius publicus vid upprättande av köpehandlingar.

Personnumren används också för uppdatering av adress- och civilståndsuppgifter i fastighetsdatasystemet (från skatteförvaltningens personregister) samt för avisering av uppgifter om ägarförändringar till skatteförvaltningens fastighetstaxeringsregister.

Personnumret redovisas i dag såväl på officiella registerutdrag och vid sökning via terminal. Vidare ingår personnummer i CFD:s Ändringsdatatjänst, dvs. aviseringar på ADB-medium för uppdatering av kommunala fastighetsinformationssystem och till det statliga lantmäteriets handläggningssystem för förrättningsåtgärder.

Fastighetsdatasystemet - FDS

Fastighetsdatasystemet (FDS) är ett ADB-system med information om landets fastigheter. Uppbyggnaden sker successivt över landet genom systemets införande vid fastighesregister- och inskrivningsmyndigheter, den s.k. Fastighetsdatareformen. Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) har huvudansvaret för genomförandet av Fastighetsdatareformen. FDS togs i bruk med början i Uppsala län år 1976 och kommer att omfatta landets totala fastighetsbestånd, 3,7 miljoner fastigheter, från och med hösten 1995.

Systemet innehåller i huvudsak två register, ett fastighets- och ett inskrivningsregister. Efter beslut av riksdag och regering våren 1993 pågår uppbyggnaden av ett basregister över byggnader. Dessutom innehåller FDS en delkopia av fastighetstaxeringsregistret (FTR).

Fastighetsregistret

Fastighetsregistret (FR) innehåller uppgifter om fastigheter, samfälligheter, planer m.m. FR regleras genom fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059) och består av huvudregister, koordinatregister, planregister, kvartersregister, adressregister och gemensamhetsanläggningsregister. Till FR hör registerkarta. Registret förs av fastighetsregistermyndighet. Adress- och vissa delar av planregistret förs i vissa fall av kommunal organisation. Fastighetsdatasystemets fastighetsregisterdel inrymmer inte den till fastighetsregistret hörande registerkartan, på grund av att det tidigare saknats förutsättningar att upprätta och lagra en digital registerkarta. I begränsad omfattning ajourhålls dock numera ADB-baserade registerkartor. Förändring av registrets information initieras i regel av att en av fastighetsbildningsmyndigheten avslutad fastighetsbildningsåtgärd vunnit laga kraft. Den grundinformation som fastighetsbildningsmyndigheten behöver för att handlägga förrättningen hämtas bl.a. från fastighetsdatasystemet.

Inskrivningsregistret

Inskrivningsregistret (IR) innehåller uppgifter om ägarförhållanden, inteckningar m.m. I detta register förs inskrivningsmyndighetens beslut och anteckningar i olika ärenden. IR regleras av inskrivningskungörelsen (1974:1061) och består av sex avdelningar. Dessa inrymmer uppgifter om lagfart, tomrättsupplåtelse, tomrättsinnehav, inteckningar m.m., anteckningar samt hänvisningar till äldre förhållanden. Handläggning av inskrivningsärenden sker vid inskrivningsmyndighet. De flesta förändringar kommer till stånd till följd av ansökningar om lagfart eller beviljande av inteckning. Förändring av innehållet i inskrivningsregistret kan också initieras av att en ny fastighet bildas och registreras i fastighetsregistret av fastighetsregistermyndighet.

Ajourhållning av FDS och aviseringar till SKM

Ajourhållningen av FR sker hos statliga och kommunala fastighetsregistermyndigheter. Förändringar som sker i samband med t.ex. ny- och ombildning av fastigheter uppdateras löpande i FDS. I samband med detta fångas också den information som skall aviseras till FTR.

Ansvaret för uppdatering av IR ligger på inskrivningsmyndigheterna (IM), som är en del av tingsrättsorganisationen. Vid handläggning av t.ex. en ansökan om lagfart handläggs denna direkt i FDS som sedan uppdateras med förändrad information som rör ägandet av fastigheten. Samtidigt skapas automatiskt ett underlag för avisering till FTR.

Aviseringen till skattemyndigheten regleras i fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059) och kungörelsen om skyldighet för inskrivningsregistermyndighet att lämna vissa uppgifter om sökta lagfarter (1971:709). De uppgifter som aviseras enligt den senare kungörelsen är fastighetsbeteckning, LOK-kod, församling, person/organisationsnumer, namn, inskrivningsdag, IR-beslut, lagfart/tomträtt, andel, fångesart och köpeskilling.

Aviseringen från fastighetsregistret (FR) sker, till skillnad mot IR-aviseringen, via en särskild transaktion. Ett FR-ärenden kan innefatta såväl avstyckning, sammanläggning och fastighetsreglering och kan omfatta ett stort antal fastigheter. De uppgifter som aviseras är åtgärd, datum, akt, fastighetsbeteckning, LOK-kod, församling, areal, arealändring, ursprung, preliminär typkod samt ägare (vid nybildning).

Varje FR- och IR-ärende mellanlagras vid handläggningen av ärendet i avvaktan på ett s.k. godkännande, t.ex. av en inskrivningsdag. När godkännande har skett uppdateras respektive register och aviseringsposter till skattemyndigheten skapas. Aviseringsposterna lagras ärendevis i en särskild databas som utnyttjas för aviseringar till

externa och interna datasystem. Ett projekt som syftar till att modernisera alla aviseringar från FDS har initierats under innevarande budgetår. Överföring till magnetband sker slutligen med ett gemensamt program för FR och IR. Samtidigt töms basen på de aviserade ärendena. CFD och RSV har som målsättning att alla magnetbandsaviseringar skall ersättas av överföring via telelinje.

Som komplement till aviseringen och som stöd i handläggningen av komplicerade ärenden kan skattemyndigheten också ha tillgång till FDS via direktuppkoppling.

I ett pågående projekt har de tidigare manuellt förda samfällighetsregistren överförts till ett ADB-register. CFD och LMV har gemensamt utformat detta register, som är knutet till FDS. Ändringar i registret skall aviseras till skattemyndigheten (SFS 1973:1166). Aviseringen kommer att innehålla åtgärd (nyregistrering, ändring eller avregistrering), föreningens organisationsnummer, firma, adress, säte (kod för län och kommun) samt kod för juridisk form.

Utöver aviseringen till skattemyndigheten administreras handläggningssystemet för byggnadsregistret och hanteringen av folkbokförings- och taxeringsuppgifter från FDS.

Handläggningssystemet för byggnadsregistrering

Kommunerna skall svara för ajourföringen av byggnadsregistret och blir därigenom en av registermyndigheterna i FDS. Ajourföringen består av ändringar i byggnadsbeståndet och ändringar i kopplingen till aktuell fastighetsbeteckning (byggnadsbeteckning). Ett fåtal grunduppgifter registreras: läge (adress och koordinater), användning m.m. För att kommunerna skall kunna sköta den sistnämnda uppgifter måste de genom FDS få sådana ändringar i fastighetsindelningen som berör byggnader. Vid ändringar i byggnadsbeståndet är målsättningen att en integrering med bygglovhanteringen sker. Ändringar i byggnadsbeståndet och i byggnadens koppling till fastighet skall aviseras till skattemyndigheten. SKM måste avisera ändringar i indelningen i taxerings- och värderingsenheter till den del dessa berör byggnader i byggnadsregistret.

Byggnadsregistret uppdateras direkt utan mellanlagring och godkännande.

Hantering av folkbokförings- och taxeringsuppgifter

Exempel på inkommande avisering till FDS är adressuppgifter från folkbokföringen och taxeringsuppgifter från fastighetstaxeringsregistret (FTS).

Adressuppgifterna för lagfarna ägare och tomrättsinnehavare i FDS:s inskrivningsregister lagras i det s.k. personreferenssystemet som uppdateras varje vecka via magnetband från folkbokföringen och organisationsnummerregistret. Uppgiftslämnandet är reglerat i fastighetsdatakungörelsen (SFS 1974:1058). Personnummer som ingår i inskrivningsregistret vid uppläggningen eller läggs in via handläggningen aviseras veckovis från FDS till folkbokföringen. Från såväl folkbokföringssystemet som organisationsnummerregistret aviseras alla ändringar sedan fortlöpande, och de adressändringar som avser lagfarna ägare och tomträttshavare förs in i FDS.

CFD och RSV utreder f.n. tillsammans med SCB frågan om förbättrad hushållsstatistik med hjälp av register. I detta arbete är frågan om en förbättrad identifiering av lägenheter, baserad på byggnadsregistret, av central betydelse. Tillsammans med Posten och Svenska Kommunförbundet undersöker CFD och RSV också möjligheterna till en förbättrad adresshantering, främst vad avser fastigheter på landsbygden.

Taxeringsuppgifterna i FDS totalaviseras årligen rån FTS. Aviseringen regleras i fastighetsdatakungörelsen (SFS 1974:1058) och skall omfatta taxeringsvärden, andra vid taxeringen fastställda uppgifter, ägaruppgifter som inte redovisas i inskrivningsregistret och ägaruppgifter för hus på ofri grund. I huvudsak aviseras hela innehållet i beslutet om fastighetstaxering och uppgifterna lagras i en särskild databas (taxeringsdatabasen). Basen innehåller hela riket och innehåller samtliga taxeringsenheter och värderingsenheter. Ingen historik lagras för närvarande. Skatteförvaltningen har numera upphört med att framställa och försälja fastighetstaxeringslängd och s.k. lagfartsband, CFD:s roll som förmedlare av sådan information har i och med detta ökat.

Vid laddningen av taxeringsdatabasen påförs FDS:s interna identitet via den fastighetsbeteckning som redovisas i fastighetstaxeringslängden. För huvuddelen av taxeringsenheterna kan detta ske helt maskinellt men ett litet antal måste tolkas manuellt, t.ex. vid ofullständiga eller felaktiga beteckningar eller beteckningar som inte är entydiga. För närvarande pågår ett arbete med att uppdatera FTR och FDS:s interna identitet. Det manuella inslaget i laddningen kommer därefter att minimeras.

Fastighetstaxeringssystemet

Fastighetstaxeringssystemet (FTS) är skatteförvaltningens ADB-system för fastighetstaxering.

Ett nytt system togs i drift under hösten 1993 för att användas inför 1994 års allmänna fastighetstaxering. Driften av fastighetssystemet är

koncentrerad till fem driftställen. Det nya fastighetstaxeringsregistret organiseras liksom tidigare utifrån indelningen i lokala skattekontor (LOK). År 1993 fanns det 131 LOK i landet. Antalet fastigheter inom ett LOK uppgår till mellan 5 000 och 50 000. Vid ett regionalt driftställe administreras databaserna för 20-30 LOK (400 000-800 000) fastigheter). Data lagras i relationsdatabser i UNIX-miljö.

Registren innehåller sådana fastigheter, samfälligheter och byggnader på ofri grund som är eller skall bli föremål för fastighetstaxering. De huvudsakliga funktionera i systemet är registervård, årlig taxering, domar och service.

Registervård avser olika typer av händelser, såsom t.ex. förändringar i fastighetsindelningen, ägarförhållanden, indelning i taxeringsenheter, registrering av skäl till föreläggande till fastighetstaxering, föranlett av någon av ovan nämnda förändringar eller t.ex. bygglov, samt tillhörighet till län, kommun, församling och valdistrikt. Förändringar i fastighetsindelningen aviseras vidare till folkbokföringen.

Årlig taxering utgörs av allmän eller särskild fastighetstaxering. De funktioner som påverka ADB-systemet inför och under en taxeringsperiod är i korthet

- uttag av data för uppgiftsinsamlingar inför en AFT
- förtryckning av deklarationsblanketter till fastighetsägare
- registrering av inkomna deklarationer
- förändring i indelningen i taxeringsenheter och värderingsenheter
- maskinella kontroller och beräkning av riktvärde
- registrering av beslut och beslutsmotiveringar
- framställning av underrättelse om fastställd taxering till fastighetsägare.

Funktionen *domar* innehåller registrering av inkomna besvär, framställning av aktmaterial för handläggning av besvären samt registrering av ändrade taxeringsvärden.

Service innebär att aviseringar förs från FTS dels internt inom skatteförvaltningen, dels till vissa externa mottagare som CFD och SCB.

4.3.11 Forskning, statistik, SCB, Socialstyrelsen m.m.

Enligt utredningens direktiv får ett förslag om en begränsning av personnummeranvändningen inte försämra förutsättningarna för statistiskt och ekonomiskt utredningsunderlag och forskning. Utredningen bör vidare, enligt direktiven, ta ställning till vad en särskild lag kan komma att få för konsekvenser för forskningens och statisti-

kens behov av personregister och andra liknande intressen, t.ex. för att bevaka jämställdhetsfrågor.

Som ett underlag för bedömningen av hur forsknings- och statistikområdena påverkas av ett förslag om en begränsad personnummeranvändning lämnas i detta avsnitt en översiktlig beskrivning av personnummeranvändning inom forskning och statistik. En summarisk beskrivning av regleringen kring forsknings- och statistikregister finns också. Frågor om statistik och integritet har bl.a. behandlats av Integritetsskyddsutredningen i delbetänkandet (SOU 1993:83) Statistik och integritet del 1 Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m.

Reglering, förslag till reglering m.m.

Den ADB-behandling av personuppgifter som sker för forsknings- och statistikändamål är inte särreglerad i datalagen. I den mån registren inte är statsmaktsregister, dvs. har tillkommit efter beslut av riksdagen eller regeringen, krävs tillstånd av Datainspektionen för att få inrätta och föra personregister för angivna ändamål. I många fall rör registreringen personuppgifter av känsligt slag där tillstånd enligt datalagen får beviljas endast om särskilda eller synnerliga skäl föreligger (jfr 4 § datalagen). I Datainspektionens praxis anses det förhållandet att uppgifterna skall användas för ett vetenskapligt ändamål i sig vara tillräckligt för att uppfylla kravet på särskilda eller synnerliga skäl.

För vissa personregister för såväl forsknings- som statistikändamål har Datainspektionen meddelat föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande (se DIFS 1989:2 och 1990:1). För båda ändamålen föreskrivs bl.a. att informerat samtycke i en del fall skall föreligga, dvs. att den som skall registreras i förväg får upplysningar om bl.a. registrets ändamål och innehåll och därefter frivilligt lämnar begärda uppgifter eller medger att dessa inhämtas från någon annan källa. En förutsättning för det förenklade förfarandet på *forskningsområdet* är vidare att de som hanterar registren är väl insatta i de regler som gäller. Det gäller både forskare och andra som handhar registren för den registeransvariga myndigheten. Möjligheten att använda det förenklade förfarandet har därför gjorts beroende av Datainspektionens medgivande. De statliga myndigheter som får använda det förenklade förfarandet är universitet, högskolor och andra forskningsinrättningar som efter ansökan fått medgivande att göra det.

Det förenklade ansökningsförfarandet får inte användas för rena registerundersökningar, s.k. registerforskning. Det krävs därför att uppgifterna i registret åtminstone till viss del inhämtas direkt från den registrerade själv genom en enkät eller vid en intervju.

Vissa forskningsprojekt genomgår också en prövning hos etiska kommittéer. Exempelvis skall projekt inom medicin och epidemiologi som utgår från medicinsk fakultet godkännas av fakultetens forskningsetiska kommitté och projekt som utgår från humanistisk eller samhällsvetenskaplig fakultet godkännas av en etisk kommitté hos medelsbeviljande organ.

Det förenklade ansökningsförfarandet beträffande vissa personregister för *statistikändamål* gäller enbart ansökningar från statistiska centralbyrån (SCB) och får avse endast framställning av statistik. I det förenklade ansökningsförfarandet för statistikändamål finns också bestämmelser om inrättande av tillfälliga personregister genom sambearbetning av två eller flera register, liksom om ändring i registerinnehåll och om tillfälligt förande av personregister som avlämnats till Riksarkivet för förvaring.

Riksdagen antog våren 1992 en lag om den officiella statistiken (prop. 1991/92:118, FiU 23, SFS 1992:889). Lagen bygger på förslag av statistikregelutredningen i dess betänkande (SOU 1990:43) Förenklad statistikreglering. I lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1993, regleras skyldigheten att lämna uppgifter för statlig statistikframställning, liksom frågor om bl.a. uppgiftsskydd, framställningsmetoder och offentliggörande. Lagen är tillämplig på den statistik som behövs för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering. I 9 § erinras om att det finns särskilda regler till skydd för den enskildes personliga integritet när fråga är om sådant personregister som anges i datalagen (1973:289).

Europarådet har antagit en rekommendation år 1983 (Recommendation No. R, 83, 10) rörande skydd för personuppgift som används vid forskning eller för statistik. Sverige har godtagit rekommendationen utan reservation. Rekommendationen redovisas i Datalagsutredningens slutbetänkande (SOU 1993:10) En ny datalag. Bestämmelser med direkt anknytning till forsknings- och statistikområdet finns också i förslaget till EG-direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter.

Datalagsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande förslag till bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter för forsknings- eller statistikändamål. Dessa bestämmelser angav de förutsättningar som måste föreligga för att känsliga uppgifter, utan samtycke av de berörda enskilda, skulle få ADB-behandlas för forsknings- eller statistikändamål. I Datalagsutredningens förslag togs inte personnummer upp bland de uppgifter som bedömdess som känsliga.

Integritetsskyddsutredningen, som avser att överlämna sitt slutbetänkande under våren 1994, kommer att ge förslag till en särskild statistikregisterlag.

Registerforskning

Vid såväl forskning som insamling av uppgifter för enbart statistiska ändamål förekommer det att information om den enskilde hämtas ur redan befintliga register eller uppgiftssammanställningar. I vårt land och i de övriga nordiska länderna är sådan s.k. registerforskning vanlig. En förklaring till detta är den jämförelsevis goda tillgången på sådan information hos myndigheter och andra i dessa länder. I Sverige underlättas forskningen också av bestämmelserna om handlingsoffentlighet för uppgifter hos myndigheter. Vidare har den utbredda användningen av personnummer lett till att personuppgifter här är mera lättillgängliga. Registerforskningen som metod har lett till goda resultat, bl.a. inom cancerforskningen, och har även rönt internationell uppmärksamhet.

Epidemiologiskt centrum vid Socialstyrelsen har ansvaret för flera nationella sjukdomsregister, t.ex. cancerregister. Enligt uppgifter som lämnats till utredningen från Epidemiologiskt centrum finns det i Sverige ett drygt 20-tal nationella register som belyser befolkningens sjuklighet och vårdutnyttjande ur någon aspekt. Många av dessa register innehåller uppgift om personnummer. Det finns också ett flertal lokala sjukdomsregister som byggts upp på olika håll i Sverige.

Vid undersökningar som sträcker sig över en längre tidsperiod, s.k. longitudinella studier, har personnumret utgjort ett säkert sätt att identifiera personer som kan ha flyttat eller ändrat namn.

Internationellt erkända är t.ex. longitudinella studier kring hjärtkärlsjukdomar från Göteborg, Malmö och norra Sverige. De flesta lokala epidemiologiska studier utnyttjar i något skede uppgifter från nationella databaser, t.ex. för att välja fall och kontroller eller för att studera utfall i form av sjuklighet och dödlighet.

Exempel på viktiga centrala register som används i datorbaserad registerforskning lämnas i det följande.

Registret över totalbefolkningen (RTB) är ett register som SCB ansvarar för. Registret hålls fortlöpande aktuellt genom rapporteringar av förändringar avseende t.ex. födelser och dödsfall. Registret innehåller personnummer, namn, adress nationalitet, födelseland, kyrkobokföringsuppgifter, mantalsskrivningsuppgifter, civilstånd, samhörighet och inkomst.

Folk- och bostadsräkningarna (FoB) innehåller personuppgifter av samma slag som RTB och dessutom uppgift om yrke, yrkesställning, näringsgren, socio-ekonomisk gruppering, arbetsplats, pendling, hushållets sammansättning samt fastighets- och bostadsuppgifter. Den senaste folk- och bostadsräkningen genomfördes 1990, se även avsnitt 4.6.3. SCB är registeransvarig för genomförda FoB:ar.

Dödsorsaksregistret upprättas med stöd av de dödsbevis som utfärdas av läkare. Registret innehåller uppgift om avlidnas personnummer, kön, civilstånd, hemort, nationalitet, dödsdatum, dödsorsak, olyckans yttre orsak och skadans natur vid våldsam död och grund för dödsorsaksangivelsen. Registeransvarig är SCB.

Cancerregistret har förts sedan 1958. Det föreligger skyldighet för vissa läkare att rapportera in nyupptäckta fall av cancer till registret. Under 1978 inrättades *Cancer-miljöregistret* för att underlätta möjligheterna att studera samband mellan yrke och cancer. Cancermiljöregistret består av uppgifter ur cancerregistret och FoB. Cancerregistret innehåller uppgift om personnummer, civilstånd, yrke, sjukhus, klinik, diagnos, histopatologiska data och dödsfallsuppgifter. Socialstyrelsen är registeransvarig.

Slutenvårdsregistret innehåller uppgifter om patienter som skrivits ut från offentlig sluten sjukvård. För den psykiatriska vården finns uppgifter sedan 1962 och för den somatiska vården sedan 1964. Täckningsgraden varierar över åren. Registret innehåller uppgift om bl.a. vårdande sjukhus och klinik, in- och utskrivningsdatum, diagnoser och operationer, patientens ålder, kön, hemort och för delar av registret även personnummer. Ett regeringsbeslut hösten 1993 gör det möjligt att göra större delen av registret personnummerbaserat. Enligt samma beslut kommer i framtiden också delar av den öppna sjukvården att registreras på motsvarande sätt. Socialstyrelsen är registeransvarig.

Medicinska födelseregistret med missbildningsregistret innehåller uppgift om moderns personnummer, barnets födelsetid, sjukhus, klinik, graviditetslängd, diagnoser, operationer, födelsevikt och missbildningsdiagnos. Socialstyrelsen är registeransvarig.

Enligt Epidemiologiskt centrums statistik över antalet utlämnade uppgifter ur registren används dessa frekvent. Under 1992 gjordes totalt 242 större beställningar från registren. Av dessa uttag gällde 85 det medicinska födelseregistret, 73 cancerregistret, 72 slutenvårdsregistret och 12 abort- och steriliseringsstatistik.

Efter 1984 har det svenska slutenvårdsregistret saknat uppgift om personnummer och det har därför inte varit möjligt att säga om det är en person som vårdats vid tio tillfällen eller om det är tio personer som vårdats vid vardera ett tillfälle. Det har heller inte varit möjligt att uttala sig om effekterna av olika vårdinsatser.

Alternativet till registerstudier har för den medicinska forskningen varit journalstudier, vilket är betydligt mer resurskrävande och kan omfatta ett begränsat patientmaterial. En sådan begränsning försvårar på ett mycket påtagligt sätt studier av sällsynta sjukdomar och studier

för att följa mindre vanliga, men allvarliga biverkningar av läkemedel/behandling.

4.3.12 RFV

RFV och de allmänna försäkringskassorna administrerar den allmänna försäkringen som omfattar sjukförsäkring inklusive ersättning för tandvård, föräldraförsäkring, folkpensionering och tilläggspensionering, jfr 1 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vidare har verket och kassorna hand om delpensionsförsäkring, arbetsskadeförsäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott, bildstöd till handikappade, ersättning för vård av närstående, vissa arbetsuppgifter enligt lagen om sjuklön (1991:1047), ärenden som rör utbetalning av utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning, dagpenning och familjebidrag till värnpliktiga samt - fr.o.m. den 1 januari 1994 - assistansersättning för personer med svåra funktionshinder samt bostadsbidrag. Verket administrerar också utbetalningar enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.

I lagen om allmän försäkring anges vilka som omfattas av försäkringen. Den allmänna försäkringen handhas av RFV, de allmänna försäkringskassorna samt de lokala organ som regeringen bestämmer.

RFV är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. RFV svarar för den centrala ledningen och för tillsynen av de allmänna försäkringskassornas verksamhet. Det åligger också RFV att verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemet tillämpas likformigt och rättvist.

RFV:s administration av försäkringsverksamheten förutsätter ett stort antal kontakter med andra myndigheter som använder personnummer. Verksamheten är i mycket hög grad automatiserad och de register som finns omfattar ett stort antal personer.

I *bilaga 6* finns en redogörelse för den huvudsakliga personregistreringen och personnummeranvändningen inom de enheter hos RFV som hanterar pensioner, bidrag respektive sjukförsäkring.

I RFV:s verksamhet förekommer även en *yttre exponering* av personnummer. En stor mängd utbetalningshandlingar skickas ut, vilket i sin tur medför ett stort antal returer. Vid identifikationen av returerna används personnumret. En del utbetalningsavier befordras utan kuvert och med personnumret angivet i klartext. Omkring 80 procent av alla utbetalningar går direkt in på bankkonton och liknande medan 20 procent av utbetalningarna går till personer som inte vill eller får använda konto. Till den sistnämna kategorin måste kontantutbetalning ske. Kuverteringskostnaden för dessa kontantutbetalningar kan, enligt RFV, inte finansieras inom verkets budgetramar.

I de lokala sjukförsäkringsregister som håller på att byggas upp och beräknas vara i produktion under 1995 används även ett system med "kundnummer". Detta nummer skulle kunna användas internt i stället för personnummer. Avsikten är emellertid att personnumren skall finnas kvar i registren. Det finns således alltid en återkopplingsmöjlighet till personnumret. Systemet ger en möjlighet att minska personnummeranvändningen.

4.3.13 Utbildning

Hos Centrala studiestödsnämnden finns studerande som fått studiestöd och/eller studiehjälp registrerade i ett register, *STIS*.

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor finns bl.a. bestämmelser om registrering av uppgifter om studier vid statliga universitet och högskolor avseende grundutbildning och forskarutbildning.

Varje högskola skall dokumentera uppgifter om dem som ansöker till utbildning vid högskolan, om dem som antas till utbildning vid högskolan och om dem som bedriver studier vid högskolan. Varje högskola skall föra ett *studieregister* och där ange uppgifterna individuellt för varje student. Studieregister får föras med hjälp av automatisk databehandling.

Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras. Härutöver skall uppgifterna kunna ligga till grund för uppföljning och utvärdering, för administration inom respektive högskola för viss offentlig statistik samt för beslut om resurstilldelning.

I studieregistret skall för varje student bl.a. dokumenteras uppgifter om behörighet, urvalsgrund, antagning, deltagande i utbildning och prov, studieresultat, betyg, tillgodoräknad utbildning eller annan tillgodoräknad verksamhet samt examen. I studieregistret skall varje students identitet anges med hjälp av namn och personnummer. Om ett svenskt personnummer saknas, anges ett för denna student vid högskolan unikt nummer.

Uppgifter på medium för automatisk databehandling får i vissa fall lämnas ut från en högskolas studieregister till en annan högskola, till Centrala studiestödsnämnden, till Verket för högskoleservice eller något annat organ som biträder högskolan med automatisk databehandling av ansökningar till en utbildning till SCB.

SCB skall med automatisk databehandling föra ett register som ger underlag för att framställa sådan offentlig statistik över utbildningen

vid landets högskolor som behövs för uppföljning, utvärdering och information (*universitets- och högskoleregistret*).

SCB skall föra uppgifterna individuellt för varje student. Identifieringen av enskilda individer får, med undantag för vad Datainspektionen kan medge för forskningsändamål och för vad som anges i 10 § datalagen om enskilds rätt till underrättelse om innehållet i personregister, användas av SCB endast för att säkerställa korrekta nettoberäkningar av uppgifterna om studenterna och deras studier för den offentliga statistiken, komplettera vissa uppgifter och göra samkörningar med andra register enligt särskilda tillstånd från Datainspektionen.

Registret innehåller uppgifter om studenter i grundutbildning och om doktorander. Uppgifterna får inhämtas från högskolornas studieregister. Vissa i förordningen särskilt angivna uppgifter får även inhämtas från bl.a. andra register inom SCB, Verket för högskoleservice, Landstingsförbundets antagningsnämnd och CSN.

Som underlag för *statistik över högskolornas personal* skall SCB ur sådana register som finns inom SCB sammanställa följande vissa i förordningen angivna uppgifter om de personer som är anställda vid en högskola. Det gäller bl.a. identitetsuppgifter. Uppgifterna skall sammanställas i ett register som förs med automatisk databehandling.

4.3.14 Övrigt

Den kartläggning av personregistrering och personnummeranvändning som redovisats är inte fullständig, men kan ändå ge en bild av mångfalden och komplexiteten.

I förteckningen över författningar som innehåller bestämmelser om personnummer, se *bilaga 2*, återfinns ytterligare register. Som exempel kan nämnas aktiebolagsregistret och olika tillståndsregister.

4.4 Personnummer i register inom den enskilda sektorn

Även inom den enskilda sektorn förekommer användning av personnummer i stor utsträckning. I följande avsnitt lämnas en översiktlig redovisning av användningen av personnummer i vissa typer av register inom den enskilda sektorn. Här finns bl.a. beskrivningar av personnummeranvändningen hos fackliga organisationer, i kundregister samt inom bank- och finanssektorn.

ADB-användningen inom den enskilda sektorn kan komma att öka genom att verksamhetsgrenar som tidigare bedrivits av stat och

kommun förs över till privat regi. Försäljningsstatistiken tyder också på att användningen av datorer i hushållen ökatt markant under senare tid.

4.4.1 Personaladministrativa system

En mycket stor del av personnummeranvändnimgen inom den enskilda sektorn förekommer i de personaladministrativa systemen. Kravet på personnummer i samband med skatteredovisning m.m. medför att arbetsgivare tvingas registrera uppgifter om personnummer för sina anställda. I avsnitt 4.3.5 finns en översiktlig redlogörelse för ett statligt löneadministrativt system. Motsvarande system används inom den enskilda sektorn.

4.4.2 Fackliga organisationer m.m.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)

Vid utredningens kontakter med SAF har diskuterats två för SAF speeciella områden där personnummer används,, nämligen vid registrering för de kollektivavtalsgrundade försäkringarna och vid registrering i samband med lönestatistik.

De kollektivavtalsgrundade försäkringarna har tecknats mellan SAF och LO samt mellan SAF och Privattjänstemannakartellen (PTK). De utgör en påbyggnad av det lagstadgade skyddet inom socialförsäkringsområdet. Registreringen av försäkringstagare sker hos SAF:s medlemsföretag och hos de försäkringsanstaltter som administrerar försäkringarna. Försäkringstagarnas personnummer finns registrerade. Personnummer registreras bl.a. eftersom de avtalsgrundade försäkringarna skall koordineras med de lagstadgade försäkringarna som i sin tur finns registrerade med personnummer i det allmännas olika system. I vissa avtalsförsäkringar görs ingen registrering förrän försäkringsfallet inträffar.

SAF samlar in uppgifter från sina delägarföretag för att producera lönestatistik. Statistikuppgifter levereras enligt avtal till LO, SIF, Handelstjänstemannaförbundet (HTF) och SCB. Den framtagna lönestatistiken har varit starkt kopplad till avtalsrörelsen. SAF har övergått till att framställa lönestatistiken genom stickprovsredovisning. När uppgifterna lämnas till SAF finns personnummer registrerat. SAF menar att det skulle vara tekniskt möjligt att lämna uppgifterna med annat identitetsbegrepp än personnummer, men att det skulle vara förenat med kostnader för att lägga om befintliga system. En sådan förändring förutsätter vidare enligt SAF att även andra producenter av

lönestatistik - t.ex. SCB - upphör att använda personnummer som identifikation.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Inom de till TCO anslutna förbunden används personnummer som identifikationsbegrepp i medlemsregistren.

Från TCO:s sida har framhållits att förbunden alltid iakttar sekretess om uppgifter i registren, dels genom behörighetssystem för användarna och dels genom att inga uppgifter ur registren lämnas till utomstående. I regel har de anställda som arbetar med registren också undertecknat en förbindelse om att iaktta sekretess. För att få åtkomst till registren krävs personligt lösenord som i flera förbund byts en gång/månad. Lokalerna har dessutom i regel särskilda säkerhetsanordningar och larm.

Personnumret används bl.a. för att identifiera medlemmar genom SPAR för att kunna återbetala för mycket inbetald avgift. Medlemsregistren uppdateras via SPAR. För de större TCO-förbunden rör det sig om upp till 75.000 ändringar per år och per förbund. Om uppdateringarna inte kan ske automatiskt uppkommer dryga kostnader för manuell hantering. Blir konsekvensen att medlemmar inte registreras med korrekt adress kan detta i värsta fall innebära rättsförluster (A-kassa, försäkringar m.m.) om medlemskapet upphört på grund av att kontakten med medlemmen brutits.

Många av förbundens medlemmar är valda till fackliga förtroendemän. När dessa erhåller skattepliktig ersättning från förbundet erfordras personnummer för kontrolluppgiftslämnandet. Förtroendeuppdragen växlar bland medlemmarna.

Vid administrationen av arbetslöshetskassorna (A-kassorna) används också personnummer. När det gäller A-kassorna är detta system på vissa förbundsområden skilt från medlemssystemet och förbunden levererar band med uppgifter om medlemmar till A-kassesystemet varje månad. Vid denna kommunikations används personnummer som identifikationsbegrepp.

Förbundens A-kassor har ålagts att lämna uppgifter till olika myndigheter. A-kassorna tar också emot uppgifter från olika myndigheter. Personnumret används som gemensamt identifikationsbegrepp. Uppgifter lämnas bl.a. enligt följande:

1. Till RSV lämnas uppgifter om gällande skatt och utbetald ersättning för underlag till deklaration.
2. Till RFV lämnas uppgifter för att medlemmar skall kunna erhålla utbildningsbidrag, starta-egetbidrag m m.

3. Från försäkringskassorna erhåller A-kassorna uppgifter om utbetalda ersättningar i form av sjukpenning, föräldrapenning och utbildningsbidrag.
4. Från arbetsförmedlingen får A-kassorna rapporter som utgör underlag för bedömning av om medlem skall erhålla fortsatt ersättning.
5. Till CSN lämnar A-kassorna underlag för utbetalning av vuxenstudiestöd m.m.
6. A-kassorna har kontakter med kronofogdemyndigheter när det föreligger beslut om införsel och indrivning.

Personnumret används också som identifikation vid A-kassornas kontakter med banker. A-kassorna behöver därför inte registrera bankkontonummer i sina A-kasseregister.

A-kassorna administrerar ofta ett stort antal medlemmar. Ett av TCO:s större förbund, Handelstjänstemannaförbundet (HTF) har exempelvis en A-kassa med drygt 192 000 medlemmar. A-kassan inom ett av TCO:s medelstora förbund, Sveriges Arbetsledarförbund (SALF) med ca 80 000 medlemmar, hanterade 1.480.000 ersättningsdagar omfattande sammanlagt omkring 786 miljoner kronor.

Inom fackförbunden används personnumret ofta för att arbetsgivaren skall kunna göra avdrag på lönen för avgift till fackföreningen. Detta kan antingen vara kollektivavtalsreglerat eller reglerat genom fullmakt från medlemmen. Förfarandet är vanligt på tjänstemannasidan. Det kan tillgå på det sättet att Bankgirocentralen respektive Postgirots Autogiro varje månad gör ett avdrag från medlemmens konto med ett vid varje tillfälle särskilt angivet belopp. Tillsammans med medlemsavgiften betalas också ofta premier för förbundens medlemsförsäkringar.

Enligt avtal mellan förbunden och olika försäkringsbolag kan förbunden erbjuda sina medlemmar försäkringar såsom exempelvis livförsäkring, olycksfallsförsäkring, sjukförsäkring och barnförsäkring.

Förbunden svarar också för registerhållningen avseende vissa gruppförsäkringar. För ett förbund som SALF rör det sig om cirka 135.000 försäkringar fördelade på omkring 50.000 medlemmar. Handläggningen av frågor angående förtidskapital kräver kontakt med försäkringskassorna. Vid dödsfall sker kontakter med skattemyndigheterna. Beträffande avliden medlem lämnar förbunden även besked om försäkringsinnehav till dödsboet.

Flera miljoner anställda och företagare omfattas av de stora system av försäkringar vilka grundas på kollektivavtal slutna av arbetsmarknadens parter. Dessa försäkringar innefattar bl.a. sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, pensionsförsäkring och tjänstegrupplivförsäkring. Försäkringarna administreras bl.a. av Arbetsmarknadsförsäkringar (AMF) och Trygg Hansa SPP. Personnumret annvänds som

identifikation vid bl.a. utbetalningar, kommunikation med olika försäkringsadministratörer, samordning med de lagbundna försäkringarna, registrering och registersökning.

Vidare används personnumret i ärenden med s.k. överhoppningsbar tid, t ex långvarig sjukdom, där det gäller att ta fram handlingar (alternativt kontrollera om personen är medlem) från fem år och upp till tio år bakåt i tiden.

Personnumret används också i lönestatistiken. Tidigare har på privattjänstemannasidan en gemensam lönestatistik förts mellan SAF och tjänstemannaförbunden. Sedan detta statistiksamarbete upphört inhämtas aktuella uppgifter i stället från SCB. Därvid används personnummer som identifikationsmedel. En konsekvens av ett förbud mot användning av personnummer i lönestatistiksammanhang kan, enligt TVO, bli att det inte längre är möjligt att studera löneutvecklingen för medlemmar som byter arbetsställe och befattning, jämfört med de som har kvar samma arbetsgivare och befattning över en längre period av år.

Landsorganisationen i Sverige (LO)

LO representerar 21 medlemsförbund och därigenom 2,2 miljoner medlemmar.

Vid utredningens kontakter med LO har förbundet, i likhet med TCO, framhållit personnumrets betydelse för medlemsadministrationen, administrationen av A-kassorna, hanteringen av försäkringar och lönestatistiken.

Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK)

Vid utredningens enkätundersökning om ändringen i datalagen, se avsnitt 4.7, framkom att JUSEK i samband med byte av medlemssystem år 1991 ersatte personnumret som huvudsakligt sökbegrepp i medlemssystemet med ett medlemsnummer som är ett löpnummer. JUSEK menar att man härigenom kunnat begränsa användningen av personnummer på listor m.m. eftersom man genom medlemsnumret har ett säkert identifikationsbegrepp för medlemmen.

JUSEK registrerar fortfarande medlemmarnas personnummer och anger som grund för denna registrering främst tre skäl:

1. JUSEK lämnar medlemsuppgifter till Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa som har personnummer som identifikationsbegrepp i sitt medlemsregister.
2. JUSEK anser sig vara i behov av ett identifikationsbegrepp för medlemmarna som fungerar i kontakter med arbetsgivare.

3. JUSEK ansvarar för registret över de medlemmar som är anslutna till JUSEK:s grupplivförsäkring. Eftersom det är en personförsäkring anser sig förbundet behöva använda personnummer för en säker identifiering av de försäkrade vid kontakter med försäkringsbolaget. Vissa försäkringar som förbundet har är dessutom s.k. P-klassificerade försäkringar vilket enligt det förhandsbesked JUSEK erhållit innebär att förbundet måste lämna besked till skattemyndigheterna om inbetalda premier m.m.

Från JUSEK:s sida uppges att man enbart fått positiva reaktioner på införandet av medlemsnummer som identifikationsbegrepp i medlemsregistret. Medlemmarna uppges också huvudsakligen använda medlemsnumret i sina kontakter med förbundet.

För övrigt framhåller JUSEK att förbundet skulle klara hela sin egen administration utan att använda personnummer. Personnummer erfordras, enligt förbundet, endast i kontakter med organisationer där behovet av en säker identifiering motiverar användningen av personnummer.

4.4.3 Kundregister, direktreklam m.m.

Kundregister är ett mycket vidsträckt begrepp och dessa register kan också sägas tjäna olika syften. Registren bidrar till att underlätta kontakterna med kunder och kan också utgöra underlag för direktreklam. Om varor eller tjänster levereras på kredit blir registret att beteckna som register över krediter som skall bevakas.

Adresser för direktreklam kan man få på olika sätt. Den domineran-de källan för sådana adresser är SPAR. I viss utsträckning konkurrerar enskilda adresskällor med SPAR genom att efter beställning tillhandahålla adressetiketter. Ett företag kan vidare använda sitt eget kundregister för att marknadsföra nya produkter. Uttag med stöd av offentlighetsprincipen kan också användas för direktreklamändamål. Vid sidan av de nu angivna metoderna förekommer det att personuppgifter behandlas genom att s.k. marknadsföringslistor (marketing lists) överlåts. En sådan lista innehåller, förutom namn och adress, någon uppgift om den enskilde som konsument. Utanför Sveriges gränser grundas största delen av direktreklamutskicken förutom på egna kundregister på sådana marknadsföringslistor. I Sverige har förekomsten av SPAR inneburit att behovet av dylika marknadsföringslistor inte varit stort.

I dag krävs tillstånd att uppta andra än egna kunder i register som skall användas för direktreklamändamål. Sådana tillstånd begränsas regelmässigt till tre månader. Datainspektionen har, som tidigare

nämnts, i november 1993 beslutat om nya föreskrifter vid ett förenklat ansökningsförfarande för vissa direktreklamregister (DIFS 1993:5).

Företag som för sin marknadsföring vill inrätta direktreklamregister har i de flesta fall egna kundregister. Dessa kundregister är oftast försedda med personnummer. I samband med att uppgifter inhämtas till ett direktreklamregister anses det vara av vikt för direktreklamkampanjens framgång att personer vilka redan återfinns i kundregistret kan bortsorteras. Genom samkörning av direktreklamregistret och kundregistret kan företaget sortera bort dubbletter, egna kunder, nyligen avlidna m.fl., vilket leder till att effektivitetsförluster och kostnader för dubbelutskick minimeras. Syftet med bortmatchningen är oftast att minska antalet direktreklamförsändelser. Beträffande sättet att bedriva direktreklam m.m. se bl.a. Allt om DM, utgiven av DAFA Micromedia.

Postorderhandeln

Postorderhandeln har i Sverige en relativt stark ställning på detaljhandelsmarknaden sett i ett internationellt perspektiv. Svenska Postorderföreningen (SPF) är branschorgan för postorderhandeln i Sverige. SPF bildades 1973 och har i dag omkring 45 postorderföretag som medlemmar. Medlemsföretagens sammanlagda årsomsättning uppgick 1992 till 6 miljarder kronor.

Kostnadsökningarna för postorderföretagen har under åttiotalet varit stora, framförallt på området paketdistribution till kunderna. För att öka sin konkurrenskraft jämfört med den stationära detaljhandeln har postorderföretagen genomfört omfattande rationaliseringar av de tekniska och administrativa funktionerna. Användandet av ADB har här spelat en avgörande roll.

Postorderföretagen har, liksom de flesta företag idag, ett antal register vilka kan klassificeras som personregister. Personregister, som ingår i personaladministrativa system och system för ekonomisk redovisning torde inte i något väsentligt avvika från liknande register inom andra branscher. De personregister som är specifika för postorderbranschen är kund-, konto- och direktmarknadsregister.

Kundregistret utgör grunden för ett postorderföretags verksamhet. Redan vid beställningstillfället utnyttjas kundregistret, de flesta företag erhåller idag det övervägande antalet beställningar per telefon. För beställningen erforderliga kunddata hämtas från kundregistret genom att ordermottagaren på sin dataterminal knappar in kundens kundnummer. Kundnumret är ett för varje kund unikt nummer, i allmänhet ett numeriskt begrepp med 6 - 9 siffror. I de fall kunden inte kan ange sitt kundnummer används personnumret ofta som nyckel till de aktuella kunduppgifterna. Personnumret används således inte som

primärt kundnummer. Svenska Postorderföreningen har informerat sina medlemmar om att det är olämpligt att använda personnummer som kundnummer.

De flesta ADB-system för postorder medger också sökning med hjälp av någon form av nyckel som på ett mer eller mindre sofistikerat sätt byggs upp av tecken ur kundens namn och adress.

En del postorderföretag saluför artiklar för vilka särskilda åldersbestämmelser gäller för köp. Sådana artiklar kan inte beställas per telefon utan endast genom skriftlig och undertecknad beställning. Kunden måste vid beställningen också ange sin ålder. Denna uppgift kontrolleras vid beställningstillfället mot personnumret i kundregistret.

Uppgifterna i kundregistret används också för adressering av såväl försändelser som korrespondens. Dessutom används de för marknadsföringsändamål. Många postorderföretag utnyttjar aviseringstjänsten i SPAR. Postorderföretagens kundregister är i allmänhet stora register, de större företagen har kundregister som omfattar en miljon kunder eller mer. Rörligheten bland kunderna är stor, årligen sker ändring av omkring 20 procent av kundposterna.

En relativt stor andel av postorderhandeln sker över de kontosystem som de skilda företagen erbjuder. Dessa system kan sägas motsvara de köpkortssystem som utvecklats inom den stationära handeln. Det förekommer att personer försöker öppna konto under falskt namn. Genom rutinmässiga kontroller av namn- och adressuppgifter mot SPAR vid behandlingen av kontoansökningar kan sådana försök upptäckas. I de länder där den nämnda kontrollmöjligheten inte står till buds är, enligt Svenska Postorderföreningen, bedrägerier och bedrägeriförsök riktade mot postorderföretag ett allvarligt problem.

4.4.4 Bank- och finanssektorn

Allmänt

Bankerna har två typer av register för sina mellanhavanden med kunderna, kontoregister och kundregister (ibland benämnt engagemangsregister).

I kontoregistren används kontonummer som söknyckel. Kontonumret består som regel av tre delar; bankkontorsnummer (clearingnummer), kontotyp och löpnummer. Bankernas kontonummer innehåller inte - med undantag av Nordbankens personkontonummer - personnummer.

I kundregistren använder bankerna däremot personnummer som söknyckel. Skälen till detta är att man anser sig vilja ge kunderna en god service och att bankerna har höga krav på säkerhet - inte minst i

samband med identifiering av kunderna - för att kunna skydda insättarnas medel.

Bankerna och finansföretagen är i vissa fall skyldiga enligt lag att ange personnummer i samband med avlämnande av kontrolluppgifter och inleverans av preliminärskatt till skattemyndigheterna samt vid avlämnande av uppgifter till Finansinspektionen, Sveriges Riksbank och till SCB. Bankerna skall även begära personnummer av bankkunderna vid öppnande av konton i banken.

I vissa fall används personnummer för att skydda uppgifter om kundens mellanhavanden med banken, t.ex. kundens kontonummer. Ofta används nämligen personnummer för identifiering av anställda då arbetsgivare gör löneinsättningar i banken för att uppgift om kundernas banktillhörighet och kontonummer skall skyddas.

Nordbankens personkonton

Personkontot är ett konto i Nordbanken där kontonumret utgörs av kundens personnummer. Nordbanken är, såvitt utredningen känner till, den enda bank som använder personnumret på detta sätt. Personkontot är avsett för löne- och pensionsinsättningar samt andra periodiska utbetalningar t ex insättningar av barnbidrag, sjukpenning, överskjutande skatt, värdepappersutbetalningar och studiestöd. I personkontosystemet används personnumret som identifikationsbegrepp för ca 2,9 miljoner kunder. Vissa har helöverföring till andra banker och vissa kunder får utbetalningskort.

Personkontot som från början hette Postlönekonto startade i Postbanken 1963 och födelsenumret har använts som kontonummer sedan starten.

Personkontona utgör sedan fusionen mellan Postbanken och Sveriges Kreditbank 1974 det dominerande lönekontot i Nordbanken.

Kunden använder kontot genom att ta ut kontanter via Bankomat eller i bank- och postkassa med uttags- eller checkblanketter. Kunden kan även ansluta bankkort med Visa/MasterCard-funktion till personkontot för betalningar i butiker m.m.

Personkontot fungerar för såväl ankommande som avgående betalningar inom och utom Sverige. Betalningsfunktionen innebär vidare att kunden kan skicka utbetalningskort från sitt konto till mottagare utan konto. Kunden kan också ansluta sitt personkonto till Postgirots eller Bankgirots autogirosystem. Personkontot kan vara med eller utan kredit. Kontot är i många fall belastningskonto för lånebetalningar och bankfacksavgifter. Kunden kan ha automatiska överföringar till andra konton i Nordbanken eller till konton i andra banker.

Via ett särskilt avdragssystem kan avdrag göras från personkontot till fackförbund, försäkringsbolag, föreningar m.fl. Det finns ett

särskilt register för sådana avdrag. Avdragen registreras och verkställs med personnumret som identitetsbegrepp. Varje månad görs ca 1,2 miljoner avdrag i detta system. Avdragsmottagaren och Nordbanken måste ha ett gemensamt identifikationsbegrepp.

Betalningsmottagare som är anslutna till Postgirots/Bankgirots autogiro (hyresvärdar, försäkringsbolag, bensinbolag m fl) kan efter medgivande av personkontokunden belasta kundens konto. För personkonto görs belastningen med personnummer som kontonummer. Personnumret finns registrerat både hos betalningsmottagaren och Postgirot/Bankgirot.

I de fall banken har avtal med arbetsgivare/pensionsutbetalare om utbetalning av lön/pension rapporterar denne till banken personnummer, namn och adress för uppläggning av nytt personkonto. Kontot läggs upp med personnummer som kontonummer.

Kunden kan även själv ansöka om personkonto på Nordbankens kontor eller på Posten. Även i dessa fall blir personnumret kontonummer.

För kund som önskar helöverföring av lön/pension till annan bank sker registrering med kundens personnummer och kontot i mottagande bank.

När personkontot är öppnat, skickas beställning till ett externt tryckeri som producerar kontomateriel till kunden. Tryckeriet framställer förtryckta uttagsblanketter med namn och personnummer/-kontonummer. Kunden får också svarskort för att beställa automatkort, giroservice och Datasvar. Kontohandlingarna samt kontovillkor skickas till kunden i rekommenderat brev med mottagningserkännande. Om kunden beställer giroservice får kunden betalningsorder med förtryckta blanketter med namn och personnummer/kontonummer. I det fall kunden beställer telefonservicen Datasvar får kunden en fyrsiffrig kod som tillsammans med personnumret är identifikationsbegrepp i Datasvar (se vidare nedan om elektroniska banksystem). Om kunden beställer checkar får kunden förtryckta blanketter med namn och kontonummer, dvs personnummer.

Banken prenumererar på adressändringar från SPAR. Matchning mellan SPAR och bankens adressregister görs med personnumret som identifikationsbegrepp.

När en bankkontohavare byter bankkontor byts normalt även bankkontonummer, då clearingnumret i bankkontonumret identifierat bankkontoret. En mycket stor andel av de fel som uppstår beror på att kunden använder gamla blanketter efter bankkontorsbytet. För personkontokunder uppstår inte detta problem, då dessa kunder alltid har samma kontonummer.

Arbetsgivare/pensionsutbetalare rapporterar alla insättningar till banken med personnummer som identifikationsbegrepp. Utbetalaren

har inte uppgift om kundens kontonummer och bankval i de fall kunden begärt överföring till annan bank. Dessa uppgifter finns registrerade i Nordbanken. Antalet insättningar uppgår till ca två miljoner per månad.

Till personkontosystemet görs även ca 350.000 insättningar per månad via gireringar från Postgirot.

Genom den valda tekniken med personnummer behöver arbetsgivaren aldrig få reda på om den anställde valt en annan bank än arbetsgivarens bank. Detta anses vara viktigt ur integritetssynpunkt.

Löntagare kan hos andra banker begära att fa lönen överförd till personkonto. I dessa fall har avsändande bank uppgift om kundens personnummer som är lika med kontonumret i sitt överföringsregister. Det rör sig om ca 700.000 överföringar till personkonton per månad.

På motsvarande sätt har försäkringskassorna uppgifter i sina register för utbetalningar av pensioner, barnbidrag, sjukpenning och bostadstillägg. Motsvarande gäller också för VPC (VP-utbetalningar) och RSV (överskjutande skatt).

Nordbanken erbjuder sina kunder ett alternativ till personkonto i form av banklönekonto. Enligt banken sker det dock en mycket begränsad överflyttning från personkonto till banklönekonto och det är betydligt fler som flyttar från banklönekonto till personkonto.

Nordbanken har bl.a. framhållit följande fördelar med personnumret som kontonummer.

* *Mycket hög säkerhet vid insättningar och överföringar*

Insättningar från arbetsgivare/pensionsutbetalare rapporteras till banken med personnummer. Det gäller även utbetalningar av barnbidrag, sjukpenning, bostadstillägg, utdelningar från VPC, utbetalning av överskjutande skatt och överföringar från andra banker. Eftersom personnumret även är kundens kontonummer minimeras risken för felinsättning. Ur säkerhetssynpunkt är alltså personnumret överlägset alla andra identifikationsbegrepp.

* *Lätt att identifiera sig i samband med kassauttag*

I samband med t ex kassauttag och annan direkt kundkontakt är det lätt för banktjänstemannen att kontrollera kundens identitet vilket ökar säkerheten för båda parter. En säkerhetsaspekt som gynnar såväl kund som bank, bl.a. genom att åldern som regel går att fastställa.

* *Möjlighet att girera till personkonton*

Eftersom personkontot fungerar för all sorts betalningsförmedling kan man girera pengar från postgirokonto, Sparbanksgiro, Privatgiro och andra personkonton till ett personkonto. Det finns idag inget annat lönekontosystem som klarar detta. Ett byte till annat kontonummer skulle därför innebära en stor serviceförsämring för kunderna.

* *Lätt att komma ihåg*
Det är enkelt och bekvämt för kunderna att personnumret också är kontonummer. Kunden behöver inte lära sig ett kontonummer till. I akuta situationer t ex då kontot måste spärras kommer kunden ihåg sitt kontonummer.
* *Övrigt*
- Det är kostnadsbesparande för löneutbetalande företag som pga skattelagstiftningen ändå är skyldiga att registrera personnumret och därmed slipper registrera ytterligare ett nummer.
- Det minskar på motsvarande sätt kostnader hos myndigheter (försäkringskassa, skatteförvaltning).
- Det minskar riskerna för felbetalningar med åtföljande kostnader och besvär för banken, kontohavaren och övriga intressenter.
- Det möjliggör ett betydligt större serviceutbud till kunden t ex inom betalningsområdet än vad andra identifikationsbegrepp gör.
- Det ökar den personliga integriteten för individerna genom att dessa inte behöver uppge för sin arbetsgivare om man väljer annan bank än den arbetsgivaren valt.
- Det minskar behovet av registerutrymme och därmed kostnader som i slutändan betalas av kunden.
- Det ökar säkerheten genom att alla inkluderade parter, betalningsavsändare, betalningsmottagare och Nordbanken har samma identifikationsbegrepp.

Beträffande kundernas inställning till Nordbankens personkonton har banken pekat på en av SIFO Research AB i februari 1994 genomförd telefonintervjuundersökning med 200 personkontokunder. Av undersökningen (SIFO dokument nr 124118) framgår att inställningen till personkontot är rent allmänt mycket positiv. Av de intervjuade upplever 59 procent att personkontot fungerar mycket bra medan 34 procent upplever att det fungerar ganska bra. Endast 4 procent av de intervjuade är negativa till personkontot. Den absolut viktigaste orsaken till den positiva inställningen är att man upplever personkontot som ett enkelt och bekvämt sätt att betala räkningar. Många upplever även att personkontot fungerar felfritt samt att personkontot är lättillgängligt. En majoritet av de intervjuade, 58 procent, tycker inte att det spelar någon roll att personnumret fungerar som kontonummer. Kopplingen till personnumret upplevs av 27 procent som positivt medan 14 procent upplever kopplingen som negativ. Den viktigaste orsaken till att kunderna upplever personnumret som positivt är att det är lätt att komma ihåg. Bland dem som upplevde personnummerkopplingen som något negativt framhålls integritets- och säkerhetsskäl som de viktigaste orsakerna till en negativ inställning. Av de intervjuade uppger 58 procent att de i dag skulle välja personnumret som kontonummer även om möjligheten fanns att välja kontonummer. Av

de intervjuade tycker 22 procent att det inte spelar någon roll och 20 procent skulle föredra att få något annat kontonummer än personnumret.

Nya banksystem m.m.

På senare tid har ett nytt sätt att bedriva bankverksamhet vunnit inträde i Sverige. Avsikten är att bankkunderna skall kunna sköta sina bankärenden på distans med hjälp av enbart telefonkontakt med banken. Systemet kallas på engelska *Telephone Banking* eller *Distance Banking*. Samtliga större svenska banker har i dag sådana system. Sådana system ger bankens kunder möjlighet att via s.k. tonvalstelefon kommunicera med bankens datorsystem. Den kund som anslutit sig till detta system kan dygnet runt ringa till banken och utnyttja vissa banktjänster. För närvarande kan kunden bl.a få saldon och uppgifter om de senaste transaktionerna och fondandelar samt föra pengar mellan sina egna inlåningskonton. För att få tillgång till systemet måste kunden på telefonens knappsats först knappa in sitt personnummer och en personlig kod. Därefter guidar en datoriserad telefonröst kunden som ger sina instruktioner via telefonens knappsats. Det finns även engelska versioner och versioner för döva och hörselskadade.

Enligt uppgift har ett antal nya aktörer som ansökt om tillstånd att bedriva bankverksamhet i Sverige för avsikt att bedriva sin verksamhet där kundkontakterna till stor del baseras på sådana elektroniska banksystem och dessa avser att endast ha ett eller några kontor i Sverige.

Digitala betalningssystem kommer med stor sannolikhet att inom kort att introduceras i Sverige. Systemen innebär att mynt och sedlar ersätts av elektroniska betalningsmedel. Redan i dag finns i viss begränsad omfattning sådana system i Sverige. Som exempel kan nämnas de telefonkort och olika kort för kollektivresor som kan köpas "laddade" med ett visst kronbelopp och senare "laddas upp" för ytterligare användning. I framtiden torde t.ex. en bankkund kunna fylla på sitt kort från sitt bankkonto och betala varor och tjänster med kortet. Mottagaren av de "digitala" pengarna kan i sin tur föra in dessa på sitt bankkonto. Den moderna tekniken har gjort det möjligt att på olika sätt kryptera betalningsprocessen så att kundens anonymitet vid betalning bevaras samtidigt som banken och dess kunder skyddas mot brottsliga förfaranden. Se bl.a. David Chaum, Achieving Electronic Privacy, Scientific American, August 1992 och Stefan Hellberg, Elektroniska kontantbetalningar off-line, Tele 1/94.

Det kontobaserade värdepapperssystemet

Huvuddelen av aktiehanteringen på den svenska aktiemarknaden sker i ett kontobaserat värdepapperssystem, VP-systemet, vilket handhas av Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag (VPC). Systemet bygger på aktiekontolagen (1989:827) och innebär att de rättsverkningar som tidigare var förbundna med besittningen av själva värdepapperet i stället har knutits till registreringen på ett konto. VP-systemet innehåller även vissa clearingfunktioner. VPC tar fram uppgifter om vilka likvider som skall erläggas för gjorda affärer och kontrollerar att likvid erlagts innan leverans av sålda värdepapper sker i VP-systemet.

Bestämmelser om det kontobaserade systemet finns förutom i aktiekontolagen även i lagen (1989:828) om införande av aktiekontolagen, lagen (1989:829) om Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag och aktiekontoförordningen (1989:845).

För avstämningsbolag enligt aktiebolagslagen, försäkringsrörelselagen och bankaktiebolagslagen skall finnas avstämningsregister. Dessa register skall föras av VPC med hjälp av automatisk databehandling. VPC är registeransvarig enligt datalagen för avstämningsregistret. I vissa fall får registreringsåtgärder även vidtas av kontoförande institut på VPCs vägnar. Kontoförande institut har auktoriserats av Finansinspektionen.

Bestämmelserna i aktiekontolagen om aktier skall tillämpas också på vissa rättigheter i avstämningsbolag, nämligen företrädesrätt att delta i ny- eller fondemission, rätt på grund av teckning av aktier vid nyemission (s.k. teckningsbevis) och rätt på grund av aktieteckning som har skett enligt villkoren vid emission av skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Under vissa förhållanden kan även andra instrument såsom ensidiga skuldförbindelser avsedda för allmän omsättning registreras.

För rättigheter som har registrerats enligt aktiekontolagen får inte utfärdas något dokument.

Finansinspektionen skall övervaka att aktiekontolagen följs och har även tillsyn över VPC och de kontoförande instituten med undantag för Riksbanken och Riksgäldskontoret.

Varje aktieägare skall för sina aktier i ett avstämningsbolag ha ett eller flera aktiekonton, om inte aktierna är förvaltarregistrerade.

Huvudregeln är att den som är antecknad på ett aktiekonto som ägare till en aktie är, med de begränsningar som framgår av kontot, behörig att förfoga över aktien.

I ett aktiekonto skall bl.a. anges aktieägarens namn, personnummer eller annat identifieringsnummer samt postadress. Vidare skall anges namn, personnummer eller annat identifieringsnummer samt postadress för panthavare och för den som har en rättighet på grund av sådan

inskränkning i rätten att fritt förfoga över aktien som anges i vissa bestämmelser i aktiebolagslagen, försäkringsrörelselagen eller bankaktiebolagslagen.

En auktoriserad förvaltare eller den som har särskilt tillstånd skall ha ett eller flera aktiekonton för de aktier i varje avstämningsbolag som han förvaltar. Kontona skall öppnas av ett eller flera kontoförande institut. Ett sådant konto för förvaltarregistrerade aktier skall bl.a. innehålla uppgift om den auktoriserade förvaltarens eller tillståndshavarens personnummer eller annat identifieringsnummer. På begäran av VPC skall en auktoriserad förvaltare lämna uppgifter till VPC om de aktieägare vars aktier han förvaltar. Uppgifterna skall avse bl.a. aktieägarnas personnummer eller annat identifieringsnummer.

I ett konto för skuldförbindelser som inte är förvaltarregistrerade skall anges bl.a. personnummer för borgenär, panthavare och den som har en rättighet på grund av vissa inskränkningar i rätten att fritt förfoga över skuldförbindelsen. På begäran av VPC skall en auktoriserad förvaltare lämna uppgift om bl.a. personnummer eller annat identifieringsnummer för borgenär vars skuldförbindelse han förvaltar.

Föreligger misstanke om brott mot insiderlagen (1990:1342) skall Värdepapperscentralen på begäran lämna Finansinspektionen eller åklagare besked om ett avstämningsregisters innehåll. Vidare får uppgifter som skall anmälas enligt insiderlagen utlämnas till insiderregistret (se vidare nedan).

I december 1993 lade Clearingutredningen i sitt betänkande (SOU 1993:114) Konto, clearing och avveckling fram förslag till ändringar i bl.a. aktiekontolagen. Utredningen föreslår bl.a. att legalmonopolet för VPC avskaffas och en utökning av kretsen registrerbara instrument. Utredningen tar också bl.a. upp aktiekontolagens regler om ersättning och överklagande. Utredningens betänkande är fram till slutet av april 1994 föremål för remissbehandling. I mars 1994 överlämnade dock regeringen en lagrådsremiss till Lagrådet. I remissen föreslås en utvidgning av möjligheterna att registrera finansiella instrument enligt aktiekontolagen.

Kontrollmöjligheter

Regeringen har under senare tid lagt stor vikt vid åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. En sammanfattning av regeringens förslag och rekommendationer i kampen mot konkursmissbruk och ekonomisk brottslighet finns bl.a. i den år 1993 utgivna skriften "Företagande & konkurrens på likvärdiga villkor" utarbetad av en interdepartemental arbetsgrupp inom regeringskansliet. En grundläggande förutsättning för arbetet har ansetts vara användande av person- och organisationsnummer som identifikationsbegrepp.

I det följande skall behandlas två av de lagar som har till syfte att avslöja brottslighet inom den finansiella sektorn och där uppgift om personnummer anses vara av stor betydelse, nämligen insiderlagen och lagen om penningtvätt.

Insiderlagen

Bestämmelser som reglerar insiderhandel finns i insiderlagen (1990:1342), vilken började gälla den 1 januari 1991. Tidigare fanns bestämmelser som reglerade insiderhandel i lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden.

Insiderlagen innehåller bestämmelser om förbud för vissa personer med insyn i ett aktiemarknadsbolag att handla med fondpapper på värdepappersmarknaden samt om skyldighet att anmäla innehav av fondpapper. Finansinspektionen övervakar efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.

Personer med insynsställning i aktiemarknadsbolag är anmälningsskyldiga för eget och vissa närståendes innehav av aktier, konvertibla skuldebrev m.m. i det egna bolaget. Kretsen av personer med insynsställning anges i 8 § första stycket insiderlagen. Finans-inspektionen har att på begäran pröva frågan om en person har en sådan ställning och lämna befrielse från anmälningsskyldigheten.

Ett aktiemarknadsbolag och dess eventuella moderföretag skall till Finansinspektionen anmäla vilka personer som har sådan insynsställning. Även den som har insynsställning i ett aktiemarknadsbolag skall skriftligen anmäla sitt och närståendes innehav av aktier i bolaget och ändring i innehavet till Finansinspektionen. Anmälan, som skall ske på särskild av Finansinspektionen fastställd blankett, skall bl.a. innehålla uppgift om personnummer.

Vissa undantag från anmälningsskyldigheten finns och Finansinspektionen kan också medge befrielse från anmälningsskyldigheten om motsvarande uppgifter kan erhållas på annat sätt. Sådan befrielse från anmälningsskyldigheten medges av inspektionen endast för aktier som omfattas av det kontobaserade värdepapperssystemet.

Från och med den 1 januari 1993 för Finansinspektionen det s.k. insiderregistret. Dessförinnan fördes registret av VPC. Insiderregistret innehåller uppgifter om de anmälningar som gjorts eller, i fall där inspektionen medgett befrielse från anmälningsskyldigheten, över däremot svarande uppgifter från register som förs med stöd av aktiekontolagen. Enligt aktiekontolagen får att uppgifter om sådana aktieinnehav och sådan ändring av innehavet som skall anmälas till Finansinspektionen genom automatisk databehandling utlämnas till insiderregistret.

Uppgifter som inte längre omfattas av anmälningsskyldighet får avföras ur registret. Uppgifterna skall dock bevaras i minst 10 år efter det att de avförts. Registret skall föras med hjälp av automatisk databehandling och Finansinspektionen är registeransvarig enligt datalagen för registret. Inspektionen skall på lämpligt sätt underrätta de registrerade om registret som skall vara offentligt.

Enligt uppgift från Finansinspektionen företog dess insiderenhet under år 1993 ca 200 utredningar om brott mot anmälningsskyldigheten och 44 utredningar om brott mot handelsförbudet.

Lagen om åtgärder mot penningtvätt

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt i kraft. Med penningtvätt förstås åtgärder i syfte att dölja eller omsätta vinningen från brottslig verksamhet. Lagen bygger på EGs direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar. Direktivet ingår i EES-avtalet.

Lagen omfattar i huvudsak företag som driver bankrörelse, livförsäkringsrörelse, värdepappersrörelse och verksamhet enligt lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag (2 §). Enligt lagen är huvudregeln att dessa företag skall kräva att kunder legitimerar sig när ett affärsförhållande inleds eller, såvitt rör tillfälliga kunder, vid större transaktioner (4 §). Från huvudregeln finns några undantag, bl.a. behöver någon kontroll inte utföras beträffande vissa företag hemmahörande inom EES. Identitetskontroll skall dock alltid ske om det kan antas att en transaktion avser medel som härrör från ett brottsligt förvärv av allvarligare slag (7 §). Identitetskontrollen förutses ske enligt vanlig bankpraxis, dvs. med körkort eller någon annan allmänt godtagen legitimationshandling. Även andra företag än de som direkt omfattas av lagen, t.ex. försäkringsmäklare, förutsätts enligt förarbetena komma att fullgöra identitetskontroller enligt avtal (prop. 1992/93:207 s 16 f). Om kunden vägrar att uppvisa eller lämna begärda handlingar eller uppgifter för att fastställa dennes identitet förutsätts att kundens begäran om att inleda affärsförbindelse med företaget eller få en transaktion verkställd avvisas av företaget. Detsamma gäller om företaget konstaterar eller misstänker att tillgängliga handlingar är förfalskade eller felaktiga eller identiteten inte kan fastställas av andra skäl (prop. s. 20).

Företagen skall vidare granska alla transaktioner avseende medel som kan antas härröra från brottsliga förvärv av allvarligare slag och därvid lämna uppgifter till RPS eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt (9 §). Den myndighet som skall erhålla uppgifter har bestämts till RPS, Finanspolisenheten (Finanspolisen). Enligt uppgift

hade i februari 1994 Finanspolisen fått in drygt 30 anmälningar enligt lagen om penningtvätt.

RPS ansökte i augusti 1993 om tillstånd enligt datalagen för Finanspolisen att få inrätta ett särskilt spaningsregister för att användas för att uppdaga brott mot bl.a. lagen om åtgärder mot penningtvätt. Datainspektionen avslog ansökan (Dnr 4747-93). Efter överklagande av RPS meddelade regeringen i december 1993 RPS tillstånd att inrätta och föra personregistret "Finanspolisens analys- och spaningsregister" samt lämnade ärendet åter till Datainspektionen för meddelande av föreskrifter enligt 5 och 6 §§ datalagen (Dnr 93-3636). Datainspektonen meddelade i januari 1994 föreskrifter för bl.a. det aktuella registret (Dnr 7838-93). RPS har överklagat föreskrifterna.

Lämnande av upplysningar med stöd av lagen skall inte betraktas som brott mot någon sekretessregel om den som lämnade uppgiften hade anledning att räkna med att uppgifterna borde lämnas (10 §). Företaget, dess styrelseledamöter eller anställda har ålagts viss tystnadsplikt, men något straffansvar skall inte följa för den som bryter mot denna (11 §). Det förutsätts att efterlevnaden av bestämmelserna skall kunna upprätthållas med stöd av arbetsrättslig lagstiftning och de avtal som träffats på arbetsrättens område samt det sanktionssystem som Finansinspektionen förfogar över i sin tillsynsverksamhet (prop. s. 11).

Med stöd av förordningen (1993:1526) om åtgärder mot penningtvätt har Finansinspektionen i sin författningssamling (FFFS) utfärdat föreskrifter (FFFS 1994:9) och allmänna råd (FFFS 1994:10) angående kontrollrutiner m.m. till förebyggande av penningtvätt.

I de allmänna råden har som exempel på en affärsförbindelse som skall medföra identitetskontroll angetts avtal om öppnande av inlåningskonto, upptagande av kredit, förhyrning av bankfack eller servicefack, öppnande av värdepappersdepå eller aktiekonto, vissa värdepappersköp och tecknande av pensions- eller kapitalförsäkring. Enligt råden bör identitetskontroll normalt ske vid varje tillfälle kunden gör ett avtalsslut om en tjänst om kunden ej är känd för handläggande tjänsteman.

I de allmänna råden finns också utförliga regler om hur identitetskontrollen bör ske. Enligt dessa råd bör ärenden beträffande fysiska personer som inte är kända sedan tidigare och som handläggs i närvaro av kunden genomföras med ledning av certifierade identitetskort eller körkort. Vid ärenden som handläggs utan kundens närvaro, t.ex per post, telefon, telefax eller terminal, bör identitetskontrollen genomföras med uppgifter som företaget införskaffar skriftligen eller per telefon från kunden eller annan. Uppgifterna kan också inhämtas från egna register eller från register tillgängliga hos

kortutfärdare/tillverkare och myndigheter. Enligt råden bör i sistnämnda fall identitetskontrollen ske genom lämplig kontroll av

* namnteckning mot fotokopia av legitimationshandling,
* uppgifter om person- eller organisationsnummer, firmatecknare och styrelse,
* adress,
* kontokortsnummer, nummer på identitetshandling mot uppgifter i företagets egna register eller andra register.

Identiteten hos en juridisk person och uppgift om behörighet att företräda denna bör enligt de allmänna råden fastställas med ledning av registreringsbevis eller, i den mån sådana ej utfärdas för den juridiska personen, andra behörighetshandlingar.

Om affärsförbindelse inleds via företag som inte omfattas av lagen om penningtvätt bör enligt råden avtalas att identitetskontrollen i stället utförs av detta. Vid öppnande av lönekonto i bank via arbetsgivare bör identiteten fastställas av denne. Detsamma gäller när arbetsgivare tecknar tjänstepensionsförsäkring för sina anställda och när organisation tecknar eller förmedlar pensionsförsäkring för sina medlemmar.

4.4.5 Kreditupplysning

Kreditupplysningsverksamhet regleras av bestämmelser i kreditupplysningslagen (1973:1173). Lagen gäller i första hand sådan kreditupplysningsverksamhet som innebär att någon, utom i enstaka fall, lämnar kreditupplysningar mot ersättning eller som ett led i näringsverksamhet. Även annan kreditupplysningsverksamhet omfattas av lagen, under förutsättning att verksamheten är av större omfattning. Den kreditupplysningsverksamhet som omfattas av lagen får bedrivas endast efter tillstånd från Datainspektionen, som också utövar tillsyn över verksamheten. För närvarande har omkring trettio företag tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. De två största är Upplysningscentralen (UC) och Soliditet.

Kreditupplysningsverksamhet skall enligt kreditupplysningslagen bedrivas på ett sådant sätt att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de uppgifter som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut. Personliga uppgifter av särskilt ömtålig natur får i princip inte insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Vissa typer av sådan ömtålig information kan dock undantagsvis få förekomma i kreditupplysningssammanhang.

Kreditupplysningslagen skiljer mellan begreppen kreditupplysning och personupplysning. Med *kreditupplysning* avses uppgift, omdöme eller råd som lämnas till ledning för bedömning av annans kredit-

värdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Sådan upplysning kan avse såväl fysisk som juridisk person. Med *personupplysning* avses kreditupplysning om enskilda personer som varken är näringsidkare eller annars har så väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet att uppgift om deras förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning. En kreditupplysning om näringsidkare eller näringsanknutna brukar benämnas *företagsupplysning* och kan avse även juridiska personer.

Personupplysningar får lämnas ut endast då det på grund av ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller i samband med andra ekonomiska riskbedömningar finns behov av upplysningen. Då en personupplysning lämnas, skall den omfrågade kostnadsfritt få ett skriftligt meddelande om innehållet i den upplysning som lämnats om honom, s.k. personupplysningskopia.

Merparten av faktaunderlaget för kreditupplysningar inhämtas från offentliga källor och register. Underlag för kreditupplysningar hämtas emellertid i begränsad omfattning också från privta källor. Datainspektionen har med stöd av datalagen och kreditupplysningslagen genom föreskrifter reglerat vilka källor kreditupplysningsföretagen får använda då de inhämtar uppgifter för kreditupplysningsändamål. Inspektionen har också utförligt angett vilka uppgifter som får registreras för detta ändamål.

Kreditupplysningsföretagens register innehåller uppgifter om praktiskt taget hela Sveriges vuxna befolkning, dvs. omkring sju miljoner människor. Uppgifter om fysiska personer får enligt Datainspektionens föreskrifter samlas in tidigast i november månad året före det kalenderår då personen i fråga fyller sexton år.

Kreditupplysningsföretagen får veckovis uppdaterade grunduppgifter om fysiska personer från SPAR. Informationen omfattar personnummer, namn, adress, folkbokföringsort och medborgarskap. En gång var fjortonde dag får kreditupplysningsföretagen uppgifter från SCB:s äktenskapsregister om datum för registrering av äktenskapsförord, gåvor mellan makar och bodelningar. Från skatteregistren hämtar kreditupplysningsföretagen en gång per år uppgifter om taxerad inkomst och förmögenhet. Uppgifter om fysiska personers fastighetsinnehav hämtas en gång om året från fastighetstaxeringsregistren.

Kreditupplysningsföretagen får varje vecka uppgift från de olika kronofogdemyndigheterna beträffande mål om betalningsförläggande. Förutsättningen är att kapitalbeloppet överstiger 500 kronor. Uppgifterna hämtas från registret för betalningsföreläggande och handräckning, jfr avsnitt 4.3.1. En gång i veckan lämnar RSV uppgifter ur utsökningsregistret, REX, till kreditupplysningsföretagen.

Från registret över näringsförbud erhåller kreditupplysningsföretagen underrättelse då ett näringsförbud meddelas. Beträffande den person som meddelats näringsförbud anges namn, adress och personnummer. Från tingsrätternas målregister får kreditupplysningsföretagen meddelande på blankett om inkomna konkursansökningar. Genom Post- och Inrikes Tidningar och dagstidningar får kreditupplysningsföretagen uppgifter om konkurser och förordnade förvaltare. UC och Soliditet får del av de cirkulärbrev med uppgifter om betalningsinställelser, ackordsförslag och ackord som Ackordscentralerna skickar till berörda borgenärer. Både UC och Soliditet har enligt Datainspektionens föreskrifter rätt att inhämta vissa uppgifter från banker och finansbolag om kreditengagemang och missbrukade krediter. I praktiken är det emellertid bara UC som har tillgång till dessa uppgifter. Enskilda personer rapporterar ofta själv per telefon eller brev till kreditupplysningsföretagen att en ID-handling har förkommit.

Beträffande fysiska personer som är näringsidkare eller näringsanknutna inhämtar kreditupplysningsföretagen i princip samma uppgifter som då det gäller privatpersoner. Informationskällorna är också desamma. I vissa avseenden kan emellertid kreditupplysningsföretagen få utförligare information om näringsidkare och näringsanknutna än om privatpersoner.

Från det allmänna företagsregistret, BASUN, får kreditupplysningsföretagen en gång i månaden uppgifter om s.k. basvariabler. Beträffande en enskild firma anges företagarens personnummer och namn samt vilken eller vilka andra enskilda firmor han driver.

Den aktuella informationen hämtas från myndigheterna huvudsakligen med hjälp av ADB. Det vanligaste är att kreditupplysningsföretagen får uppgifterna genom avisering vid bestämda tidpunkter. I andra fall sker insamlingen manuellt såtillvida att uppgifterna lämnas genom att myndigheterna fyller i blanketter.

Kreditupplysningar innehåller ett urval av de faktauppgifter som beskrivits ovan. Ibland kombineras faktaunderlaget med någon form av råd eller omdöme. Merparten av UC:s och Soliditets kreditupplysningar lämnas ut till kunder som har abonnerat på företagens tjänster. Det förekommer sällan att företagsupplysningar lämnas ut till någon som inte abonnerar på kreditupplysningstjänster. Kreditupplysningsföretagen lämnar i praktiken inte heller ut enstaka kreditupplysningar om privatpersoner till andra privatpersoner.

Utlämnandet av kreditupplysningar sker vanligen via terminal. Kreditupplysningsföretaget kan lämna informationen direkt från sin dator till abonnentens dator. Utlämnandet kan också ske via uppringbara linjer och modem eller via Alfaskop eller skrivande terminal. Kreditupplysningsföretagen lämnar också ut kreditupplysningar per

telefon. Upplysningen kan också skickas till beställaren med brev eller telefax.

Inom vissa branscher ges s.k. spärrlistor ut. Listorna innehåller en förteckningar över fysiska eller juridiska personer som anses ha misskött sina mellanhavanden med en uthyrare eller en kreditgivare i den aktuella branschen. Utgivningen sker vanligen i form av tryckt skrift. Tillstånd krävs alltså inte enligt kreditupplysningslagen. Olika former av kreditupplysningspublikationer ges också ut. På marknaden finns också CD-ROM-skivor (se bl.a. SOU 1993:10 s. 42) med kreditinformation.

I december 1993 överlämnande Kreditupplysningsutredningen sitt slutbetänkande (SOU 1993:110) Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet. I betänkandet föreslogs en rad ändringar i kreditupplysningslagen. Ändringsförslagen berörde bl.a. lagens tillämpningsområde, vilka uppgifter om fysiska personer som borde få förekomma i kreditupplysningssammanhang och rätten till insyn i kreditupplysningsföretagens verksamhet. Utredningen diskuterade om man inte, för att stärka integritetsskyddet, borde begränsa den nuvarande registreringsverksamheten och exempelvis införa ett krav på samtycke från den enskilde för att han eller hon skall kunna registreras. Utredningen ansåg emellertid att ett sådant system skulle innebära så stora praktiska problem att det inte borde genomföras. Utredningen lade också fram förslag som var avsedda att stärka konkurrensen på kreditupplysningsområdet.

Beträffande användningen av personnummer anförde Kreditupplysningsutredningen att kraven för att få använda personnummer regelmässigt fick anses vara uppfyllda i samband med kreditupplysningsverksamhet. De skäl som åberopades för detta ställningstagande var att man kunde utgå från att de största kreditupplysningsföretagens register även i framtiden skulle bli mycket omfattande och att det är viktigt att de personer som förekommer i registren kan bli säkert identifierade. Härtill kom att företagen fortlöpande hämtar in uppgifter från olika myndigheter. Det är då nödvändigt att informationen hänförs till rätt person. Även när kreditupplysningar lämnas ut måste det, menade utredningen, stå helt klart vilken person som avses. I förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen har tagits in en bestämmelse som anger att registrering av personnummer får ske (5 § andra stycket i Kreditupplysningsutredningens förslag).

Inkasso

Inkassoverksamhet regleras i inkassolagen (1974:182). Inkassoverksamhet som avser indrivning av fordningar för annans räkning eller fordringar som har överagits för indrivning, får bedrivas endast efter

tillstånd av Datainspektionen. Det finns omkring 340 företag som har tillstånd att bedriva inkassoverksamhet. Verksamheten sköts till stor del med stöd av ADB.

Inkassolagen uppställer inte något krav på registrering av personnummer. De krav på uppgift om personnummer som uppställs vid ansökan om betalningsföreläggande m.m. medför emellertid att personnummer regelmässigt registreras i inkassoföretagens register.

4.4.6 Försäkringsbolag

För att säkert identifiera försäkringstagare och andra som kan vara berättigade till försäkringsersättning, registrerar försäkringsbolagen personnummer. Personnumret används som ett sökbegrepp i de egna registren och som kopplingsnyckel vid samkörning med vissa andra register.

Försäkringsbolagen har utarbetat riktlinjer för sin personnummeranvändning.

Det används för att undvika sammanblandningar mellan personer med samma namn och för att kontrollera att lämnade personuppgifter är riktiga. Det är möjligheten att med hjälp av personnumret kontrollera personuppgifterna mot SPAR som enligt försäkringsbolagen ger en säkerhet mot förväxlingar och felaktiga registreringar samt även skydd mot bedrägerier. Så snart en adressuppgift inte stämmer kan försäkringsbolagen kontrollera de lämnade uppgifterna.

En sakförsäkringstagare tecknar i de flesta fall sitt försäkringsavtal på ett år och försäkringen förlängs enligt avtalet om premie för nästa år betalas in till försäkringsbolaget. En livförsäkringstagare är också i de flesta fall beroende av att göra regelbundna, årsvisa premieinbetalningar för att vidmakthålla försäkringen. Genom SPAR får försäkringsbolagen viktiga adressuppdateringar av sina register. Försäkringsbolagen kan med den automatiska uppdateringen alltid nå försäkringstagarna med exempelvis premieaviseringar oberoende av om någon adressanmälan gjorts till bolagen. Detta minskar risken för att någon skall stå utan forsäkringsskydd, på grund av just felsända premie-aviseringar. Vidare kan korrespondensen mellan försäkringsbolagen och försäkringstagarna vara av känslig natur och det anses då viktigt att en riktig adress på ett säkert sätt alltid erhålls från SPAR. De automatiska adressuppdateringarna från SPAR innebär enligt försäkringsbolagen även mycket stora administrativa fördelar, som anses sänka kostnaderna for försäkringstagarna.

Från SPAR erhåller försäkringsbolagen vidare uppgifter om någon försäkrad har avlidit. Detta har stor betydelse för exempelvis försäkringstagare som omfattas av olika gruppförsäkringar, särskilt de

som tecknats av arbetsgivare eller fackliga organisationer. Enligt bolagen händer det inte sällan att de efterlevande inte är medvetna om att det finns en försäkring. Genom kontakterna med SPAR har försäkringsbolagen möjlighet att utbetala försäkringsersättning även i sådana fall.

Försäkringsbolagen är beroende av att kommunicera med andra än försakringstagarna. Denna kommunikation sker i enlighet med försäkringsavtalen och/eller i enlighet med lag eller myndighetsföreskrift. Försäkringsbolagen har idag tillstånd eller medgivande till samkörningar med vissa register som ett nödvändigt led i försäkringsverksamheten. Samkörning sker med hjälp av personnummer som anses vara den säkraste metoden. Det är vidare enligt bolagen nödvändigt att med hjälp av personnummer kontrollera att uppgifter lämnade på annat sätt, t.ex. läkarintyg, avser rätt person.

Försäkringsbolagen måste i sin verksamhet med hjälp av ADB och/eller på annat satt bl.a. kunna kommunicera med, förutom SPAR, också enskilda företag, centrala bilregistret (CBR), centrala fastighetsregistret, SCB, banker och girocentraler för betalningsöverföringar, fösäkringskassorna, sjukhus, kreditupplysningsinstitut och inkassobyråer. Genom att personnumret används i dessa kontakter anses riskerna för förväxlingar obetydliga.

För KA-försäkringarna är personnummeranvändningen mycket viktig. Den anses utgöra ett säkert och rationellt sätt att inhämta årliga uppgifter avseende anställda i näringslivet som omfattas av KA-försäkringar.

För att kunna meddela gruppforsäkring måste försäkringsbolagen erhålla personuppgifter, däribland personnummer, från arbetsgivare och fackliga organisationer. De mycket stora administrativa och därmed kostnadsmässiga fördelarna med att teckna gruppförsäkring anser bolagen skulle förloras, om personnummer måste inhämtas från var och en i den försäkrade gruppen.

Såväl för riskbedömning som för återförsäkring inom personförsäkringsområdet (både livförsäkring och sjuk- och olycksfallsförsäkring) anser bolagen behovet av personnummer för identifiering särskilt framträdande.

Det är nödvändigt att göra en medicinsk riskbedömning av den försäkrades hälsotillstånd vid varje ansökan om försäkring. Det medför i vissa fall att bolagen måste inhämta information (journaler, intyg m.m.) från läkare och sjukhus för att kunna göra en adekvat bedömning och bestämma premien. Inhämtandet av sådan information förutsätter enligt försäkringsbolagen att personnummer används.

Försäkringsbolagens bedömning av behovet av återförsäkring måste göras per person och inte per försäkring. Tecknandet av återförsäkring görs också per person, eftersom såväl direktförsäkringsbolaget som

återförsäkringsbolaget behöver veta vilken riskexponering per person de har. I detta sammanhang används personnumret för att säkert identifera den försäkrade.

Försäkringsbolagen är skyldiga att lämna kontrolluppgifter till skattemyndigheten. I samband med detta måste uppgift om personnummer lämnas för att man säkert ska kunna identifiera rätt skattskyldig.

Försäkringsbolagen inbetalar också preliminär skatt till skattemyndigheten avseende räntor till försäkringstagarna. Personnumret används för att säkert kunna redovisa den inbetalda skatten för rätt skattskyldig.

Vidare har försäkringsbolagen en skyldighet att enligt nya lagen om åtgärder mot penningtvätt kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse med bolagen och bolagen har även en granskning- och uppgiftsskyldighet enligt denna lag. I det sammanhanget blir personnumret viktigt för att säkerställa att lämnade uppgifter avser rätt person.

4.5 Övrig personnummeranvändning

I kapitlets föregående avsnitt har redogjorts för en del av personnummeranvändningen inom den offentliga och inom den enskilda sektorn. Redovisningen har huvudsakligen behandlat personnummeranvändning genom registrering i ADB-register. Personnummeranvändningen är emellertid inte begränsad till registreringar i olika register. I följande avsnitt lämnas en översiktlig beskrivning av personnummeranvändning som sker utanför ADB-register. I vissa fall kan den användning som beskrivs ändå ha ett nära samband med registeranvändningen eftersom avsikten är att personnumret skall registreras i ett register.

Stöldskyddsmärkning

Svenska stöldskyddsföreningen är en riksorganisation som bildades för omkring 60 år sedan. Intressenter i föreningen är bl.a. polis, försäkringsbolag och post. Föreningen bedriver informationsverksamhet i brottsförebyggande syfte både i egen regi och i samverkan med försäkringsbolag, polis och andra intressenter.

Genom kampanjen "Operation märkning" har Stöldskyddsföreningen m.fl. propagerat för märkning av stöldbegärlig egendom. Vid märkningen har för enskilda använts personnummer och för organisationer det särskilda organisationsnumret. Ägaren till märkt gods har genom

person- respektive organisationsnumret kunnat identifieras genom officiella register.

Enligt uppgifter från Stöldskyddsföreningen har många företag visat intresse för att märka gods med koder. Ett sådant förfarande, som förekommer i flera andra länder, kräver att ett särskilt register över hur koderna byggs upp. Hittills har Stöldskyddsföreningen inte ansett det erforderligt att bygga upp särskilda kodregister för märkt gods. Ett register över numrerade brickor för nycklar finns dock.

Det arbete med att försöka begränsa användningen av personnummer som pågår har emellertid medfört att Stöldskyddsföreningen håller på att bygga upp ett särskilt register för stöldskyddsmärkta cyklar. Avsikten är att cyklar skall kunna märkas med ett löpnummer som registreras tillsammans med uppgift om ägaren i ett register hos Stöldskyddsföreningen. Eftersom det är förenat med vissa kostnader att föra ett sådant register räknar Stöldskyddsföreningen med att det kommer att kosta mellan 25 och 30 kr att få ett objekt registrerat.

Personnummer på identitetskort

Från början av 1980-talet har s.k. certifierade (SIS-märkta) ID-kort använts i Sverige och i dag finns det ca 3 miljoner sådana ID-kort i landet. Utfärdandet och användandet av sådana kort är endast reglerat i lag såvitt gäller s.k. tjänstekort (se nedan). I övrigt grundar sig utfärdande och användande av ID-kort på frivilliga överenskommelser mellan banker, posten och branschorganisationer. Bankerna godtar som identitetshandling för närvarande generellt endast sådana certifierade ID-kort samt det svenska körkortet. Passet bedöms inte vara tillräckligt säkert.

Certifieringen, som främst är avsedd att vara ett skydd mot förfalskning, görs av en särskild certifieringskommitté vid Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS). Kommittén är sammansatt av representanter för Finansinspektionen, RPS, Sveriges Industriförbund och Näringslivets säkerhetsdelegation.

För att kunna godkännas måste ID-kortet uppfylla de krav som ställs i svensk standard (SS 61 43 14) och tillhörande regler. Om dessa krav uppfylls utfärdar dels SIS märkningstillstånd för tillverkare, dels tillstånd att utfärda kort. Tre företag har fått SIS:s tillstånd att tillverka ID-kort; AB ID-kort, Rollfilm AB och Datema Cards AB.

Det finns i dag tre slags typer av ID-kort. En typ av ID-kort är rena *legitimationskort* som utfärdas för att användas enbart för att identifiera kortinnehavaren. Korten utfärdas av banker och posten, som erhållit generellt tillstånd från SIS att utfärda sådana kort. En annan typ av ID-kort är s.k. *företagskort*. Det är kort som förutom att vara en legitimationshandling även visar att en person är anställd vid ett visst

företag. Kortet kan oftast också användas som tillträdeskort till företaget. Ett företag som vill utfärda sådana kort för sina anställda måste ansöka om särskilt tillstånd hos SIS. Det finns även s.k. *tjänstekort* som förutom att det identifierar innehavaren också visar att denne är anställd vid en myndighet, t.ex. polis- eller kronofogdemyndighet. Närmare bestämmelser om tjänstekort finns i förordningen (1958:272) om tjänstekort och i de föreskrifter som med stöd av förordningen beslutats av RPS. Enligt 4 § förordningen skall tjänstekort bl.a. innehålla uppgift om innehavarens personnummer.

Certifierade ID-kort innehåller i dag uppgift om personnummer på kortets framsida. I vissa fall finns också personnumret i form av en laserinbränning på kortet. Kortet innehåller även ett särskilt kontrollnummer.

Det pågår ett arbete med att ta fram en ny svensk standard för ID-kort. Avsikten är att ett sådant framtida ID-kort även skall innehålla en mikroprocessor (chip) och därigenom också kunna användas vid tele- eller datoriserade tjänster.

Representanter för olika intressenter och nordiska standardiseringsorganisationer har föreslagit att ett nordiskt projekt startas för att standardisera ett generellt användbart nordiskt ID-kort. Enligt förslaget skulle ett sådant kort kunna användas både för helt manuella, delvis manuella och helt automatiska rutiner. Nordiska rådet har nyligen avslagit en begäran om bidrag för projektet. Rådet ansåg att man skulle avvakta resultatet av de planer som finns att skapa en gemensam identitetshandling för EU:s medlemsländer.

Personnummer på trafikbolagens rabattkort

Det har tidigare varit vanligt att trafikbolag krävt att resenärer med rabattkort skall anteckna till personnummer på rabattkortet. Numera är krav på uppgift om födelseår och månad vanligt i dessa sammanhang.

Personnummer vid biljettbeställning hos SJ

Hos SJ har införts en möjlighet att per telefon beställa biljetter som därefter sänds till beställarens adress. Vid en sådan beställning kräver SJ uppgift om beställarens personnummer. Personnumret lagras enligt uppgift från SJ på ADB-medium under en viss kortare tid varefter det gallras.

Personnummer i ansökan/tillståndsbevis

En rad författningar ställer krav på att en ansökan skall vara försedd med uppgift om sökandens personnummer. Det gäller exempelvis en

ansökan om att bli förordnad till ordningsvakt,
- ansökan om tillstånd att bedriva handel med skrot,
- anmälan för registrering av handel med begagnade varor,
- ansökan om auktorisation av bevakningsföretag,
- ansökan om interimslicens,
- anmälan om handel med finansiella instrument,
- ansökan om registrering av fastighetsmäklare,
- ansökan om auktorisation av bilskrotare,
- ansökan om trafiktillstånd,
- ansökan om tillstånd till transportförmedling,
- ansökan om tillstånd att bedriva biluthyrning
- ansökan om tillstånd att förmedla försäkringar och
- ansökan om tillstånd att inneha vapen.

Uppgift om personnummer förs som regel in i ett register. Resulterar ansökan i att någon form av tillstånd beviljas och ett bevis om tillstånd utfärdas noteras oftast personnumret på tillståndsbeviset.

Många gånger kan kravet på uppgift om personnummer motiveras med att det innan tillstånd beviljas görs en kontroll i andra register där personnumret används som kopplingsbegrepp. Exempelvis kontrolleras om en person som ansöker om att bli förordnad som ordningsvakt tidigare har blivit dömd för brott. I vissa fall kommer också kontroll från annat håll att ske mot det aktuella tillståndsregistret. Om ett tillståndspliktigt vapen påträffas hos en person kan polisen genom registerkontroll ta reda på om innehavaren har erforderligt tillstånd.

Det kan i sammanhanget noteras att förvaltningslagen (1986:223) inte uppställer några krav på uppgift om personnummer i ansökningshandlingar.

4.6 Allmänhetens inställning m.m.

Utredningen har gjort en genomgång av de klagomål angående personnummer som finns registrerade hos Datainspektionen. En redovisning av detta finns i avsnitt 4.6.1. Utredningen redogör också för tidigare utförda attitydundersökningar, avsnitt 4.6.2. SCB har för utredningens räkning genomfört en attitydundersökning för att utröna allmänhetens inställning till personnummeranvändningen. Resultatet av SCB:s undersökning beskrivs i avsnitt 4.6.5. Undersökningen har tagits in i *bilaga 5*.

4.6.1 Klagomål hos Datainspektionen

I Datainspektionens diarium har under tiden 1991-01-01 - 1993-08-31 registrerats 78 klagomål avseende personnummer. En genomgång av dessa ärenden ger inte en fullständig bild av alla klagomål som rör personnummer. Någon gång kan ett telefonsamtal, som inte diarieförs, leda till ett tillsynsärende. Det förekommer också att klagomål beträffande personnummer finns med som en bifråga i ett klagoärenden som registreras som härrörande till en annan kategori. Det kan ändå vara av visst intresse att studera vad de 78 personnummerklagomålen avser.

Det överväganden antalet avser förekomst av personnummer på olika utskrifter och det förhållandet att personnummer används som faktura- eller kundnummer. Många klagar också på att de i olika sammanhang avkrävts sitt personnummer. Det har då gällt begäran om personnummer vid medlemskap i olika klubbar och krav på angivande av personnummer vid olika beställningar. Ett klagomål avser förekomst av personnummer på identitetshandling för väktare. Några ärenden rör förväxling av person/personnummer.

I regel avslutas ett klagoärende genom att klaganden tillställs information om gällande regler och Datainspektionens praxis. I något fall föranleder klagoärendena att inspektionen inleder ett tillsynsärende. Sex ärenden har lett till tillsyn, alternativt avsett ärenden där inspektionen redan inlett ett tillsynsförfarande.

4.6.2 Tidigare attitydundersökningar

Under 1984 genomförde SCB en undersökning för att kartlägga allmänhetens syn på personlig integritet, statistikproduktion och användning av datorregistrering för personuppgifter. Undersökningen presenterades i mars 1985 i rapporten *Data och integritet Allmänhetens kunskaper och attityder allmänt och till SCB*.

DOK uppdrog åt SCB att företa en undersökning för att utröna allmänhetens inställning till personregister och personnummer. Resultatet av undersökningen presenterade i mars 1987 i rapporten *Allmänhetens inställning till personnummer*.

4.6.3 Attityder vid folk- och bostadsräkningar

Frågan om den personliga integriteten och intrång i denna i samband med folk- och bostadsräkningar (FoB:ar) uppmärksammades i en omfattande allmän debatt första gången vid FoB 70. Därefter har

debatter om integritetsfrågor förekommit tämligen regelmässigt vid de följande FoB:arna.

Debatten i samband med FoB 70 avsåg i första hand det förfarande med insamling av uppgifter genom fastighetsägarna som tillämpades. Debatten avsåg emellertid också riskerna för integritetsintrång vid bearbetning och lagring av data.

En omfattande integritetsdebatt uppstod också på grund av det förslag om utformning av kommande FoB:ar som SCB på regeringens uppdrag lade fram i januari 1983, det s.k. Fobalt-förslaget. Enligt detta skulle uppgifter till FoB 85 till stor del och till FoB 90 helt hämtas ur befintliga och vissa tillkommande register. Förslaget kritiserades enligt temat "storebror ser dig". Kritiken riktades främst mot att datatekniken kunde användas för att kontrollera medborgarna, bl.a. genom sambearbetningar av administrativa register.

FoB 85-kommissionen och dess expertgrupp ägnade integritetsfrågorna betydande uppmärksamhet. I en delrapport (Ds C 1986:9) Säkerhet, sekretess och integritet i 1985 års folk- och bostadsräkning diskuterade kommissionen även ur principiell synpunkt innebörden och betydelsen av integritet och intrång i denna. Här berördes bl.a. vilka uppgifter som orsakar oro och irritation och vilka grupper som är oroliga för integriteten. Många upplever, enligt rapporten, bristen på kontroll av vart uppgifterna från FoB tar vägen och på vilket sätt de då kan användas som det mest oroande. Många som känner oro kan direkt peka på vilka de fruktar. En första krets är den närmaste omgivningen. En andra krets är alla de som i sin tjänsteutövning har eller kan skaffa sig tillgång till individuppgifter. Den tredje kretsen som människor fruktar är vad som brukar betecknas som "storebror". Slutligen finns det en fjärde krets, nämligen de som blir makthavare om Sverige råkar ut för ockupation eller samhällsomstörtning.

Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrade sig över FoB-kommissionens delrapport behandlade också integritetsfrågorna. Flera framhöll betydelsen av att hänsyn tas till människors oro och osäkerhet inför insamling av uppgifter för statistiska eller administrativa ändamål. De pekade också på möjligheterna att genom information dämpa oron och öka förtroendet för bl.a. FoB.

FoB 90-kommissionen anför i sitt betänkande (SOU 1993:41) Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden att den oro för integritetsintrång och de uppfattningar att FoB:ar är onödiga som kommit till uttryck i den allmänna debatten och i vägran att lämna uppgifter inte har dämpats vid FoB 90 jämfört med vad som iakttagits vid tidigare FoB:ar. Snarare kan det, menar kommissionen, vara fråga om en ökning. Detta gäller trots strävandena att genom informationsinsatser visa på sekretess- och integritetsskyddet och öka förståelsen för FoB.

FoB 90-kommissionen konstaterar att det t.o.m. FoB 85 varit möjligt att upprätthålla samma slutliga svarsandel på omkring 99 procent. Det har dock skett till priset av ökande insatser och kostnader för påminnelser.

I FoB 90 har svarsandelarna genomgående både före och efter påminnelser samt slutligt legat påtagligt under motsvarande i tidigare FoB:ar. Samtidigt har insatserna och kostnaderna för påminnelser genom det större antalet uteblivna svar ändå blivit större än i tidigare FoB:ar. FoB 90-kommissionen menar att den minskande svarsfrekvens som kan iakttas med början i Stockholm i FoB 85 och fortsättning där och i Göteborg och Malmö i FoB 90 kan vara inledningen till en utveckling där traditionella FoB:ar trots kraftigt ökande kostnader ger kvalitativt sämre resultat.

4.6.4 Allmänhetens inställning till integritetsfrågor

Som framgår av redovisningen under avsnitt 4.6.3 av reaktionerna mot de senaste FoB:arna kan en allmän reaktion mot registrering och insamling av uppgifter medföra att det blir mera kostsamt att få människor att medverka i olika undersökningar. Ett ökat bortfall av svar medför också att resultatet blir av sämre kvalitet.

För den enskilde är det av stor betydelse att skyddet för den personliga integriteten är gott. Genom en begränsning av de uppgifter som samlas in, genom sekretessregler och olika säkerhetsåtgärder kring hanteringen av uppgifter om enskilda kan integritetsskyddet höjas. Utöver sådana faktiska åtgärder för att förbättra integritetsskyddet är det också viktigt att försöka minska den oro för integritetsintrång som kan finnas hos många människor.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som utredningen sett det som angeläget att genomföra en förnyad studie av allmänhetens inställning till användningen av personnummer. Den undersökning som SCB genomfört för utredningens räkning har också gjort det möjligt att konstatera att det finns ett motstånd mot personnummeranvändningen och inom vilka områden som personnummeranvändningen upplevs som onödig eller integritetskränkande.

4.6.5 SCB:s nya undersökning

Utredningen gav under hösten 1993 SCB i uppdrag att genomföra en statistisk undersökning för att utröna allmänhetens inställning till personnummeranvändningen i samhället. Resultatet presenterades i december 1993 i *Teknisk rapport för omnibuss 93:5*. Frågeformulär, den tekniska rapporten och tabeller finns i *bilaga 5*. Undersökningen

genomfördes i SCB:s löpande omnibussverksamhet med postenkät som huvudsaklig datainsamlingsmetod. Urvalet omfattade 1198 personer i åldern 18 - 74 år i hela riket. Fältarbetet genomfördes under november - december 1993. Den vägda svarsprocenten uppgick till 79 procent.

Allmänhetens kännedom om datoranvändning

Undersökningen inleddes med en fråga om kännedom om datoranvändning. Det visade sig att 31 procent ansåg sig känna till mycket eller ganska mycket om datoranvändning, 41 procent kände till något, medan 23 procent i stort sett inte kände till något om datoranvändning. Kunskapen är störst bland de yngre åldersgrupperna. I ålderskategorin 18 - 34 år uppger 41 procent att de känner till mycket eller ganska mycket om datoranvändning. I åldersgruppen 35 - 54 år är motsvarande andel 33 procent medan andelen i gruppen 55 - 74 år sjunkit till 12 procent.

Svarande med högre utbildning anser sig ha större kännedom om datorer än vad de personer anser som har en kortare utbildning.

En jämförelse med den undersökning som genomfördes av SCB 1984/85 visar att kännedomen om datorer ökat markant. Vid den tidigare undersökningen ansåg sig 16 procent känna till mycket eller ganska mycket om datorer. 41 procent kände till något medan 43 procent ansåg sig känna till i stort sett ingenting om datorer eller visste inte.

Obehagligt att lämna ut personnummer

I undersökningen 1993 svarade 29 procent att de någon gång tyckt att det varit obehagligt att lämna sitt personnummer. Svarsprocenten är här densamma bland kvinnor och män. 49 procent hade aldrig känt något sådant obehag och 20 procent svarade att de inte visste eller hade tänkt på saken.

På frågan i vilka sammanhang man upplevt det som obehagligt att lämna ut personnummer svarade många att det gällt i kontakter med postorderföretag, vid köp av olika slag och vid hyra av videofilm. Några personer hade tyckt att det varit obehagligt att lämna ut sitt personnummer per telefon. Även i samband med rättegång och polisanmälan har en del personer upplevt obehag. Likaså vid läkarbesök och sjukvård. Flera har uppgivit att de i alla sammanhang upplevt det som obehagligt att lämna ut sitt personnummer.

Upplevelsen av obehag vid lämnande av personnummer är i viss mån kopplat till kännedomen om datoranvändningen. Av de som anser sig ha mycket eller ganska mycket kännedom om datoranvändning

uppger 41 procent att tyckt det varit obehagligt att lämna sitt personnummer medan 46 procent inte upplevt sådant obehag. Av de personer som inte anser sig veta något om datoranvändning uppger 17 procent att de upplevt obehag, medan 54 procent inte upplevt obehag.

Olust över personnummeranvändningen

Endast fyra procent svarade att de ofta känt olust över personnummeranvändningen på grund av att personnumret upplyser om åldern. 12 procent har av denna anledning känt olust någon gång, medan 83 procent aldrig upplevt sådan olust.

Frågan om svaranden någon gång känt olust över personnummeranvändningen på grund av att personnumret kan underlätta samkörning med andra register besvarade 18 procent med att de ofta känt sådan olust. 34 procent hade känt olust av denna anledning någon gång, medan 46 procent aldrig gjort det.

En fråga som gällde om man känt olust över personnummeranvändning på grund av risken för att personnumret skulle kunna missbrukas besvarades av 21 procent med att detta ofta hänt. 42 procent svarade att detta hänt någon gång medan 36 procent aldrig upplevt sådan olust. Denna fråga följdes upp med en fråga om på vilket sätt svaranden trodde att personnumret skulle kunna missbrukas. Här var det i första hand risken för att personnumret skulle kunna användas av annan person som övertog identiteten och i samband därmed gjorde inköp eller begick brott som väckte olust. Många ansåg det också vara obehagligt att tillgången till personnumret gav möjlighet att ta del av information. Risken för samkörningar nämndes också. Likaså användning av personnumret i reklamsammanhang. Några ansåg också att det fanns risk för att personnumret kunde användas vid åsiktsregistrering. I dessa öppna svar uttrycker många en motvilja mot att betraktas som ett nummer. "Ingen behöver mitt personnummer, jag har ett namn," anges exempelvis i ett svar.

Upplevelser av olust på grund av risken för missbruk av personnumret är störst bland personer med kännedom om datorer. Av de som anser sig ha mycket eller ganska mycket kännedom om datoranvändning har 26 procent ofta upplevt obehag av denna anledning, 48 procent har upplevt sådant obehag någon gång medan 26 procent aldrig upplevt obehag av denna anledning. Av de som saknar kännedom om datorer har 17 procent ofta upplevt obehag, 33 procent har upplevt obehag någon gång, medan 50 procent aldrig upplevt obehag av denna anledning.

14 procent anger att de ofta känt olust över att personnummer funnits noterat på faktura, utbetalningsavi, protokoll, förordnande eller på annat synligt ställe. 30 procent har någon gång känt obehag i

sådana sammanhang, medan 54 procent svarar att de aldrig känt sådant obehag.

Skydd mot förväxlingar

När det gäller personnumrets fördelar som entydigt identitetsbegrepp anser 55 procent att personnummer i register kan skydda mot förväxlingar med andra personer. 20 procent anser inte att personnumret ger ett sådant skydd. 24 procent vet ej.

Personnummeranvändning inom olika sektorer i samhället

Utredningen har ställt frågan vilka myndigheter, organisationer och företag som enligt svaranden inte alls skall få använda personnummer, vilka som bör få använda dem i mindre omfattning än i dag och vilka som skall få använda dem i samma omfattning som i dag.

Toleransen mot personnummeranvändningen visade sig vara störst beträffande banker, försäkringsbolag, försäkringskassan, kronofogdemyndigheten, polisen, skattemyndigheterna, socialnämnderna och SCB. Här ansåg ett stort antal av de tillfrågade att personnumren skulle få användas i samma utsträckning som idag. Beträffande SCB är bilden dock något splittrad. Drygt hälften av de tillfrågade (51 procent) anser att användningen bör få vara av samma omfattning som i dag, 18 procent anser att användningen bör minska och 26 procent anser att SCB inte alls bör få använda personnummer.

Det finns ett motstånd mot personnummeranvändningen hos biblioteken. Här anser 42 procent att biblioteken inte alls bör få använda personnummer, 10 procent anser att omfattningen bör minskas medan 33 procent anser att de bör få använda personnummer i samma omfattning som i dag. Åsikterna beträffande kontokortföretagens användning går något isär. 24 procent anser att dessa inte alls bör få använda personnummer, 17 procent anser att användningen bör minska medan 43 procent anser att användningen bör få ha samma omfattning som i dag. När det gäller postorderföretagen är motståndet större. 55 procent anser att dessa inte alls bör få använda personnummer. Inte heller i tidningarnas prenumerantregister eller i varuhusens kundregister bör enligt majoriteten personnummer få användas.

Fördelar och nackdelar med personnummer

Utredningen diskuterade på ett tidigt stadium möjligheterna att genom användning av aliasnummer och tillskapande av nya identitetsbegrepp minska användningen av personnummer. Av denna anledning ställdes i undersökningen frågan om det skulle vara övervägande fördelar eller

övervägande nackdelar om personnummer i t.ex. kundregister skulle ersättas av andra nummer.

Av de svarande ansåg 35 procent att det skulle vara övervägande fördelar, 23 procent ansåg att det inte skulle göra någon skillnad. 11 procent ansåg att det skulle innebära övervägande nackdelar medan 30 procent svarade att de inte visste vad det skulle kunna innebära.

Accepterande av nackdelar

I en avslutande fråga angavs att en begränsning av användningen av personnummer i många fall skulle medföra att servicen minskade. Det kunde exempelvis bli nödvändigt att den enskilde själv anmälde adressändringar på flera olika ställen. Utredningens avsikt var att försöka utröna hur stor minskning av servicegraden som kunde accepteras om personnummeranvändningen begränsades.

En stor minskning av servicegraden ansåg sig 15 procent kunna acceptera. 45 procent kunde acceptera en viss minskning medan 24 procent inte ansåg sig kunna acceptera någon minskning. 15 procent angav att det inte visste.

Vid en jämförelse av de olika ålderskategorierna går det inte att upptäcka några större skillnader beträffande svaren. I ålderskategorin 18 - 34 år kan 49 procent tänka sig en viss minskning av servicegraden. I ålderskategorierna 35 - 54 år och 55 - 74 år är svarsprocenten 44 respektive 41. I den yngre ålderskategorin kan 25 procent inte acceptera någon minskning av servicegraden. Motsvarande siffror i de övriga kategorierna är 23 respektive 24 procent.

Slutsatser

Undersökningen visar att det hos allmänheten finns en motvilja mot den omfattning som personnummeranvändningen i dag har i samhället. Riskerna för missbruk av personnumret skapar också, enligt vad som framgår av undersökningen, upplevelser av olust hos många människor. Denna olust förefaller att öka med kunskapen om datoranvändningen.

Undersökningsresultatet tyder på att det finns en viss förståelse för att en begränsning av personnummeranvändningen kan innebära vissa nackdelar. Av de svarande kan 60 procent tänka sig att acceptera någon form av minskning av servicegraden om personnummeranvändningen begränsas.

När det gäller begränsningar av personnummeranvändningen kan det med beaktande av undersökningsresultatet finnas skäl att titta närmare på användningen av personnummer hos bibliotek, kontokortföretag, i olika kundregister och i tidningarnas prenumerantregister.

4.7 Utvärdering av bestämmelsen i 7 § andra stycket datalagen

Den 1 januari 1992 infördes en ny bestämmelse i 7 § andra stycket datalagen. Bestämmelsen innebär att registrering av personnummer får ske bara när det klart är motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. Personnummer får återges på datautskrifter bara när det finns särskilda skäl. Se även avsnitt 3.2.1.

För att få en bild av hur denna bestämmelse tillämpas har utredningen tillskrivit ett antal registeransvariga myndigheter, organisationer och företag. Dessa har bl.a. tillfrågats om ändringen i datalagen medfört att användningen av personnummer förändrats hos dem och om i så fall förändringen medfört eller antas medföra några negativa eller positiva konsekvenser.

Av de 28 svar som utredningen fått framgår att hos flertalet (22) ändringen i datalagen inte medfört att användningen av personnummer förändrats. Endast fyra av de svarande har helt eller delvis ersatt personnummer med annan beteckning. I dessa fall har personnummer ersatts med kundnummer, medlemsnummer eller uppgift om födelsedata. Beträffande JUSEK:s användning av medlemsnummer, se avsnitt 4.4.2.

Av de svarande har de flesta ansett att förändringen varken kommer att få någon negativ eller positiv effekt. Att det uppkommer negativa effekter anser åtta av de som svarat på enkäten. Endast två menar att den kan antas få några positiva effekter. De negativa effekter som anges är främst ökade risker för fel och ökade kostnader.

5 Allmänna överväganden

5.1 Inledning

Utredningens översyn av personnummeranvändningen skall, enligt direktiven, göras utifrån syftet att påtagligt begränsa användningen av personnummer i olika sammanhang i samhället. Inriktningen bör enligt direktiven vara att personnummer skall få användas bara där tillräckligt starka skäl motiverar det.

Den nuvarande användningen av personnummer är utomordentligt omfattande. Sedan personnumren infördes på 1960-talet har de, som belysts i de tidigare avsnitten, efterhand fått en allt större användning. Detta har bl.a. lett fram till att personnumren nu i det närmaste heltäckande används som identifikationsbegrepp vid personregistrering i de stora dataregistren liksom i andra personregister. Det är dock inte möjligt att ange några tal eller mått för de registreringar av personnummer som sker i dataregister eller de transaktioner som utförs med ADB eller andra tekniska hjälpmedel och som avser personnummer.

Sverige är ett av de mest datoriserade länderna i världen och redan under 1989 använde var tredje förvärvsarbetande dator i sitt arbete. Längst har datoriseringen kommit inom bank- och försäkringsområdet där nästan 90 procent av de sysselsatta är datoranvändare. Inom statsförvaltningen fanns 1991 mer än 100 000 datorstödda arbetsplatser. (Jfr Data om informationsteknologin i Sverige 1993, SCB Förlag, 1993.)

I direktiven och i andra sammanhang har framhållits att användningen av personnummer innebär både för- och nackdelar. Det finns därför argument som talar både för och mot en begränsning av personnummeranvändningen.

I direktiven har olika *fördelar* med personnumren framhållits. Personnumrets största fördel, sägs det, består i att det är ett enhetligt och för varje person unikt identifikationsbegrepp. Personnumret är således ett effektivt hjälpmedel när det gäller att förebygga personförväxlingar, vilket är av betydelse bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt. I den meningen innebär personnumret ett skydd för den personliga integriteten.

När det gäller forskning och framtagning av statistik och annat underlag för beslut torde, anförs det, användningen av personnummer i allmänhet bidra till att öka möjligheterna och minska kostnaderna.

Ofta torde användningen av personnummer också bidra till att effektivisera administrationen och minska kostnaderna för personregistren, något som i sin tur är ägnat att medföra lägre kostnader även för den enskilde. Användningen av personnummer är vidare enligt direktiven i praktiken en nödvändig förutsättning för vissa administrativa förenklingar, t.ex. beträffande deklarationsförfarandet.

En annan fördel som framhålls med den utbredda personnummeranvändningen är, att den enskilde inte behöver hålla reda på flera olika identifikationsbegrepp såsom exempelvis kundnummer och anställningsnummer.

Den kanske största *nackdelen* med personnumren är, sägs det i direktiven, den risk för otillbörligt integritetsintrång som de utgör genom att de kommit att användas som identitetsbegrepp i personregister inom så många områden. Genom att personnumret på ett enkelt sätt kan användas som kopplingsnyckel i ADB-stödda register för sambearbetning med andra personregister skapas ökade möjligheter till kontroll av den enskilde individen i olika hänseenden. De möjligheter till obehöriga sammanställningar av uppgifter om enskilda som personnumret ger har skapat en oro hos allmänheten.

Vidare kan, anförs det i direktiven, personnumret inbjuda till övertro på dess tillförlitlighet som enda identifikationsbegrepp. Man kan felaktigt tro att en kontroll av identiteten inte behöver göras också med t.ex. namn och adress.

De fördelar och nackdelar med personnummer som framhålls i direktiven avspeglas i de undersökningar som utredningen gjort. Vid bedömningen av vilka begränsningar av personnummeranvändningen som bör genomföras skall mot bakgrund av det anförda således den effektivitet och rationalitet i administrativa sammanhang och den rättssäkerhet inom t.ex. beskattningen och rättsvården som användningen av personnummer ger, vägas mot de olika former av intrång i den personliga integriteten som personnummeranvändningen kan medföra.

I de följande avsnitten lämnas allmänna synpunkter på personnummeranvändningen. I avsnitt 5.2 tas upp frågor om integritetsrisker och missbruk av personnummer. I det följande avsnittet (5.3) diskuteras olika identifikationsproblem. Avsnitt 5.4 berör främst personnummeranvändning i register. I avsnittet diskuras samkörningar, skatteadministrationen. Utredningen diskuterar också frågan i vilka sammanhang personnummeranvändningen bör begränsas. I avsnitt 5.5 förordar utredningen en begränsning av den yttre exponeringen av personnummer. Kapitlet avslutas med en redovisning av utredningens förslag till

metod för en begränsning av personnummeranvändningen (avsnitt 5.6).

5.1.1 Allmänna utgångspunkter

Personnumren har, som tidigare anförts, många fördelar. Utredningen har därför inte strävat efter att åstadkomma ett förslag som helt förbjuder användningen av personnummer. Utgångspunkten vid utredningsarbetet har i stället varit att, i enlighet med vad som anges i direktiven, personnummer skall få användas endast där tillräckligt starka skäl motiverar det. Både ekonomiska skäl och effektivitetshänsyn kan i vissa fall tala för att personnummer, i vart fall under en övergångsperiod, skall få användas. De argument som väger tyngst vid en bedömning av var personnummer bör få användas är emellertid, enligt utredningens mening, frågor som hänger samman med rättsäkerheten. Vid framför allt hantering av mycket stora volymer personuppgifter och i sammanhang där personförväxlingar kan medföra betydande olägenheter för enskilda kan personnummeranvändningen bidra till att minimera riskerna för rättsförluster. Frågor om rättssäkerhet, effektivitet och ekonomi kan dock många gånger vara svåra att särskilja. Exempelvis kan en förvaltning som inte bedrivs effektivt medföra rättsförluster för enskilda.

5.2 Integritetsaspekter

Risken för att personnumret skall komma att användas på ett sätt som medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten har skapat en oro hos många människor. Åtskilliga är också kritiska mot att användningen av personnummer i vissa fall i det närmaste ersatt användningen av namn. Många upplever det som obehagligt att i olika sammanhang lämna ut sitt personnummer. Det har också förekommit att personer avsiktligt utnyttjat någon annans personnummer i sina kontakter med myndigheter och företag.

När det gäller skyddet för den personliga integriteten, bl.a. uppgifterna om personnummer, är det många frågor som har betydelse. TF:s princip om allmänna handlingars offentlighet innebär att uppgifter om enskildas personliga angelägenheter, bl.a. personnummer, i många sammanhang är offentliga och lämnas ut. Ett skattesystem som bygger på ett tämligen omfattande uppgiftslämnande och olika bidrags- och avgiftssystem som förutsätter samkörning med andra register för kontroll av uppgifter ger upphov till ett omfattande

flöde av information om enskilda, varvid personnummer mer eller mindre regelmässigt kommit att användas som identifikationsbegrepp.

För den enskilde är det av stor betydelse att skyddet för den personliga integriteten är gott. Genom en begränsning av de uppgifter som samlas in, genom sekretessregler och olika säkerhetsåtgärder kring hanteringen av uppgifter om enskilda kan integritetsskyddet höjas. Utöver sådana faktiska åtgärder för att förbättra integritetsskyddet är det också viktigt att försöka minska den oro för integritetsintrång som kan finnas hos många människor.

Som framgår av redovisningen under avsnitt 4.6.3 ovan av reaktionerna mot de senaste FoB:arna kan en allmänt negativ inställning till registrering och insamling av uppgifter medföra att det blir mera kostsamt att få människor att medverka i olika undersökningar. Ett ökat bortfall av svar medför också att resultatet blir av sämre kvalitet.

Det är bl.a. mot denna bakgrund som utredningen sett det som angeläget att genomföra en studie av allmänhetens inställning till användningen av personnummer. Undersökningen, som för utredningens räkning genomförts av SCB, visar att många människor i olika sammanhang upplevt det som obehagligt att lämna sitt personnummer. Upplevelsen av obehag är större bland personer som anser sig ha god kännedom om datorer än bland dem som inte anser sig veta någonting om datoranvändning. Över hälften av de tillfrågade uppgav att de känt olust över personnummeranvändningen på grund av att personnumret kan underlätta samkörning med andra register. Även risken för missbruk av personnumret skapar, enligt undersökningen, känslor av olust hos många människor. Däremot är det inte många av de svarande som reagerar mot att personnumret upplyser om åldern.

SCB:s undersökning av allmänhetens inställning till användningen av personnummer visar att toleransen mot personnummeranvändningen är störst beträffande banker, försäkringsbolag, försäkringskassan, kronofogdemyndigheten, polisen, skattemyndigheterna, socialnämnderna och SCB. Förtroendet förefaller således vara störst gentemot de användare vars verksamhet på olika sätt regleras i lag. (I avsnitt 4.6.5 finns en redogörelse för resultatet av undersökningen. Undersökningsresultatet finns intaget i *bilaga 5*.)

Redan under 1970-talet uppmärksammades att samkörningar av olika register kunde medföra risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Uppgifter som var för sig kan betraktas som harmlösa kan genom sammanställningar komma att bli känsliga.

Personuppgifter som i ett sammanhang uppfattas som rättvisande kan, när de efter samkörning används för ett nytt ändamål eller i ett nytt sammanhang, framstå som missvisande. Det kan således vid samkörningar finnas anledning att noga undersöka om personuppgifter-

na är rättvisande i sitt nya sammanhang. Som exempel kan nämnas att inkomstbegreppet inte i alla sammanhang definieras på samma sätt.

Möjligheterna till samverkan mellan olika register innebär emellertid också många fördelar. Sådan samverkan kan bidra till att minska behovet av dubblerade registreringar. Samtidigt ökar kvalitén på informationen genom att data som registrerats närmast källan säkerställs för de fortsatta processerna. Ekonomiska och rationella skäl talar också i många fall för att myndigheterna bör använda datatekniken i sin kontrollverksamhet. Vid varje tillfälle är det emellertid angeläget att se till att kontrollen inte utförs på ett sådant sätt att den otillbörligt kränker den enskildes integritet. Det är också betydelsefullt att det finns praktiska rutiner för att åstadkomma rättelse när registeruppgifterna har lett till felaktiga åtgärder.

Datainspektionen har under senare år kommit i kontakt med människor som drabbats av stort obehag och mycket besvär på grund av att någon obehörig utnyttjat deras identitet. Exempelvis råkade en idrottsman ut för att någon obehörigen utnyttjade hans personnummer vilket bl.a. medförde att idrottsmannens personnummer kom att registreras i samband med en polisanmälan om snatteri. En kvinna drabbades av att en narkoman utnyttjade hennes personnummer i kontakter med polis, sjukhus och företag. Datainspektionen hjälpte kvinnan med att försöka komma till rätta med alla felaktiga registreringar som det obehöriga utnyttjandet lett till. Det visade sig att felaktiga registreringar skett i bl.a. polisregister och i register inom hälso- och sjukvården. Hittills har Datainspektionen för kvinnans räkning kontrollerat uppgifter i omkring 500 olika register.

Fallet med kvinnan som fick sitt personnummer utnyttjat av en narkoman föranledde Datainspektionen att tillskriva regeringen och föreslå åtgärder mot missbruk av annans identitet. Inspektionens skrivelse, som har överlämnats till utredningen, behandlas utförligare i avsnitt 6.5, där utredningen föreslår att olovligt utnyttjande av annans identitet kriminaliseras.

5.3 Identifikationsfrågor

Ett av de rekvisit som gör en registrering av personnummer tillåten enligt 7 § andra stycket datalagen är *vikten av en säker identifiering*. Genom den nu gällande namnlagen (1982:670) ökades möjligheterna till namnbyten väsentligt. Det gäller främst makars rätt att välja efternamn, möjligheten att byta efternamn och tillägga ett mellannamn. I fråga om förnamnen har möjligheten att bl.a. byta, stryka och lägga

till sådant namn utökats. Beträffande regleringen av namn se vidare avsnitt 3.5.

För att något belysa problemen med en identifiering som sker med ledning av namn och adressuppgifter lämnas i det följande vissa statistikuppgifter om namn och en beskrivning av de problem som adressändringar förorsakar.

När det gäller förutsättningarna att begränsa användningen av personnummer kan noteras att det i förarbetena till 1982 års namnlag (prop. 1981/82:156 s. 13) konstaterades att förslaget kännetecknades av att det ger större utrymme än den tidigare lagen åt enskilda att själva bestämma vilket namn de skall ha. Namnlagsutredningen hade i sitt betänkande (SOU 1979:25) Nya namnregler hävdat att det allmännas intresse av namnstabilitet inte var lika framträdande som tidigare med hänsyn till att systemet med personnummer måste anses vara ett säkert identifikationsmedel. Föredragande statsrådet anförde (prop. s. 14):

> Även om personnumren alltmer har kommit att användas som identifikationsmedel, har naturligtvis samhället fortfarande ett intresse av namnstabilitet. En vidsträckt möjlighet att byta namn skulle kunna komma i konflikt med det intresset. Risken för en sådan utveckling torde dock inte vara så stor. Ett namnbyte är i allmänhet förenat med så många praktiska olägenheter för den enskilde att den som trots detta beslutar sig för att byta namn i regel torde ha tungt vägande skäl för detta beslut. Det kan emellertid inte uteslutas att en möjlighet att byta namn ett obegränsat antal gånger skulle kunna missbrukas av dem som av mer eller mindre obehöriga skäl vill dölja sin identitet under olika namnbeteckningar. För att förhindra detta bör vissa spärrar införas.

Med de relativt generösa reglerna om namnbyten följer en risk vid identifiering enbart genom namn. Detsamma gäller det förhållandet att ett flertal namnkombinationer bärs av ett stort antal människor. Även den omständigheten att personer ibland använder olika stavning av sitt namn gör det svårare att identifiera med hjälp av namnet.

I vissa fall kan det vara svårt att avgöra vilket av de namn som bärs av en invandrare som är förnamn respektive efternamn. Det förekommer att efternamn anges som förnamn och vice versa, varvid den grundläggande formateringen blir fel.

Användning av namn som identifikationsbegrepp, eller i vart fall sådant begrepp ensamt, kan medföra risk för förväxlingar av den anledningen att namnvariationen inte är speciellt stor i Sverige. De 17 vanligaste efternamnen bärs av 33 procent av befolkningen och de vanligaste kombinationerna av för- och efternamn har upp till 30 000 bärare. Enligt statistik från DAFA finns det (augusti 1993) i Sverige drygt 314 000 personer som bär efternamnet Johansson. Det finns

drygt 308 000 med efternamnet Andersson, knappt 243 000 Karlsson (vartill kommer drygt 30 000 Carlsson) och något mer än 203 000 Nilsson.

Colin J. Bennett belyser problematiken i Regulating privacy, Data Protection and Public Policy in Europe and the United States, Cornell University Press, Ithaca och London 1992. Bennett anför beträffande användningen av personliga identitetsbeteckningar s.k. PIN (Personal Identification Number) bl.a. följande (s. 50):

> Although the PIN is especially valuable in a nation with millions of Andersons, Eriksons and Petersons, it contributed significantly to the recognition of the data protection problem in Sweden.

Enligt uppgift från Riksskatteverket registrerades under 1993 omkring 92.000 ärenden rörande efternamn för vuxna.

Adresser

Även identifikation med namn i kombination med adress kan i vissa fall medföra svårigheter. Ett problem i det sammanhanget är att det inte finns någon konsekvent norm för hur en postadress skrivs. Riksrevisionsverket har i sin rapport Fel data kostar (F 1992:2) föreslagit att RSV, SPAR och Posten gemensamt skall påbörja ett arbete med att systematiskt anpassa gamla adresser till en ny norm för postadressangivelse.

Varje år ändras postnummer och postort för omkring en halv miljon människor. Enligt beräkningar från DAFA ändras på ett år omkring 20 procent av uppgifterna om namn och adresser i ett normalt adressregister. Hur stora dessa problem blir varierar sannolikt beroende på vilken typ av register det är frågan om. I vissa sammanhang är människor mer benägna att anmäla ändringar än i andra. Postens kostnader för hantering av försändelser med felaktiga adresser från datoriserade adressregister uppgår enligt Riksrevisionsverkets ovannämnda rapport till mellan 100 och 200 miljoner kr per år. Posten tar i dag betalt för eftersändning vid permanent flyttning. Det finns därför en risk att människor underlåter att anmäla adressändring hos posten. Riksrevisionsverket har uppmanat posten att överväga att avstå från att ta betalt för eftersändning.

I mars 1994 träffades ett avtal mellan Svensk Adressändring AB (SvAAB) och RSV om ny rutin för mottagning av anmälan om ny adress vid flyttning. SvAAB är ett dotterbolag till posten och har bl.a. City Mail som delägare. Enligt avtalet skall en ny rutin för adressändring på försök introduceras i delar av Stockholmsområdet. Personer som önskar anmäla adressändring kan ringa ett 020-nummer till

SvAAB. SvAAB registrerar anmälningarna i ett datorbaserat system. Registreringen görs i dialog mellan anmälaren och SvAAB:s operatör. I samband med registreringen görs kontroller mot SPAR och postens basregister. Systemet genererar blanketter för anmälan av efterfrågade tjänster. Blanketterna skickas till anmälaren tillsammans med pottofria svarskuvert och ett följebrev. Efter underskrift skall den enskilde sända anmälan om flyttning och/eller särskild postadress till skatteförvaltningen. Adressen till berört skattekontor är tryckt på blanketten. Övriga blanketter återsänds till SvAAB. Skatteförvaltningen skall, enligt avtalet, svara för portokostnaden för de svarskuvert som är adresserade till de lokala skattekontoren samt sina egna utrednings- och utvärderingskostnader. Övriga kostnader betalas av SvAAB. För den enskilde sker ändringsanmälan utan kostnad. I den blankett som sänds till den enskilde anges vilka som automatiskt aviseras om adressändringen. Här pekas också på vilka som i regel inte får del av ändringsanmälan. SvAAB kommer även att erbjuda eftersändning vid flyttning, tillfällig eftersändning och lagring av post. Dessa tjänster kommer att vara avgiftsbelagda. Samtliga tjänster kommer att erbjudas både allmänheten och företag.

En omständighet som kan försvåra identifiering genom namn och adress är att en person kan vara registrerad i folkbokföringen utan adress. Det är också tillåtet att ha dubbla adresser (bostadsadress och särskild postadress).

En begränsad användning av personnummer torde föranleda vissa krav på den enskilde när det gäller anmälningar om förändringar beträffande namn och adress. Den undersökning som SCB utfört, se avsnitt 4.6.5, antyder emellertid att många människor är beredda att betala ett visst pris i form av exempelvis en minskad servicegrad för att i stället erhålla ett starkare integritetsskydd.

Om normer för postadressangivelser utarbetas och postnummer/-postort inte i fortsättningen förändras i lika hög utsträckning som hittills kan vissa problem med identifikation genom namn i kombination med uppgift om adress förutsägas komma att minska. Det nya system för adressändringar som f.n. provas i delar av Stockholmsområdet torde också kunna bidra till att minimera risken för att människor underlåter att anmäla adressändring.

Födelsetid

I de fall uppgift om namn och adress inte bedöms som tillräckligt för en säker identifikation kan även uppgift om födelsetid, dvs. uppgift om födelseår, -månad och -dag, anges. En begränsad möjlighet att använda personnummer kan förutsägas medföra att födelsetid kommer att registreras i större utsträckning. Härigenom torde man kunna

undvika bl.a. risker för förväxlingar mellan föräldrar och barn med samma namn och mellan personer med samma namn som har samma adress.

Datainspektionen har i sina nya föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa direktreklamregister (DIFS 1993:5), se även avsnitt 3.2.2, inte tillåtit att uppgifter om personnummer eller födelsetid inhämtas till ett direktreklamregister. En förutsättning för att erhålla tillstånd enligt det förenklade förfarandet för ett direktreklamregister är att registret skall existera under högst tre månader. Om en registeransvarig önskar att registret skall bestå under längre tid eller innehålla uppgift om exempelvis personnummer krävs en prövning i vanlig ordning hos Datainspektionen. Inspektionen har emellertid uttalat att det normalt inte finns skäl att registrera personnummer i direktreklamregister. Från inspektionens sida har hävdats att det i regel inte heller finns behov att registrera uppgift om födelsetid i direktreklamregister. Anledningen härtill är framför allt att registret existerar under så kort tid och att den registeransvarige vid urvalsdragning från SPAR har möjlighet att välja vilka ålderskategorier som skall ingå i urvalet.

Utredningens förslag om en lag om begränsad användning av personnummer innehåller inte några restriktioner vad gäller registrering eller användning av födelsetid, jfr bl.a. avsnitt 9.1. Detta innebär emellertid inte att utredningen anser att födelsetid bör exponeras i större utsträckning. I första hand bör också andra lösningar eftersträvas, såsom tillskapande av särskilda nummer som används bara inom en viss verksamhet eller inom ett visst företag.

5.4 Personnummer i register m.m.

Personnumret har kommit till stor användning i ADB-sammanhang. Fleratalet stora personregister innehåller uppgift om personnummer. Den omständigheten att registren använder samma identitetsbegrepp som kopplingsbegrepp har underlättat och förbilligat administrationen. Genom att samma kopplingsnyckel används i så många olika sammanhang har emellertid också riskerna för integritetsintrång ökat.

5.4.1 Samköringar/sambearbetningar

En allmänt godtagen grundsats när det gäller personregistrering är att personuppgifter som samlats in för ett visst register eller ett visst ändamål inte bör få utnyttjas för andra register eller ändamål. Enligt datalagen krävs därför tillstånd för att inrätta och föra ett person-

register som skall innehålla personuppgifter som inhämtas från något annat personregister (samkörning) om inte registreringen av uppgifterna eller utlämnandet av dessa sker med stöd av författning, Datainspektionens beslut eller den registrerades medgivande (2 § andra stycket 4 p. datalagen). Den registeransvarige har också strikt ansvar för den skada som en registrerad tillfogas genom att personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom (23 § första stycket).

Möjligheterna att samköra (sambearbeta) uppgifter i olika ADB-register medför i många fall stora effektivitetsvinster. Ett exempel på detta är de möjligheter till uppdateringar av namn- och adressuppgifter som många myndigheter, enskilda företag och organisationer använder sig av. När det gäller exempelvis differentierade avgifter och inkomstrelaterade förmåner torde också möjligheterna att genom samkörning kontrollera uppgifter bidra till att korrekta data läggs som underlag för beslut.

Möjligheterna till samkörning innebär emellertid också vissa risker. Genom samkörningarna kan en felaktig uppgift komma att spridas till ett mycket stort antal register. Om en felaktig uppgift registreras i ett myndighetsregister är det för den enskilde oerhört svårt att kontrollera hur uppgiften sprids till andra register, vilket också framkommit vid de fall av missbruk av personnummer som omtalats i avsnitt 5.2. Likaså kan en uppgift som i sig är riktig komma att spridas till sammanhang där den blir felaktig eller missvisande. Även en sådan spridning kan vara svår för den enskilde att kontrollera och innebära negativa konsekvenser för honom.

En effekt som kan följa av en begränsad rätt att använda personnummer är att de registeransvariga i stället anskaffar mer kvalificerade system som kan söka på andra identitetsbegrepp. För att ett register över ett större antal personer skall vara till gagn måste man i regel registrera så mycket uppgifter om en person att denna blir unikt identifierad. Detta skulle exempelvis kunna innebära att i stället för enbart namn, adress och personnummer registreras namn, adress, telefonnummer, titel och civilstånd. I många sammanhang måste detta sägas vara en negativ effekt av begränsningen av personnummeranvändningen.

Uppgift om födelseort används i många andra länder som ett kompletterande identifikationsbegrepp. Av denna aneldning anges uppgiften i bl.a. pass. Uppgift om födelsehemort och födelseort anges också på flertalet personbevis och innan personnumren tillkom användes födelseort som kompletterande identifikationsbegrepp i Sverige. Det kan i detta sammanhang vara påkallat att erinra om att en uppgift om födelseort för en del personer, särskilt för personer födda i utlandet, kan vara en känslig uppgift.

Den fördel i form av försvårande av samkörning som man vinner genom att inte registrera personnummer kan således medföra att ett register kommer att innehålla fler och kanske mera integritetskänsliga uppgifter. Vid urvalsdragningar enligt 26 § datalagen får dock, enligt 7 b § sparförordningen (se även avsnitt 4.3.3), inte uppgift om födelsehemort lämnas ut om inte Datainspektionen medgett annat i varje särskilt fall. Uppgift om födelsehemort, svenskt medborgarskap eller uppgifter om personer som inte är folkbokförda i Sverige men som har skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa får inte användas vid urvalsdragningar (se 7 c § sparförordningen).

När det gäller samkörningar eller sambearbetningar är det emellertid utredningens uppfattning att en begränsning av användningen av personnummer på sikt kommer att motverka ett slentrianmässigt val av samma sökbegrepp i alla personregister. En utveckling mot en minskad personnummeranvändning kommer att medföra att nya identitetsbegrepp skapas för olika användningsområden. Även om det inte är möjligt att undanröja alla de risker som samkörningar medför kommer ett system med användning av olika identitetsbegrepp att försvåra otillåtna samkörningar.

Även en utökad användning av olika krypteringsmetoder torde åstadkomma ett starkare skydd för den enskilde genom att det på ett påtagligt sätt försvårar möjligheterna att göra obehöriga sammanställningar av personuppgifter. Samtidigt bör man självfallet inte skapa kommunikationssvårigheter i de fall det bedöms som angeläget att på ett enkelt sätt jämföra uppgifter från olika håll.

Hur de maskinella identifieringarna (samkörningarna) påverkas om personnummer inte får användas beskrivs översiktligt i avsnitt 4.3.3.

Utvecklingen inom informationsteknologin går snabbt och det kan förutsägas att det kommer att bli lättare att öka integritetsskyddet genom val av andra identifikationsbegrepp, genom utökad behörighetskontroll och i vissa sammanhang genom avidentifiering av uppgifter.

5.4.2 Personnumrets betydelse för nuvarande administrativa system

Kartläggningen av personnummeranvändningen inom olika sektorer i samhället har visat att ett förbud mot eller en radikal minskning av användningen skulle medföra stora svårigheter under en längre övergångsperiod och den skulle också bli synnerligen kostsam. Anledningen är att dagens system byggts upp under den förutsättningen att personnummer kan användas som identitetsbeteckning. Den offentliga sektorn kan också sägas ha styrt utvecklingen genom att

personnummer kommit till användning som identitetsbegrepp i stora statliga personregister.

Personnumret har underlättat möjligheterna till sambearbetningar av uppgifter från olika register. Uppdateringar och kontroller av skilda slag sker regelmässigt med personnummer som identifikationsbegrepp. Ett förbud mot personnummeranvändning inom en sektor får därför konsekvenser för många andra sektorer i samhället som, med personnumret som gemensamt identifikationsbegrepp, kommunicerar med denna sektor.

Effekterna av mera generellt utformade begränsningsregler blir i det närmaste omöjliga att överblicka. Inom skilda samhällssektorer har datoranvändningen och personnummeranvändningen fått olika spridning. Datorsystemen är också olika väl utvecklade. En förändring som i ett nytt system kan genomföras utan större kostnad, kan i ett äldre system kanske inte åstadkommas utan stora kostnader och omfattande störningar i den löpande verksamheten. Härtill kommer att vissa myndigheter/företag har större behov än andra av att kommunicera med register som förs utanför den egna verksamheten.

I arbetet med att begränsa personnummeranvändningen måste man därför, enligt utredningens mening, kartlägga de stora registren eller varje sektor för sig, för att kunna göra en välgrundad bedömning av vilka effekter en begränsning av personnummeranvändningen kan få.

En sådan kartläggning bör bl.a. klargöra hur personnummer används internt och vid utåtriktade kontakter och vilket behov av kommunikation med andra uppgiftssamlingar som föreligger. Vidare bör man undersöka vilka lagstadgade skyldigheter att lämna information med personnummer som föreligger.

Vid en analys kan det i vissa fall också bli fråga om att göra avvägningar av viktiga samhällsintressen såsom t.ex. sårbarheten i krig, bevarandet av offentlighetsprincipen, utformningen av skatte- och bidragssystem, behovet av statistik eller kontroll av uppgifter inom statlig och kommunal förvaltning.

Kostnadsaspekten är också mycket betydelsefull. Det finns därför anledning att samordna planering av nya ADB-system med frågor om begränsning av personnummeranvändningen. Med hänsyn till att ett förslag om begränsning av personnummeranvändningen, enligt utredningens direktiv, inte får förorsaka samhället stora kostnader torde det inte finnas några möjligheter att på kort sikt begränsa personnummeranvändningen inom alla samhällssektorer.

När det gäller exempelvis den omfattande personregistrering som sker inom folkbokföringen, för beskattningsändamål och inom socialförsäkringsområdet kan det konstateras att dessa system är uppbyggda med utgångspunkten att personnummer skall få användas som identitetsbegrepp. Detsamma gäller vissa forskningsregister och

vissa stora register inom den enskilda sektorn. Skall en begränsning av personnummeranvändningen till en rimlig kostnad kunna åstadkommas inom bl.a. dessa områden måste det ske på lång sikt, i samband med uppbyggnaden av nya datorsystem och genom nya administrativa lösningar.

I många sammanhang torde uppgift om födelsetid kunna ersätta personnumret. Utredningen har också räknat med att ett förslag om en begränsad användning av personnummer kommer att medföra en utökad användning av födelsetid. I första hand bör dock, som tidigare anförts, andra lösningar eftersträvas, såsom tillskapande av särskilda nummer som används bara inom en viss verksamhet eller inom ett visst företag.

Skatteadministrationen

Av utredningens kartläggning, jfr avsnitt 4.3.1, framgår att en mycket stor del av personnummeranvändningen framtvingas av det nuvarande skattesystemet. Lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter föreskriver en relativt omfattande skyldighet att lämna kontrolluppgift. Det nya förenklade deklarationsförfarande som träder i kraft fr.o.m. 1995 års taxering beräknas omfatta mellan 5,5 och 6 miljoner skattskyldiga och innebär en utökad skyldighet att lämna kontrolluppgifter (jfr prop. 1992/93:86).

Det kan många gånger vara svårt att förena en förenklad administration med ett förstärkt integritetsskydd. När det gäller skattesystemet och skyldigheten att lämna kontrolluppgifter skulle det sannolikt vara möjligt att åstadkomma en viss förbättring i integritetsskyddet genom att i dessa sammanhang ersätta personnumret med ett skattenummer. Som en jämförelse kan pekas på det arbete med att begränsa användningen av Social Security Number (SIN) som pågår i Kanada. Där har ett nytt identitetsbegrepp, s.k. Personal Record Identifier (PRI) skapats för att sammanlänka en anställd med personuppgifter om honom inom de federala myndigheterna. (Se även *bilaga 3.*)

Införandet av ett särskilt skattenummer kräver emellertid långtgående överväganden som inte är möjliga att göra inom utredningens tidsram. Sådana överväganden bör också samordnas med större förändringar av skattesystemet och utvecklingen av skatteförvaltningens ADB-system.

När det gäller möjligheterna att begränsa den omfattande personnummerhantering och exponering av personnummer som det nuvarande skattesystemet medför kan man tänka sig flera olika lösningar. En förändring av uppbördssystemet skulle exempelvis kunna medföra att arbetsgivare inte längre skulle behöva registrera anställdas personnummer för skatteändamål.

Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD) har för utredningen presenterat ett förslag om ett nytt uppbördssystem för skatt på inkomst av tjänst. Det ligger inte inom ramen för utredningens direktiv att ta ställning till FUD:s förslag. Från integritetssynpunkt har förslaget emellertid sådana fördelar att utredningen valt att här lämna en kort redogörelse för förslaget.

Bakgrunden till förslaget står att finna i de alltmer omfattande uppgifter inom skatteuppbörd samt beträffande utmätning och införsel i lön som kommit att läggas på företagen. FUD menar att särskilt uppbördsskyldigheten innebär ett betungande merarbete för företagen. Företagen måste bl.a. hålla sig informerade om ett omfattande regelverk som ständigt förändras. För att klara de myndighetsrelaterade uppgifterna måste arbetsgivaren dessutom hålla sig underrättad om de anställdas privata förhållanden i långt högre utsträckning än vad som behövs för hans primära roll som företagare.

Förutsättningarna för alternativa uppbördssystem har också förändrats under det senaste årtiondet. Uppbörd via arbetsgivaren betraktades som det enda möjliga alternativet när rollfördelningen i källskattesystemet bestämdes på 1940-talet. De förändringar som skett är bl.a. att manuella rutiner ersatts av ADB-teknik. Lönen betalas inte längre ut kontant utan via bankkonto. Banksystemet har i mycket stor utsträckning kommit att svara för förmedling av betalningar för såväl företag och anställda som skattemyndigheter. Bankerna och VPC har också uppbördsskyldighet beträffande preliminär skatt på räntor respektive aktieutdelning.

De ändrade tekniska och strukturella förutsättningarna medför, enligt FUD, att det är möjligt att genomföra skatteuppbörden på ett helt nytt sätt. SAF har också vid ett flertal tillfällen alltsedan slutet på 1970-talet aktualiserat denna fråga.

FUD:s skiss till ett alternativt uppbördsförfarande innebär att det skapas ett centralt system för informationsbehandling och betalningar när det gäller arbetstagarnas preliminärskatt, kvarskatt, arbetsgivar- och egenavgifter samt betalningar till kronofogdemyndigheten. Detta centrala system benämns i förslaget Uppbördssystemet (US). FUD har inte tagit ställning till ägande, juridisk konstruktion eller drift av US, utan menar att många lösningar är tänkbara.

Hos US skapas, enligt FUD:s förslag, ett uppbördskonto (u-konto) för varje arbetstagare och pensionär. Ett u-kontobevis upprättas med ett u-kontonummer vilket till skillnad från personnumret inte innehåller någon information om kontohavaren.

U-kontobeviset uppvisas för arbetsgivaren som betalar in bruttolönen till u-kontot. Eventuella naturaförmåner för avlöningsperioden redovisas med en klumpsumma.

US beräknar preliminärskatt och individuella statliga avgifter på arbetsinkomst enligt skattetabeller m.m. från skatteförvaltningen. US betalar preliminär skatt, avgifter och kvarskatt till skatteförvaltningen, införselbelopp m.m. till kronofogdemyndigheten och nettolön till arbetstagarens banklönekonto.

Vid kommunikation med US använder arbetsgivaren (och arbetstagaren) det särskilda u-kontonumret. Därmed undviks användning av personnummer och arbetsgivaren behöver inte längre för skatteadministrativa ändamål registrera uppgifter om de anställdas personnummer.

Det skisserade systemet innebär att företagarna befrias från arbetet med att hålla sig informerade om ett stort antal skatteregler och regelförändringar. Företagen behöver i det föreslagna systemet inte heller agera ombud för skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheten gentemot de anställda.

De anställdas integritetsskydd ökar med det nya systemet, enligt FUD, genom att insynen i de anställdas privata ekonomi och övriga förhållanden som nuvarande uppbördssystem ålägger arbetsgivaren försvinner. Även för myndigheterna innebär det nya systemet fördelar, menar FUD. Behovet av information och utbildning minskar. Kontrollförfaranden underlättas och kräver mindre resurser. Ansvarsförhållanden renodlas. Den samhällsekonomiska lönsamheten av att övergå till ett centraliserat och helt datoriserat uppbördssystem bedöms av FUD vara betydande.

En reform av den modell som FUD skisserat skulle medföra ändringar i åtskilliga författningar, ADB-program, arbetsrutiner m.m. och den måste också föregås av ett tämligen omfattande utredningsarbete. Utredningen tar, som tidigare nämnts, inte ställning till FUD:s förslag, men vill ändå peka på de möjligheter till ett utökat integritetsskydd och den minskning av användningen av personnummer som förslaget skulle kunna innebära.

5.4.3 Oförändrad personnummeranvändning

Vid en genomgång av författningar med bestämmelser om personnummer, en översiktlig inventering av olika statsmaktsregister och andra register inom den offentliga sektorn samt företagna undersökningar av dataregister inom den enskilda sektorn har utredningen funnit att de slag av register som, enligt utredningens bedömningar, även fortsättningsvis bör få registrera personnummer generellt kan indelas i tre olika grupper.

Den första gruppen utgörs av register inom den offentliga sektorn som omfattar en stor del av befolkningen och där det ställs stora krav på särskiljande identitetsbegrepp för att undvika personförväxlingar.

Som exempel kan nämnas skatteregister, vissa register hos RFV och kreditupplysningsregister. En andra kategori är register som innehåller personuppgifter av sådant slag att det är av särskild vikt att personförväxlingar inte sker. Som exempel på sådana känsliga uppgifter kan nämnas uppgifter om brott i kriminalregister, uppgifter om hälsotillstånd i sjukjournaler och uppgifter om betalningsanmärkningar i kreditupplysningsregister. En tredje kategori är register som sambearbetas (samkörs) med register inom de två förutnämnda kategorierna, vilka således har personnummer som särskiljande identitetsbegrepp. Många register bör också i fortsättningen få innehålla uppgift om personnummer av den anledningen att det föreligger en lagstadgad skyldighet att lämna uppgifter till myndigheterna som skall vara försedda med upplysning om personnummer. Utredningen avser här främst skyldigheten att lämna kontrolluppgifter till skattemyndigheterna. Uppgiftsskyldigheten medför således att personnummer bör få registreras i många register inom både den offentliga och den enskilda sektorn.

Även i de nu angivna kategorierna torde det dock vara möjligt att genom kryptering eller användande av aliasnummer minska användningen av personnummer. Genomgående bör bedömningen av om personnummeranvändning vid registerföringen är nödvändig göras restriktivt.

Vid en bedömning av i vilka sammanhang personnummer även fortsättningsvis bör få användas måste man självfallet också se till vilket skydd uppgifterna har hos den registeransvarige. Det gäller både lagligt skydd i form av bestämmelser om sekretess och tekniskt skydd i form av tillförlitliga datasystem och behörighetskontroller.

Även kostnadsaspekterna måste beaktas. Det integritetsskydd som kan uppnås genom en begränsning av personnummeranvändningen måste vägas mot de kostnader som begränsningen medför.

5.4.4 Begränsad personnummeranvändning

Utredningen anser att det är angeläget att försöka begränsa den användning av personnummer som ur integritetssynpunkt innebär störst risker. Ofta är det emellertid på det sättet att den personnummeranvändning som på grund av den stora omfattningen av uppgifter eller på grund av uppgifternas karaktär innebär de största integritetsriskerna också är den användning som är svårast att begränsa. I de fall ett register innehåller känslig information om den enskilde är det också av stor vikt att personförväxlingar inte sker.

Särskilda risker ur integritetssynpunkt kan uppkomma genom att känsliga uppgifter eller stora mängder personuppgifter lagras i

dataregister. Obehörig åtkomst eller användning av känsliga uppgifter om en enskild kan självfallet vara till skada för den som drabbas. Även stora mängder information som i sig inte är särskilt känslig kan, använt på ett obehörigt sätt, förorsaka skador.

Centralisering av större mängder uppgifter som lagras med stöd av ADB kan också innebära en större sårbarhet. Det förekommer brottslighet av olika slag där datorer och datasystem mer eller mindre är mål eller medel för brottsligheten. Många gånger är dessa brott svåra att upptäcka. De brott som uppdagas blir heller inte alltid kända, därför att den som drabbats av brottet underlåter att göra anmälan för att inte göra skadan värre. Eventuella politiska omvälvningar eller angrepp från främmande makt kan i dessa sammanhang också utgöra hot mot den enskildes personliga integritet.

Samtidigt kan en centralisering av uppgifter i vissa fall innebära ett utökat integritetsskydd genom att det med ett stort register som förs centralt kan vara lättare att begränsa behörigheten och åstadkomma andra säkerhetsarrangemang, som kan vara svårare att få till stånd vid mera decentraliserade lösningar.

Sårbarhetsproblem och problem med obehörig åtkomst torde dock i allmänhet inte ha så stort samband med användningen av personnummer, även om användandet av samma identitetsbegrepp underlättar sammankopplingar av personuppgifter i olika sammanhang där personnumret används som identifikationsbegrepp. I stället är det ofta frågor som kan lösas med olika tekniska metoder. Användningen kan exempelvis begränsas och kontrolleras med hjälp av olika behörighetssystem. Uppgiftsöverföringar kan skyddas med hjälp av sigill och krypteringsmetoder. Enbart en begränsning av användningen av personnummer är i dessa sammanhang inte tillräckligt för att åstadkomma ett gott integritetsskydd.

Den undersökning som SCB genomfört för utredningens räkning har visat att många människor i olika sammanhang upplevt det som obehagligt att lämna ut sitt personnummer. Bland personer som anser sig ha mycket eller ganska mycket kännedom om datoranvändning uppger 41 procent att de tycker det varit obehagligt att lämna sitt personnummer. Vid specificeringen av de situationer som väckt obehag finns bl.a. angivet kontakter med postorderföretag, köp av olika slag och hyra av videofilm.

Drygt hälften av de tillfrågade (52 procent) har uppgivit att de känt olust över personnummeranvändningen på grund av att personnumret kan underlätta samkörning med andra register. Ungefär lika många (53 procent) har känt olust över personnummeranvändningen på grund av risken för att personnumret skulle kunna missbrukas. Här nämndes i första hand risken för att personnumret skulle kunna användas av

någon annan person i samband med inköp eller vid brottslig verksamhet.

De risker ur integritetssynpunkt som följer med en spridd personnummeranvändning väcker således oro och obehag hos allmänheten. Utredningen ser det som angeläget att den reaktion mot personnummeranvändningen som finns i samhället blir beaktad. I detta sammanhang avser utredningen att föreslå en begränsning av den personnummeranvändning som väcker obehag hos allmänheten. Ofta är det den användning som enligt utredningens mening innebär de största integritetsriskerna som människor reagerar mot.

Behovet av en 100-procentigt säker identifikation väger inte lika tungt i alla sammanhang. Personnumret är otvivelaktigt ett billigt och säkert identifikationsmedel. Även om det finns möjlighet att med användande av andra identifikationsmedel eller metoder åstadkomma en lika säker identifikation är det möjligt att de fullgoda alternativen ställer sig så kostsamma att man måste överväga att acceptera vissa brister vid identifikationen.

I en del sammanhang, särskilt i de fall förväxlingar kan förorsaka betydande skador för den enskilde bör, som tidigare anförts, försämringar vid identifikationen inte accepteras. Det kan exempelvis gälla vid registreringar i sjukjournaler samt vid anteckningar i kriminalregister och kreditupplysningsregister. I andra sammanhang, där de personuppgifter som förekommer inte är av lika känsligt slag, får det bli en bedömning från fall till fall hur viktigt det är med en 100-procentig identifikation. En sådan bedömning kan i vissa fall tänkas resultera i ett val av en identifikationsmetod som inte är lika säker som personnumret, men som vid en avvägning mot kostnaderna för en annan identifikationsmetod anses tillfredsställande.

Med mindre integritetskänslig information menar utredningen främst olika typer av kundregister som innehåller mera harmlös information om inköp m.m.

I många fall kan en identifikation med exempelvis namn, adress och födelsetid ge den information som erfordras för att eliminera förväxlingsrisker. Det gäller enligt utredningens uppfattning för register som innehåller uppgifter om olika ansökningar och förordnanden. Som exempel kan nämnas ansökan om förordnande som ordningsvakt, auktorisation som bevakningsföretag och bilskrotare, tillstånd att bedriva handel med skrot, begagnade varor eller vapen samt utfärdande av körkort och vapenlicens.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över DOK:s betänkande (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4, ställer sig positiva till att "onödig" personnummeranvändning begränsas. Det är dock svårt att finna någon remissinstans som inom

det egna verksamhetsområdet kan peka på någon sådan onödig användning.

Det torde emellertid vara ostridigt att personnumret i åtskilliga fall rent slentrianmässigt kommit att väljas som identitetsbegrepp. Även från statsmakternas sida har det tidigare saknats överväganden av möjligheterna att undvara personnummer när nya register inrättats.

Om ambitionen är att åstadkomma en påtaglig begränsning av personnummeranvändningen faller det sig emellertid naturligt att i första hand rikta sig mot sådan personnummeranvändning som inte fyller något större syfte ur identifikationssynpunkt. I de fall ett register omfattar så få personer att några förväxlingar inte kan uppstå vid identifikation med hjälp av namn och där samkörningar inte sker med andra register framstår en användning av personnummer som onödig. Även i de fall det är möjligt att till en rimlig kostnad åstadkomma en eliminering av personnummeranvändningen genom kryptering eller användning av alternativa identitetsbegrepp menar utredningen att användningen av personnummer är onödig. Hos exempelvis biblioteken bör det vara möjligt att identifiera låntagare med hjälp av namn och adress, eventuellt i kombination av uppgift om låntagarnummer eller liknande. SCB:s undersökning visar också att det hos allmänheten finns mycket liten förståelse för just bibliotekens personnummeranvändning.

Personnummer används också i många sammanhang utanför ADB-register. Personnummer finns bl.a. noterat på fakturor, konto- och ID-kort samt i olika beslut och tillståndsbevis. Även i dessa sammanhang finns det enligt utredningens uppfattning skäl att se över användningen och på olika sätt försöka begränsa den.

5.5 Begränsad exponering av personnummer

En öppen exponering av personnummer kan generellt sägas innebära en risk genom att personnumret lätt kan läsas av obehöriga. Utredningen anser därför att all yttre, öppen exponering av personnummer bör minimeras.

Personnummer bör enligt utredningens mening exempelvis inte få förekomma utanpå postförsändelser. Även i andra sammanhang såsom på olika typer av dokument, förordnanden och bevis bör personnummer få förekomma endast om det föreligger särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att personnumret krävs för att kontroll mot register med personnummer som identitetsbegrepp skall kunna ske.

När det gäller begränsningen av den yttre exponeringen av personnummer anser utredningen att sekretessbeläggning och kryptering kan vara effektiva metoder.

5.6 Metod för reglering av personnummeranvändningen

Som framgår av utredningens kartläggning, avsnitt 4, har personnumren kommit att användas i en omfattning som ursprungligen varken varit avsedd eller förutsebar. Det första avgörande steget mot en begränsning av användningen togs genom införandet av bestämmelsen i 7 § andra stycket datalagen år 1992. Datainspektionen och regeringen har, som framgår av praxisredovisningen (se *bilaga 9*), kommit att tillämpa bestämmelsen relativt extensivt. Datainspektionen har också följt upp arbetet med att begränsa personnummeranvändningen genom att fatta beslut om att vid förenklat tillståndsförfarande för direktreklamregister inte tillåta registrering av personnummer (DIFS 1993:5, jfr avsnitt 3.2.2).

Det är dock uppenbarligen endast en ytterst liten del av den totala personnummeranvändningen som kommit under Datainspektionens bedömning. Utredningens undersökning av hur ändringen i 7 § datalagen påverkat användningen av personnummer tyder också på att lagändringen hittills i stort sett inte medfört några förändringar i de fall Datainspektionen inte fattat något beslut i begränsande riktning.

Ändringen i datalagen 1992 har således inte på något avgörande sätt påverkat personnummeranvändningen i samhället. De kostnader som är förenade med systemutveckling och förändring i befintliga datorprogram gör också att det krävs kraftfullare åtgärder för att få till stånd en påtaglig begränsning av användningen av personnummer.

Utredningen har övervägt möjligheten att skapa en generell reglering av personnummeranvändningen. Användningen av personnummer har emellertid fått en sådan spridning och den har också så olika betydelse för skilda verksamheter, att utredningen inte ansett det möjligt att åstadkomma någon generellt utformad reglering som tar ställning till all personnummeranvändning.

5.6.1 En särskild lag eller reglering i datalagen

En viktig fråga att ta ställning till har varit vilka former av personnummerhantering som skall regleras. Skall en lag om användning av personnummer omfatta endast ADB-behandling eller skall den även reglera manuell hantering av personnummer?

Den nuvarande datalagen reglerar i princip endast uppgifter som i register förs med hjälp av automatisk databehandling. Register som förs med hjälp av annan teknik än ADB faller utanför lagens tillämpningsområde. Datalagsutredningen föreslog att datalagen även i fortsättningen bara skulle reglera sådan informationshantering som sker med hjälp av ADB. Som skäl för denna ståndpunkt anförde Datalagsutredningen bl.a. att manuella hanteringar inte innebär någon nämnvärd risk från integritetssynpunkt och att det i Sverige, såvitt utredningen kände till, inte finns några större manuella register.

Enligt Personnummerutredningens mening finns det emellertid flera skäl som talar för att, när det gäller lagstiftning om begränsning av personnummeranvändning, reglera även manuell hantering. En lag som reglerar alla former av personnummeranvändning torde skapa ett starkare skydd genom att regleringen blir tekmikoberoende. Man undviker därigenom olika gränsdragningsproblem. Utvecklingen av nya informationsbehandlingsmetoder innebär att såväl inmatning som bearbetning och distribution av data kommer att underlättas. Det kan också förutsägas att det kommer att bli lättare att vid databehandling med tekniska hjälpmedel mata in handskrivna data, exempelvis genom utveckling av scanningtekniken.

Ett annat argument är att EG-kommissionens förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (jfr *bilaga 4*) omfattar även manuell hantering.

Med en reglering som omfattar även manuellt förda uppgifter kan man också begränsa den manuella hantering av personnummer som ibland innebär en mycket öppen exponering. Det kan gälla exempelvis personnummer som trycks på checkblanketter, personnummer på anslagna tjänstgöringslistor, personnummer på ansökningar och intyg av olika slag m.m.

Utredningen menar därför att en reglering av personnummeranvändningen bör omfatta både manuell hantering och ADB-behandling av personnummer. Eftersom datalagen i princip reglerar endast ADB-hantering av personuppgifter bör en reglering av personnummeranvändningen, enligt utredningens uppfattning, inte införas i datalagen.

Enligt den delreform som skall genomföras på grundval av Datalagsutredningens förslag (se avsnitt 2.3.4) kommer Datainspektionen att ges möjlighet att reglera ADB-behandlingen för olika branscher och sektorer. Härigenom kan register inom vissa branscher och sektorer komma att undantas från tillståndsplikt (prop. 1993/94:116). En fördel med att reglera personnummeranvändningen i en särskild lag är att reglerna i en sådan lag skulle kunna tillämpas både i det nuvarande tillstånds- och licenssystemet, under en övergångsperiod när viss ADB-behandling undantas från tillståndsplikten samt i ett framtida

eventuellt helt tillståndsfritt system. Om reglerna angående personnummeranvändning finns i en särskild lag, utanför datalagen, blir personnummeranvändningen inte beroende av Datainspektionens tillståndsprövning.

Den nuvarande bestämmelsen om personnummeranvändning i 7 § datalagen har fått en tämligen generell utformning. Det har inte varit helt okomplicerat för registeransvariga att bedöma i vilka fall en personnummeranvändning varit förenlig med bestämmelsen. Bestämmelsen har inte heller varit direkt straffsanktionerad i datalagen. (Däremot straffsanktioneras brott mot en föreskrift från Datainspektionen eller regeringen som innebär att personnummer inte får registreras.)

Regeringsrätten har i ett antal mål (bl.a. Söderhamn Energi AB som överklagade regeringens beslut 93-72 angående tillstånd enligt datalagen för personregister, Regeringsrättens mål nr 4621-1993) prövat om regeringens beslut om föreskrifter att personnummer inte får registreras strider mot någon rättsregel. Regeringsrätten kom vid sin rättsprövning i samtliga fall till den slutsatsen att bestämmelserna i datalagen gav de beslutande myndigheterna utrymme för att göra avvägningar mellan motstående intressen. Handlingarna i målen gav inte heller, enligt Regeringsrätten, vid handen att regeringen skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger. Regeringsrätten fann därför att regeringens beslut inte stred mot någon åberopad rättsregel.

Genom beslut av Datainspektionen och regeringen har visserligen datalagens bestämmelse i praxis blivit något mera preciserad. Bl.a. får det numera genom praxis anses klarlagt att personnummer får användas när den registeransvarige enligt författning eller myndighetsbeslut är skyldig att lämna ut personuppgifter till en myndighet.

Det är emellertid utredningens uppfattning att författningsregleringen av personnummeranvändningen bör vara betydligt mera preciserad än vad som i dag är fallet. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det av största vikt att en registeransvarig, redan innan han ansöker om tillstånd att föra ett register, kan bedöma om en användning av personnummer är tillåten eller inte.

För närvarande kommer en begränsning av personnummeranvändningen i princip till stånd endast genom beslut av Datainspektionen eller regeringen. Detta förhållande kan inte anses tillfredsställande. Förfarandet kan bl.a. bidra till att snedvrida konkurrensen genom att företag inom samma bransch kan komma att arbeta under olika villkor. Avgörande för om ett företag får använda personnummer blir i praktiken om företaget ansökt om tillstånd att föra ett personregister före eller efter 1992.

Datainspektionen har under senare tid i ett flertal tillsynsärenden anfört att frågan om registrering av personnummer i tillståndsfria register i allmänhet kommer under Datainspektionens bedömning av en tillfällighet, ofta i form av enstaka klagomål. Inspektionen har hävdat att en sådan ordning är inte effektiv och på den enskilda sektorn kan få oönskade effekter från konkurrenssynpunkt genom att beslut om begränsning av personnummeranvändningen bara gäller den klagomålet avser. Inspektionen har i vissa tillsynsärenden, med hänvisning till utredningens arbete, ansett att en begränsning av personnummeranvändningen tills vidare bör anstå.

Sverige är ett av de mest datoriserade länderna i världen och det är inte möjligt att inom det nuvarande regelsystemet åstadkomma någon påtaglig begränsning av personnummeranvändningen enbart genom beslut av Datainspektionen i tillstånds- och tillsynsärenden. I stället erfordras en mera preciserad författningsreglering som anger när personnummer skall få användas och som också straffsanktionerar sådan användning som inte har stöd i författning.

En väl preciserad författningsreglering av personnummeranvändningen torde också kunna medföra en uppstramning när det gäller den i dag tillståndsfria ADB-hanteringen av personuppgifter. De kostnader som är förenade med systemutveckling och förändring i befintliga datorprogram gör att det krävs en ingripande lagstiftning för att åstadkomma en verkningsfull begränsning av personnummeranvändningen.

5.6.2 Speciella begränsningsregler m.m.

Eftersom det i många fall kommer att vara svårt att helt undvara personnummer har utredningen övervägt kompletterande metoder för att åstadkomma begränsningar av personnummeranvändningen.

Utredningen har bl.a. övervägt möjligheterna att begränsa den användning av personnummer som föranleds av att personnumret utgör identitetsbeteckning för enskilda näringsidkare. Vidare har utredningen sett över regleringen av tilldelningen av personnummer. Förslag till begränsningsmetoder i dessa avseenden lämnas i avsnitt 6.2 och 6.3.

6 Utredningens förslag

6.1 Olika begränsningsregler

Utredningen föreslår att personnummeranvändningen regleras i en särskild lag, lagen om användning om personnummer. Enligt lagförslaget får personnummer i princip bara användas i de fall användningen medgivits i lag eller när användningen erfordras för att uppfylla krav angående personnummer som föreskrivs i lag. Förslaget redovisas i avsnitt 6.1.1. Specialmotivering till lagförslaget finns i avsnitt 9.1. I avsnitt 6.1.2 diskuterar utredningen vilka sektorer som även fortsättningsvis bör få använda personnummer och i vilka fall personnummeranvändning inte bör vara tillåten.

Utöver den särskilda lagen om användning av personnummer lämnar utredningen också andra förslag som syftar till att åstadkomma en begränsad användning av personnummer. I avsnitt 6.2 redovisas ett förslag som innebär att ett nytt identitetsbegrepp skapas för enskilda näringsidkare (föregagarnummer). Med förslaget vinner man en minskad yttre exponering av den enskilde näringsidkarens personnummer och därmed torde också riskerna för missbruk av näringsidkarens personnummer minska.

Avsnitt 6.3 innehåller en beskrivning av utredningens förslag om en begränsning av tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda. I dag finns omkring 408.000 personer som tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda i landet. Den föreslagna begränsningen av tilldelningen av personnummer skulle uppenbarligen bidra till att minska personnummeranvändningen.

I avsnitt 6.4 föreslår utredningen att en bestämmelse om sekretess för personnummer införs i sekretesslagen. Utredningen redovisar också olika metoder att genom kryptering eliminera exponeringen av personnummer i klartext. Metoderna är tänkta för de fall det av olika skäl inte är rimligt att helt förbjuda användningen av personnummer.

Ett förslag om kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet presenteras i avsnitt 6.5.

Utredningen anvisar således flera metoder att begränsa användningen av personnummer. De olika förslagen samverkar, men är också - med modifieringar i vissa fall - möjliga att genomföra var för sig.

6.1.1 Lag om användning av personnummer

Förslaget om en särskild lag som reglerar användningen av personnummer innebär att det i en ramlag anges när det skall vara tillåtet att använda personnummer. Enligt lagförslaget får personnummer användas bara när användningen medgivits i lag, alternativt om användningen erfordras för att uppfylla krav angående personnummer som föreskrivs i lag. Användningen skall också vara förenlig med de ändamål som föreskrivs i den lag som medger användningen.

Lagen innehåller också bestämmelser som syftar till att begränsa den yttre exponeringen av personnummer. Personnummer får enligt lagförslaget inte placeras synligt på postförsändelser. Det får inte heller utan särskilda skäl anges på handlingar som skall spridas till annan än den som personnumret avser.

Från lagens tillämpningsområde undantas användning av eget personnummer och användning av personnummer som sker för personligt bruk. Uppgift om avlidnas personnummer omfattas inte heller av lagen.

Förfarandet med utlämnande av uppgift om personnummer skall enligt lagförslaget i princip koncentreras till skattemyndigheten.

Utredningen föreslår att en eller flera tillsynsmyndigheter skall utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Lagförslaget möjliggör för tillsynsmyndighet att efter regeringens bemyndigande meddela närmare föreskrifter om ADB-behandling av personnummer samt att meddela föreläggande med de villkor som kan behövas för att lagen skall efterlevas. Ett sådant föreläggande skall kunna förenas med vite.

Regeringen eller tillsynsmyndighet som regeringen bemyndigat kan, om det föreligger synnerliga skäl, i enskilda fall medge undantag från kravet på lagstöd för användning av personnummer.

Lagen straffsanktionerar personnummeranvändning som sker utan erforderligt lagstöd och sådan användning som strider mot föreskrift som meddelats med stöd av lagen.

Den föreslagna lagen om användning av personnummer anger således inte direkt vilken personnummeranvändning är tillåten. Lagen måste kompletteras med olika författningar som reglerar användningen av personnummer i vissa register eller inom vissa sektorer i samhället.

DOK övervägde möjligheten att sammanföra alla registerförfattningar i en registerlag. En sådan lösning skulle medverka till en enhetlig utformning av lagstiftningen och ge utrymme för såväl behövlig modernisering av befintliga författningar som en ny reglering på de områden där sådan behövs. I en gemensam registerlag blir det emellertid svårt att reglera sådana centrala frågor som de olika registrens ändamål och innehåll. Det är också troligt att en för alla

specialreglerade register gemensam registerlag blir allt för svåröverskådlig för att fylla sitt syfte. En möjlighet vore att ge registerlagen karaktären av ramlag och att komplettera med registerförordningar eller föreskrifter från Datainspektionen för varje enskilt register. En sådan ramlag skulle t.ex. kunna innehålla föreskrifter om vilka frågor som skall regleras i olika registerförordningar. I princip ger dock datalagen redan vägledning på den punkten. Denna lösning ger också riksdagen mindre inflytande än vad som har varit fallet vid tillkomsten av befintliga registerlagar.

Användningen av personnummer i samhället är oerhört spridd. Den vidsträckta användningen har bidragit till att underlätta kommunikationen mellan olika register. Det är därför inte möjligt att begränsa användningen inom en sektor utan att samtidigt beakta vad begränsningen innebär för andra sektorer som - med personnumret som identifikationsmedel - kommunicerar med den sektor där användningen begränsas. Behovet av ett enhetligt identitetsbegrepp varierar också inom olika sektorer i samhället. I vissa fall förekommer personlig kontakt varvid identiteten lättare kan kontrolleras, medan registreringar o.d. i andra fall sker automatiskt utan kontakt med den som registreringen berör.

De kostnader för systemutveckling eller investeringar i nya system som regler om begränsningar i personnummeranvändningen i de flesta fall medför varierar beroende på standard och ålder på befintliga system.

En bedömning av om användningen av personnummer i framtiden bör tillåtas inom en viss sektor eller i ett visst register bör enligt utredningen främst grundas på följande faktorer:

* Hur personnummer används internt och vid kontakter med kunder m.m.
* Vilka behov av kommunikation med andra uppgiftssamlingar som föreligger och vid vilka kommunikationer personnummer används som identifikationsbegrepp.
* Lagstadgad skyldighet att lämna information som innehåller uppgift om personnummer eller som förutsätter att personnummer används.
* Kostnader för omläggning av befintliga ADB-system, eventuella planer att förnya system eller investera i nya system.

Utredningen har inte ansett det möjligt att till grund för en generell lag, som utredningen nu föreslår, lägga bedömningar av dessa faktorers betydelse inom alla samhällsområden. Den föreslagna lagen måste i stället kompletteras med författningar som, efter utredning av det särskilda användningsområdet, reglerar i vilken omfattning personnummeranvändning skall vara tillåten.

När en sektor reglerats bör det finnas bättre underlag för att bedöma konsekvenserna av en reglering inom andra sektorer. Erfarenheter av

eventuella krypteringsföreskrifter m.m. kan utvärderas och läggas till grund för fortsatta regleringar.

DOK:s lagförslag, se avsnitt 2.3.3 innebar att personnummer fick registreras i personregister om den enskilde samtyckt till detta. Utredningen har övervägt att införa en liknande bestämmelse i lagen om användning av personnummer. Skall en regel om samtycke verkligen ge den enskilde en möjlighet att neka registrering eller annan användning av personnummer måste det stå klart att ett samtycke lämnas helt frivilligt och att den enskilde inte utsätts för påtryckningar för att samtycka. Utredningen bedömer att den enskilde i många fall i realiteten skulle tvingas att lämna sitt samtycke till användning av personnummer. Inom den enskilda sektorn skulle en regel om samtycke kunna öppna möjligheten för företag att bara acceptera kunder som samtycker till att deras personnummer används. Om alternativ saknas till de varor eller tjänster som företaget erbjuder skulle den enskilde i realiteten tvingas att samtycka till registrering av personnummer. Även i exempelvis förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan det i vissa fall vara svårt för en arbetstagare att neka arbetsgivaren att använda personnummer för annat än i lag medgivna ändamål. Utredningen har därför stannat för att inte föreslå någon regel om samtycke.

I Kanada skall den federala regeringen tillförsäkra att rättigheter, förmåner och privilegier inte nekas någon och att ingen bestraffas för att han vägrar att lämna ut sitt Social Identification Number (SIN) till en federal institution, utom i sådana fall uppgiftslämnandet är föreskrivet i författning. När enskilda tillfrågas om uppgift om SIN skall de informeras om ändamålet med förfrågningen, om uppgiftslämnandet är frivilligt eller obligatoriskt och om konsekvenserna av att vägra lämna uppgift.

Utredningen har övervägt att föreslå motsvarande bestämmelser. När det gäller frågan om en bestämmelse som innebär att den enskilde inte får nekas förmåner endast av den anledningen att han vägrar lämna ut sitt personnummer menar utredningen emellertid att den reglering som föreslås i lagen om användning av personnummer gör en sådan bestämmelse överflödig. En myndighet eller annan som i lag har stöd att använda ett personnummer har också rätt att få ut uppgift om personnummer från exempelvis skattemyndigheten.

När det gäller den informationsplikt som finns inom det fedrala området i Kanada bedömer utredningen att en motsvarande bestämmelse i svensk lagstiftning skulle medföra en omfattande byråkrati som inte står i proportion till de vinster som kan uppnås ur integritetssynpunkt.

Utredningens förslag kan ses som inledningen till en långt större begränsning av personnummeranvändningen. Avvägningar mellan

integritetsskyddet och samhällets behov av kontroll kan dock inte bestämmas generellt i en lag om användning av personnummer. Dessa får i stället göras i samband med en reglering av olika samhällssektorer. Det är vidare angeläget att då nya bidragssystem, differentierade avgifter och liknande införs på förhand noga överväga vilka kontrollmöjligheter som behövs och vad detta innebär i fråga om behov av att registrera personnummer.

6.1.2 Framtida personnummeranvändning

Utredningens förslag om en ramlag som reglerar personnummeranvändningen förutsätter, som tidigare redovisats, att det tillkommer ett antal registerlagar och att befintliga registerlagar kompletteras med bestämmelser som preciserar den personnummeranvändning som skall tillåtas. Lagförslaget förutsätter att områden som i dag inte är lagreglerade kommer att lagregleras såvitt avser användningen av personnummer.

I avsnitt 6.1.1 har utredningen kort diskuterat vilka faktorer som bör utredas innan man tar ställning till om en sektor bör få använda personnummer eller inte, i vilken omfattning en eventuell användning bör få ske och vilka föreskrifter som skall kringgärda användningen. Utredningen har som redovisats i avsnitt 4 kartlagt delar av personnummeranvändningen i samhället. Ytterligare analyser är emellertid nödvändiga innan man tar ställning till inom vilka områden personnummer i framtiden bör få användas och var användningen bör begränsas eller eventuellt helt upphöra.

Generellt kan sägas att all yttre exponering av personnummer bör minimeras. Personnummer bör inte få användas som fakturanummer och liknande. I de fall personnummer kan få användas internt för att identifiera kunder m.m. bör personnumret inte användas vid extern kommunikation med annan än den det berör.

Folkbokföring, beskattning, exekution och val

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen. Det är också här som tilldelningen av personnummer sker. Eftersom utredningen inte lämnar något förslag som innebär ett totalt förbud mot användning av personnummer framstår det som naturligt att personnummer även fortsättningsvis registreras och används hos folkbokföringsmyndigheten.

Användningen av personnummer inom skatteadministrationen ger, som utredningen tidigare konstaterat, upphov till en omfattande personnummeranvändning även utan för skattemyndigheterna. Kravet

på uppgift om personnummer i kontrolluppgifter framtvingar registrering av personnummer inom skilda områden. Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt att inom den närmaste tiden till rimliga kostnader begränsa personnummeranvändningen inom skatteadministrationen. I framtiden skulle man kunna tänka sig personnumret i beskattningssammanhang ersattes med ett särskilt skattenummer. Införandet av ett särskilt skattenummer måste emellertid, som utredningen tidigare anfört, föregås av ett omfattande utredningsarbete. En sådan reform bör också samordnas med utredningar om det nuvarande skattesystemet, planerade omläggningar och förändringar av befintliga ADB-system m.m. I avsnitt 5.4.2 har utredningen redogjort för FUD:s förslag om ett nytt uppbördssystem för skatt på inkomst av tjänst.

Inom exekutionsväsendet är det av största vikt att rätt person blir föremål för kronofogdemyndighetens åtgärd. En stor del av arbetet med att utröna om gäldenären har några utmätningsbara tillgångar sker numera genom ren registersökning. Som framgår av den i avsnitt 4.3.1 givna redogörelsen finns ett omfattande ADB-system för exekutionsväsendet, det s.k. REX-systemet. I det där ingående centralregistret utgör personnummer/organisationsnummer identifikationsbegrepp. Enligt 4 § utsökningsregisterlagen skall i utsökningsregistret anges bl.a. personnummer eller, när uppgift om personnummer saknas, särskilt registreringsnummer. I det register som förs med stöd av lagen (1991:876) om register för betalningsföreläggande och handräckning får för en fysisk person anges bl.a. personnummer. Med hänsyn till vikten av att en riktig identifierng sker anser sig utredningen inte ha anledning att ifrågasätta att personnummer i vart fall tills vidare får användas inom exekutionsväsendet.

Enligt vissa bestämmelser skall personnummer anges då ärenden anhängiggörs vid kronofogdemyndigheterna. Vid inbetalning av ansökningsavgiften för ansökan om betalningsföreläggande och handräckning skall sökanden ange svarandens personnummer eller organisationsnummer (5 § förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning). En ansökan om indrivning skall, om inte RSV föreskrivit något annat, innehålla uppgift om bl.a. sökandens och gäldenärens personnummer (6 § indrivningsförordningen (1993:1229).

Då det gäller ansökan från annan än myndighet ifrågasätter utredningen starkt nödvändigheten av att personnummer anges i ansökan. Enligt utredningens mening torde det vara tillräckligt med uppgift om födelsetid, namn och adress. Med hjälp av dessa uppgifter torde det vara möjligt att inhämta uppgift om personnummer från SPAR eller det eventuella aviseringsregister, som enligt Aviseringsutredningens förslag skall föras av RSV; dvs. den för exekutions-

väsendet ansvariga myndigheten och som kan komma att ersätta det registret. Rutinen för ett sådant inhämtande av uppgift om personnummer torde kunna utformas så att personnummer kan inhämtas på ett snabbt och smidigt sätt. Ett sådant system skulle avsevärt minska exponeringen av personnummer inom den enskilda sektorn. Enligt utredningens förslag om sekretesskydd för personnummer är det inte nödvändigt att införa en motsvarande regel för den offentliga sektorn.

Inför allmänna val registreras ett mycket stort antal personer i ADB-understödda register som utgör underlag för framställning av röstlängder och röstkort. Det av 1993 års Vallagskommitté lämnade förslaget till lag om röstlängdsregister innehåller författningsstöd för registrering av personnummer i dessa register. Vid den registrering som sker i samband med val är det angeläget att underlaget blir korrekt och att ingen person som skall finnas med i registret tappas bort. Här kan personnumret bidra till att underlaget blir korrekt och att inga rättsförluster uppstår. Utredningen anser därför att inga begränsningar bör ske av den nuvarande användningen av personnummer vid registreringen i samband med val.

Kommuner och landsting

Utredningen har beträffande kommuner och landsting (avsnitt 4.3.4) främst beskrivit den användning av personnummer som förekommer inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården. När det gäller båda dessa områden pågår arbete inom Socialtjänstkommittén och inom Hälsodatakommittén med att ta fram underlag för en författningsreglering av personregistreringen. Samråd har skett med dessa båda kommittéer som också under utredningsarbetet kommer att kunna ta del av denna utrednings betänkande.

Som en allmän synpunkt beträffande personregistreringen inom hälso- och sjukvården vill utredningen framföra att det här är synnerligen angeläget att personförväxlingar inte sker. I dessa sammanhang är det många gånger frågan om särskilt känsliga uppgifter varför frågor om säkerhet och sekretess kring hanteringen av uppgifterna också är viktiga. Användning av personnummer behöver emellertid inte alltid vara det enda sättet att åstadkomma säkerhet kring registreringen.

När det gäller registreringen inom socialtjänsten anser utredningen att all yttre exponering av personnummer, exempelvis på fakturor, generellt sett bör upphöra. Likaså bör registrering av födelsetid vara tillräckligt för att bedriva sådan verksamhet som inte kräver kontroll av uppgifter mot centrala register som använder personnummer som identitetsbegrepp. Som utredningen tidigare anfört bör man vid utarbetandet av nya bidragssystem eller inkomstbaserade taxor i förväg

bedöma behovet av kontroll och vad detta innebär i form av personnummeranvändning och risker från integritetssynpunkt.

Personaladministrativa system

I de personaladministrativa systemen finns uppgifter som bildar underlag för bl.a. de kontrolluppgifter som skall levereras till skattemyndigheten. Där registreras också uppgifter som skall kommuniceras med försäkringskassor eller RFV.

För ändamål där det föreligger en lagstadgad uppgiftsskyldighet som förutsätter att personnummer anges måste enligt utredningens uppfattning de personaladministrativa systemen även fortsättningsvis få innehålla uppgift om personnummer. Även vid kommunikation med andra som erhållit lagstöd för sin personnummeranvändning bör personnumret kunna användas. Utredningen anser exempelvis att bankerna skall få använda personnummer. Vid kommunikation med banker i samband med löneutbetalningar bör därför personnummer få användas. Personnummer bör däremot inte få användas för andra ändamål. När det gäller den interna administrationen menar utredningen att uppgift om namn, adress och eventuellt födelsetid kan användas som särskiljande begrepp. Redan nu använder många företag ett anställningsnummer i den interna verksamheten. Utredningens förslag kan förutsättas medföra en utökad användning av särskilda anställningsnummer.

Domstolar och andra rättsvårdande myndigheter

Utredningen har i avsnitt 4.3.6 redogjort för den registrering och personnummeranvändning som sker hos domstolar och andra rättsvårdande myndigheter. Enligt utredningens mening är det ur rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att de tvångsåtgärder som vidtas av de angivna myndigheterna träffar rätt person. Det är därför av avgörande betydelse att en grundlig identitetskontroll av den enskilde sker. För närvarande förutsätter en sådan kontroll att uppgift av personnummer erhålles och kontrolleras. Myndigheterna behöver också aktuell uppdatering av uppgifter om den enskilde, något som i dagsläget kräver uppgift om personnummer. För att polisen på ett effektivt sätt skall kunna utföra sina uppgifter krävs att det finns en möjlighet att sambearbeta personuppgifter på ett säkert och effektivt sätt. De rättsvårdande myndigheterna bör alltså i sin registerhantering i väsentligen samma utsträckning som i dag ha rätt att använda personnummer.

All onödig användning av personnummer bör dock undvikas. Exponering av personnumret bör endast komma ifråga då detta är

absolut nödvändigt. I dag förekommer uppgift om personnummer i bl.a. alla domar som riktar sig mot en enskild. Utredningen ifrågasätter starkt om denna exponering är nödvändig. Uppgift om födelsetid torde vara tillräcklig för att identifiera en person. Den uppgift om personnummer som torde vara nödvändig kan antecknas på annan plats i domstolens akt än på domen eller beslutet. Vid den underrättelse om avgörandet som enligt ett olika bestämmelser skall ske till ett flertal myndigheter, kan uppgift om personnummer anges i ett separat meddelande, beträffande brottmål t.ex. på den s.k. RI-uppgiften. Då det gäller expediering av avgörandet till andra än sådana myndigheter bör uppgift om personnummer inte lämnas, om mottagaren inte har lagstöd för sin användning. Det ankommer istället på den myndighet som har att vidta eventuella åtgärder i anledning av ett domstolsavgörande att själv ta fram det aktuella personnumret. Detta kan ske genom att använda sig av registersökning - enligt utredningens förslag hos skattemyndigheten - eller annars i SPAR eller det eventuella aviseringsregister som kan komma att ersätta detta register. Enligt utredningens mening bör alltså den kronofogdemyndighet som t.ex. erhåller ett avgörande om betalningsskyldighet för verkställighet själv inhämta uppgift om gäldenärens personnummer.

Ansökningar och tillstånd m.m.

I ett stort antal lagar och förordningar föreskrivs en skyldighet att ange eget och i vissa fall annans personnummer då ansökan av något slag ges in till en myndighet. Detta gäller t.ex. ansökan om förordnande som ordningsvakt, auktorisation som bevakningsföretag och bilskrotare, tillstånd att bedriva handel med skrot, begagnade varor eller vapen, utfärdande av körkort och vapenlicens, se vidare *bilaga 2*. Utredningen ifråga sätter starkt om det kan anses motiverat att sådan uppgift anges. Det torde vara tillräckligt att i ansökan, förutom namn och adress, ange uppgift om födelsetid. För det fall det skulle vara nödvändigt med uppgift om personnummer för att pröva ansökan torde den mottagande myndigheten på egen hand införskaffa uppgiften, enligt utredningens förslag från skattemyndigheten eller annars från SPAR eller det av Aviseringsutredningen föreslagna aviseringsregistret.

Utredningens bedömning gäller även kravet på att i bl.a. ansökan om stämning och i samband med ansökan om betalningsföreläggande och handräckning ange uppgift om personnummer. Det borde vara möjligt för den domstol eller kronofogdemyndighet som erhåller en sådan ansökan att själv ta fram de personnummeruppgifter som eventuellt krävs. För det fall kravet på personnummer i dessa fall bibehålls kan utredningens förslag till sekretesskydd komma att

urholkas. Det skulle nämligen då vara tillräckligt att en enskild framställer ett påstående om att uppgift om personnummer behövs i en sådan ansökan för att någon sekretess inte skall gälla. Då det gällller ansökan från myndighet, t.ex. åklagarens stämningsansökan i brottmål, talar med hänsyn till sekretesskyddet inte lika starka skäl för att uppgiften om personnummer utelämnas i ansökan. Det finns dock skäl att ifrågasätta behovet även i dessa fall. Det torde även i dessa fall vara tillräckligt att ange namn, adress och uppgift om födelsetid.

Även i åtskilliga andra fall kan behovet av personnummer starkt ifrågasättas. Detta gäller t.ex. bestämmelsen i lagen om ekonomiska föreningar att föreningen för registrering skall anmäla uppgift om bl.a. personnummer för den som utsetts till styrelseledamot, verkställande direktör, direktör, suppleant, firmatecknare och den som har bemyndigats att på föreningens vägnar ta emot delgivning.

Enligt utredningens förslag till lag om användning av personnummer (4 §) får personnummer inte utan särskilda skäl anges på handlingar som skall spridas till annan än den som personnumret avser. När det gäller verksamhetsområden som omfattas av sekretesslagens bestämmelser medför utredningens förslag om sekretess för uppgift om personnummer att detta inte blir möjligt. Det blir således med den föreslagna regleringen exempelvis inte tillåtet att i ett dokument som sprids ange personnummer för samtliga sakkunniga och experter som förordnas i en utredning.

Fastighetsdatabassystemet

En central uppgift för fastighetsdatasystemet är att det skall tillhandahålla riktiga uppgifter om ägare till fastigheter och tomträtter. I arbetet med ajourhållningen av inskrivningsregistret bör CFD kunna arbeta med personnummer. Inskrivningsregistret bör således innehålla uppgift om ägarnas personnummer.

All onödig exponering av inskrivningsregistrets personnummer bör däremot undvikas. Personnumret bör t.ex. inte anges på officiella registerutdrag och inte heller kunna användas vid sökning från terminal annat än av behörig person. Aviseringar från inskrivningsregistret om ändrade ägarförhållanden bör inte heller få innehålla uppgift om personnummer.

Inskrivningsmyndighet som skall meddela lagfart på fång av fast egendom bör givetvis ha rätt att ta del av uppgifter i inskrivningsregistret om den tidigare ägarens personnummer och skyldighet att till registret anmäla den nye ägarens personnummer. Däremot behöver överlåtelsehandlingen inte innehålla uppgifter om köpares och säljares personnummer.

En fråga som bör övervägas särskilt är kreditinstitutionernas rätt att ta del av personnumret, för ägare av fastighet som skall belånas.

Forskning och statistik

Inom statistikområdet pågår arbete med att ta fram registerlagstiftning. Integritetsskyddsutredningen kommer under våren 1994 att lämna förslag till en särskild statistikregisterlag.

Utredningens förslag får enligt direktiven inte försämra förutsättningarna för statistiskt och ekonomiskt utredningsunderlag och forskning.

För statistiska ändamål torde oftast uppgift födelsetid och eventuellt kön utgöra tillräckligt underlag. Det finns i dag, enligt vad utredningen inhämtat, system som automatiskt genererar avidentifierat material som underlag för statistik. Vid sambearbetningar av uppgifter från olika register kan det emellertid i vissa fall vara erforderligt att använda personnummer som kopplingsbegrepp. I vissa fall torde det dock vara möjligt att i statistiksammanhang kryptera personnummer.

Inom forskningsområdet gör personnumret det möjligt att följa upp personer under en längre tidsperiod. Här bör man överväga möjligheterna att kryptera personnummer. Vid forskningsprojekt som inte sträcker sig över någon längre tidsperiod bör uppgift om födelsetid i de flesta fall kunna ersätta uppgift om personnummer.

RFV

Kartläggningen av RFV:s olika system och administrationen av socialförsäkringen och anslutande bidragssystem ger en bild av det stora informationsflöde som sker inom RFV samt mellan RFV och andra myndigheter. Ett mycket stort antal personer finns registrerade hos RFV och registreringarna ligger många gånger till grund för beslut som är av avgörande betydelse för den enskilde. Registreringarna avser i vissa fall långa tidsperioder. Det framstår som ytterst angeläget att riskerna för personförväxlingar minimeras.

Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt att på kort sikt till kostnader som står i rimlig proportion till det integritetsskydd som kan uppnås genomföra förändringar som medför att personnummer inte får användas vid administrationen av socialförsäkringen och de anslutande bidragssystemen. På längre sikt skulle införandet av ett särskilt socialförsäkringsnummer kunna bidra till en minskning av personnummeranvändningen. Informationsflödet mellan olika myndigheter försvåras och fördyras dock avsevärt om olika identitetsbegrepp skall användas inom olika verksamheter.

Den yttre exponering som sker när utbetalningsavier med personnummer sänds ut bör dock enligt utredningens uppfattning upphöra. Den yttre exponerningen strider både mot utredningens förslag om lag om användning av personnummer och förslaget om sekretess för uppgift om personnummer. Problemet torde kunna lösas antingen genom kryptering av personnumret på avierna eller genom kuvertering.

Utbildning

Som framgått av avsnitt 4.3.13 gäller sedan den 1 december 1993 en förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Enligt förordningen skall vid varje högskola föras ett särskilt studieregister där varje students identitet anges med hjälp av namn och personnummer. Om ett personnummer saknas anges ett för denna student vid högskolan unikt nummer.

Utredningen ifrågasätter starkt behovet av att personnummer anges i studieregistren, som onekligen innehåller information som kan vara av känslig natur för den enskilde, t.ex. uppgift om studieresultat. Det torde vara tillräckligt med uppgift om studentens födelsetid. Det vore också möjligt att alla studenter åsättes ett unikt nummer, något som redan sker för sådana studenter som saknar personnummer.

Vad angår CSN:s register över bl.a. studiestödstagare har dessa register sådan anknytning till de skatte- och exekutionsrättsliga systemen att det för närvarande inte finns anledning att begränsa användningen av personnummer i dessa register.

Fackförbund

När det gäller fackförbund och liknande organisationer anser utredningen att personnummer tills vidare bör få användas i de fall det erfordras för att fullgöra uppgiftslämnande från A-kassorna och för att administrera försäkringar. För medlemsadministrationen i övrigt bör det emellertid vara tillräckligt att registrera uppgift om födelsetid. Ett annat alternativ kan vara att, som exempelvis skett inom JUSEK, tilldela medlemmarna ett särskilt medlemsnummer. I de fall förbundet måste lämna kontrolluppgift för medlem måste dock personnummer få användas.

Kreditupplysning

Kreditupplysningsföretagens register innehåller uppgifter om ett mycket stort antal personer. Uppgifter hämtas fortlöpande in från olika myndigheter. I dessa sammanhang framstår det som angeläget att

personförväxlingar inte sker genom att exempelvis en betalningsanmärkning registreras på fel person. En fungerande kreditupplysningsverksamhet anses också utgöra en viktig faktor för effektiviteten i näringslivet.

Kreditupplysningsutredningens förslag till ändringar i kreditupplysningslagen innehåller en bestämmelse som medger att personnummer får registreras i kreditupplysningsverksamhet. Det är också Personnummerutredningens bedömning att kreditupplysningsföretagen i sin verksamhet bör få använda personnummer. Kreditupplysningsföretagen skulle lämpligen, som Kreditupplysningsutredningen föreslagit, kunna erhålla lagstöd för sin användning genom ändringar i kreditupplysningslagen.

När det gäller bankers och andra användares inhämtande av kreditupplysningar kan emellertid utredningens förslag medföra att bankerna m.fl. inte bör få använda personnummer vid dessa förfrågningar. Ett lagstöd för bankernas användning av personnummer bör enligt utredningens mening inte innefatta användning som avser inhämtande av kreditupplysning. Den omfrågade får i stället identifieras med hjälp av uppgift om födelsetid, adress m.m. Inte heller på de uppgifter som lämnas ut från kreditupplysningsföretagen bör det få finnas personnummer. Detta torde kräva systemändringar och i viss mån försvåra uppgiftlämnande via terminal.

På sikt skulle personnummeranvändningen hos kreditupplysningsföretagen kunna upphöra, om dessa övergick till att endast registrera uppgifter om personer som är föremål för förfrågningar. Detta förfarande är vanligt i vissa andra länder.

Försäkringsbolagen

Försäkringsbolagens verksamhet har utvecklats till att bli helt beroende av ADB. De större försäkringsbolagen har ett mycket stort antal personer registrerade i sina kundregister. Nästan hela Sveriges befolkning omfattas av någon försäkring. Många försäkringar omfattar fler personer än endast försäkringstagaren och många försäkringstagare har fler än en försäkring. Bolagen hanterar i vissa fall mycket känsliga uppgifter och det är angeläget att sammanblandning av olika personer inte sker i försäkringssammanhang. Bolagen bevakar adressändringar och dödsfall bland försäkringstagare och försäkrade. Från bolagens sida har hävdats att risken för att enskilda lider betydande rättsförluster skulle vara stor om inte bolagen hade denna bevakning.

Det föreligger också en skyldighet för försäkringsbolagen att lämna kontrolluppgift till skattemyndigheten för vissa typer av försäkringar. Försäkringsbolagen betalar vidare in preliminär skatt till skattemyndig-

heten avseende räntor till försäkringstagarna. Dessutom har försäkringsbolagen en skyldighet att, enligt den nya lagen om åtgärder mot penningtvätt, kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse med bolagen och bolagen har även en granskningsoch uppgiftsskyldighet enligt denna lag.

Försäkringsbolagen kommunicerar bl.a. med SPAR, enskilda företag, bilregistret, CFD, SCB, banker och girocentraler för betalningsöverföringar, försäkringskassorna, sjukhus, kreditupplysningsinstitut och inkassobyråer.

Utredningen bedömer att användningen av personnummer i försäkringsbolagens verksamhet förebygger rättsförluster och förväxlingar som kan innebära allvarliga integritetsintrång. Försäkringsbolagen bör därför för vissa ändamål få använda personnummer i sin verksamhet.

Utöver användning som har samband med skatteuppbörd eller avlämnande av kontrolluppgift anser utredningen att personnummer bör få användas för nödvändiga kontroller som sker med utomstående register eller uppgiftssamlingar som använder personnummer som identitetsbegrepp, exempelvis vid kontakter med sjukhus eller banker. Personnummer bör således få registreras i bolagens register.

Utredningen anser däremot inte att personnummer bör få utgöra kund- eller försäkringsnummer, eftersom detta leder till en ständig exponering av personnumret. En sådan exponering framstår som onödig och innebär risker ur integritetssynpunkt.

Ett eventuellt framtida lagstöd för användningen av personnummer inom försäkringsbranschen skulle kunna föras in i försäkringsrörelselagen och gälla den som har koncenssion enligt försäkringsrörelselagen att driva försäkringsrörelse.

Banker, finansbolag

Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.4.4. utgör användningen av personnummer ett normalt inslag i bankers och andra finansföretags verksamhet. De olika systemen har byggts upp med utgångspunkt från att uppgift om personnummer är fritt tillgängligt. Personnummer har visat sig vara ett effektivt, säkert och relativt billigt sätt att identifiera den enskilde och bl.a. uppdatera uppgifter om denne. I ett flertal fall föreligger också lagliga krav på inhämtande och användning av personnummer i den finansiella verksamheten. Det svenska aktiesystemet förutsätter t.ex. att uppgift om bl.a. aktieägares personnummer inhämtas och registreras. Lagen om åtgärder mot penningtvätt uppställer omfattande kontrollkrav. Den skatterättsliga och exekutionsrättsliga lagstiftningen ställer också krav på angivande av uppgift om personnummer.

Ett väl fungerande finanssystem förutsätter bl.a. möjligheter till säker identifiering av kunder. En begränsning av användningen av personnummer inom denna sektor skulle kunna resultera i försämrad effektivitet och innebära en avsevärd ökning av kostnaderna. Det skulle innebära sämre och dyrare kundservice samt ökade säkerhetsrisker. I vissa fall kan det inte uteslutas att integritetsskyddet skulle försämras om inte banker och andra finansieringsinstitut kan använda personnummer som söknyckel. Den nuvarande utformningen av skattesystemet gör att banker och andra finansieringsföretag under alla förhållanden måste ha en omfattande hantering av personnummer. En begränsning av personnummeranvändningen skulle också kunna förhindra den tekniska utvecklingen inom den svenska bankverksamheten, vilken på lång sikt skulle kunna missgynna de svenska aktörerna på en internationell marknad.

Utredningen anser att det saknas anledning att annat än i rena undantagsfall begränsa nuvarande personnummeranvändning inom bank- och finanssektorn. Exponering av personnummer gentemot andra än sådana som enligt lag har rätt att erhålla uppgift om detta, bör dock inte förekomma. De sekretessregler som gäller för den finansiella verksamheten utgör redan i dag ett skydd för att så inte sker. Utredningens bedömning är alltså att banker och andra finansföretag bör erhålla rätt att använda personuppgifter i sin finansiella verksamhet. En bestämmelse om detta bör därför tas in i de lagar som reglerar deras verksamhet.

Vad angår Nordbankens unika användning av s.k. personkonton, där kontonumret motsvarar kontoinnehavarens personnummer, gör utredningen följande bedömning. Den exponering av personnumret som det aktuella kontosystemet utgör är enligt utredningens mening inte godtagbar. Utredningens förslag innebär bl.a. att ett sekretesskydd införs för uppgift om personnummer. Om personkontosystemet bibehålls skulle någon reell begränsning av personnummeranvändningen inte komma till stånd. Utredningen anser därför att det aktuella systemet inte bör tillåtas i framtiden. Naturligtvis bör en rimlig avvecklingstid tillåtas.

Kund/medlems/leverantörsregister

I dessa register används personnumret främst vid adressuppdateringar. I vissa fall kommer personnumret också till användning i samband med inhämtande av kreditupplysningar. Som utredningen tidigare anfört bör kreditupplysningar kunna inhämtas med stöd av andra uppgifter än personnumret. Även adressuppdateringarna bör kunna skötas med hjälp av andra identietsuppgifter, exempelvis uppgift om födelsetid.

Om en begränsning av användningen av personnummer i dessa sammanhang medför att företag, organisationer och andra underlåter att göra regelbundna, automatiserade adressuppdateringar kan de negativa följdverkningarna minskas genom information till berörda. En minskad personnummeranvändning kan komma att medföra att den enskilde i större utsträckning själv måste anmäla ändringar av namn och adress m.m. SCB:s undersökning, jfr avsnitt 4.6.5, tyder på att många människor är beredda att acceptera en minskad service om användningen av personnummer begränsas.

6.1.3 Frågor avseende övergången till den nya regleringen

De kostnader som är förenade med ombyggnad av ADB-system och förändringar av rutiner m.m. gör att begränsingen av användningen av personnummer bör ske successivt och om möjligt samordnas med investeringar i nya system. För att minska kostnaderna är det av stor vikt att dagens personnummeranvändare får en rimlig övergångstid för att kunna hinna utveckla alternativa identitetsbegrepp eller rutiner. Eftersom användningen av personnummer fram till 1992 varit helt accepterad av statsmakterna är det också rimligt med längre övergångstider. Frågan om ikraftträdandebestämmelser diskuteras i avsnitt 8.2.

6.2 Särskild identitetsbeteckning för enskilda näringsidkare (företagarnummer)

Enskilda näringsidkare måste i dag använda sitt personnummer som identitetsbeteckning för sin näringsverksamhet. I följande avsnitt redovisas utredningens förslag om en särskild tilldelning av identitetsbeteckning för enskilda näringsidkare, av utredningen benämnt företagarnummer. Tilldelningen av företagarnummer skall enligt förslaget ske i samband med registrering i handelsregistret.

6.2.1 Inledning

Enskilda näringsidkare måste ofta i samband med sin näringsverksamhet exponera sitt personnummer. Genom synpunkter som framförts bl.a. till Datainspektionen har framkommit att det hos enskilda näringsidkare finns en motvilja mot tvånget att i så många sammanhang öppet ange sitt personnummer.

I april 1994 fanns drygt 276.000 enskilda firmor registrerade i det allmänna företagsregistret (BASUN). Av dessa var drygt 166.000

verksamma. En näringsidkare kan registrera flera olika firmor och av dessa uppgifter går det därför inte att utläsa hur stort antalet enskilda näringsidkare är. RSV och PRV har uppskattat antalet enskilda näringsidkare till mellan 250.000 och 300.000.

I lagen (1968:430) om mervärdeskatt föreskrivs att en skattskyldig skall ange sitt registreringsnummer på varje faktura som utfärdas vid en skattepliktig omsättning. För en enskild näringsidkare som registrerats för mervärdeskatt innebär detta att företagarens personnummer - med tillägg av siffror som visar antalet verksamhetsgrenar - skall anges på fakturan. För en enskild näringsidkare som inte registrerats för mervärdeskatt skall personnumret anges. Det är lätt att inse att den enskilde näringsidkarens personnummer kommer till användning och exponeras öppet i ett mycket stort antal sammanhang. En sådan exponering bör enligt utredningens mening undvikas.

6.2.2 Enskild näringsidkare

Den enskilde näringsidkaren är ingen juridisk person som i den verksamhet som bedrivs kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. I stället är det den fysiska person som driver verksamheten som är rättssubjekt och till följd härav har rättskapacitet, dvs. förmåga att ha rättigheter och förpliktelser. Vid en eventuellt rättegång är det således den fysiska personen som är part (jfr RB 11 kap. 2 §).

En tilldelning av ett särskilt identitetsnummer för den enskilde företagaren innebär inte att något nytt rättssubjekt skapas. Vid konstruktionen av ett nytt identitetsbegrepp för enskilda näringsidkare är det därför angeläget att det nya numret ges en sådan utformning och användning att alla risker för förväxlingar minimeras.

6.2.3 Tilldelning av identitetsbeteckning

I *lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.* regleras tilldelningen av identitetsbeteckningar (organisationsnummer) för

1. aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och samfällighetsförening,
2. allmän försäkringskassa, erkänd arbetslöshetskassa, understödsförening och annan allmän inrättning som enligt lag eller annan författning står under offentlig tillsyn, samt
3. kommun, landstingskommun, församling, kyrklig samfällighet, kommunalförbund samt annat organ för samverkan mellan kommuner (1 §).

Organisationsnummer skall också fastställas för annan juridisk person såvida statlig myndighet, hos vilken den juridiska personen är registrerad eller har mål eller ärende anhängigt, påkallar detta. Organisationsnummer fastställs vidare för juridisk person som ansöker om detta. Motsvarande gäller i fråga om enkelt bolag, partrederi och utländskt företags filial i Sverige. För konkursbo får organisationsnummer inte fastställas (2 §).

Ett organisationsnummer skall bestå av tio siffror av vilka den sista är en kontrollsiffra. Ett tilldelat organisationsnummer får inte på nytt användas vid tilldelning av organisationsnummer (4 §).

Talan mot beslut som rör fastställande av organisationsnummer förs hos RSV. Mot RSV:s beslut får talan inte föras.

RSV prövar ett fåtal överklaganden per år då vederbörande myndighet beslutat vägra sökanden organisationsnummer. Som framgår nedan fastställer skattemyndigheterna organisationsnummer för bl.a. stiftelser, ideella föreningar och enkla bolag. Klagomålen till RSV gäller också regelmässigt sådan tilldelning, dvs. fall då det kan ifrågasättas om sökanden är att anse som ett rättssubjekt eller inte. Särskilt beträffande stiftelser kan, enligt RSV, fråga om stiftelsebildning i visst fall föreligger eller inte ge upphov till komplicerade gränsdragningsproblem.

Det är RSV som utfärdar anvisningar för och har tillsynen över tilldelningen av organisationsnummer (5 §). Verket för också ett centralt register över samtliga tilldelade organisationsnummer.

RSV utfärdade under 1975 anvisningar för tilldelningen av organisationsnummer (Riksskatteverket, Avdelning för folkbokföring och val, Dnr 551/75-609). I anvisningarna anges bl.a. att organisationsnummer skall vara evigt och unikt, vilket innebär att numret följer den juridiska personen under hela dess existens och två identiska nummer kan inte förekomma. Från RSV:s centrala register över tilldelade organisationsnummer kan besked lämnas om vem som har eller har haft visst organisationsnummer, och vilket organisationsnummer som fastställts för viss juridisk person.

I RSV:s centrala register över tilldelade organisationsnummer finns uppgift om organisationsnummer, namn, adress, geografiska koder för säte (län och kommun), kod för juridisk form, markering i förekommande fall för konkurs eller likvidation och tidpunkt för registrering och eventuell avregistrering i organisationsnummerregistret. Förfrågningar om vem som har eller har haft ett viss organisationsnummer kan göras hos varje lokalt skattekontor.

Organisationsnummer tilldelas av den myndighet som registrerar den juridiska personen när den bildas eller när det annars finns anledning att införa organisationen i myndighetens register.

Lagen (1984:533) om arbetsställenummer m.m. innehåller bestämmelser om sysselsättningsregistret och om tilldelning av arbetsställenummer. Sysselsättningsregistret förs i syfte att framställa statistik om sysselsättningen och om resor mellan bostad och arbetsplats (1 §). Registret förs av SCB.

De arbetsgivare som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (arbetsställen) skall av SCB tilldelas ett arbetsställenummer för varje sådant arbetsställe. SCB skall varje år underrätta berörda arbetsgivare om deras arbetsställenummer (3 §).

En enskild näringsidkare som har någon anställd i sin verksamhet och som bedriver verksamhet i flera lokaler skall således tilldelas ett arbetsställenummer.

Arbetsställenumret är enligt uppgift från SCB ett femsiffrigt löpnummer. I registret finns en koppling till arbetsgivarens organisations- eller personnummer.

Sådana arbetsgivare som är skyldiga att lämna kontrolluppgift enligt bestämmelserna i 3 kap. 4 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall, om de har tilldelats särskilda arbetsställenummer, i kontrolluppgiften med detta nummer utmärka arbetsstället för den arbetstagare kontrolluppgiften avser.

SCB får för sysselsättningsregistret inhämta vissa i lagen angivna uppgifter från centralbyråns
- register över totalbefolkningen (bl.a. uppgift om personnummer),
- kontrolluppgiftsregister,
- inkomst- och förmögenhetsregister,
- centrala företagsregister,
- register över nyckelkodområden

samt från
- registret vid sjömansskattekontoret vid Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län (9 §).

6.2.4 Tidigare utredningsförslag

I Basregister över företag och andra organisationer - ett principförslag (Statskontoret 1981:11) redovisade BASUN-utredningen tre olika alternativ, nedan betecknade alternativ A - C, för att komma till rätta med problemet att om en fysisk person har fler än en firma kommer olika firmor att få samma identitet, vilket ansågs försvåra uppdatering och sökning i registret.

Alternativ A innebar att de olika verksamheterna/firmorna tilldelades var sitt arbetsställenummer och dessa betraktades som var sitt arbetsställe och kopplades till den institutionella enheten (den fysiska personen).

Alternativ B innebar att varje verksamhet/firma som innehas av en person med flera rörelser tilldelades ett organisationsnummer.

Alternativ C innebar att alla enskilda firmor tilldelades organisationsnummer.

BASUN-utredningen förordade alternativ A eftersom det innebar ett fungerande system med enkla medel. Identiteten för firmor som innehas av samma person borde, enligt förslaget, motsvara en arbetsställeidentitet. Utredningen anförde emellertid att det borde utredas om inte organisationsnumrets användning på sikt skulle kunna utvidgas till att omfatta även enskilda firmor.

6.2.5 Registrering m.m.

Enskilda näringsidkare kan finnas registrerade i ett flertal register. En enskild näringsidkare som är bokföringsskyldig enligt vissa bestämmelser skall söka registrering i handelsregistret innan han börjar sin verksamhet. Handelsregistret lämnar uppgift om registreringen till skatteförvaltningen som lämnat uppgiften vidare till det allmänna företagsregistret. En skattskyldig som bedriver verksamhet i vilken den skattepliktiga omsättningen till mervärdeskatt för beskattningsåret överstiger 200.000 kronor skall anmäla sig för registrering till mervärdeskatt hos skattemyndigheten.

Handelsregistret

Frågor om registrering av enskilda näringsidkare, handelsbolag, ideella föreningar och stiftelser som idkar näring regleras i *handelsregisterlagen (1974:157)* och *handelsregisterförordningen (1974:188)*. Registrering sker i handelsregistret. Registermyndighet var tidigare länsstyrelserna. Genom en ändring i handelsregisterlagen som trädde i kraft den 1 januari 1993 fördes registerhållningen över till PRV (1 § handelsregisterlagen). Enligt övergångsbestämmelserna kan emellertid en länsstyrelse även efter den 1 januari 1993 vara registermyndighet, dock längst fram till den 1 januari 1995. Hittills (januari 1994) har åtta länsstyrelseregister, bl.a. Stockholms läns register, överförts till Patent- och registreringsverket. Sju av dessa register finns i verkets stordatorsystem medan ett ligger i ett eget PC-nät.

I PRV:s stordatorsystem finns möjlighet till direktuppkoppling. Det är bl.a. CFD, DAFA:s InfoTorg, Dialogs KOMNET, RFV, RSV, större kreditupplysningsföretag, advokatbyråer, revisionsbyråer och olika specialistombud som utnyttjat möjligheterna till direktuppkoppling med PRV:s system. PRV beräknar att det sker åtta trans-

aktioner per sekund, varav tre externa. PRV tar emot omkring 2.000 telefonförfrågningar per dag.

De flesta länsstyrelseregister håller på att datoriseras. PRV har i samarbete med länsstyrelserna lagt in flertalet handelsregister i persondatorer. Verket räknar med att alla register kommer att vara införda i stordatorsystemet före 1995.

En enskild näringsidkare skall söka registrering innan verksamheten påbörjas om näringsidkaren skulle ha varit bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1929:117), om denna lag gällt även efter utgången av år 1976 (2 § andra stycket handelsregisterlagen). Enligt 1929 års bokföringslag förelåg bokföringsskyldighet för en var som yrkesmässigt drev någon av de 20 olika typer av rörelser som räknades upp i lagens 1 §. Det gällde bl.a. handel med varor, värdepapper eller annan lös egendom eller fastigheter (p 1), tillverkning eller bearbetning av varor till avsalu eller på beställning (p 2) och byggnadsverksamhet, utförande på beting av arbete å annans fastighet (p 5). Vissa undantag från bokföringsskyldigheten finns angivna i 2 § i 1929 års lag.

Enskild näringsidkare registreras för det län där verksamheten skall drivas. Om verksamheten skall drivas inom flera län, sker registrering för det län där huvudkontoret skall inrättas (3 § handelsregisterlagen).

För enskild näringsidkare skall handelsregister enligt 4 § handelsregisterlagen innehålla uppgift om

1. näringsidkarens firma,
2. näringsidkarens fullständiga namn, personnummer och postadress,
3. näringsverksamhetens art,
5. det län och den ort där huvudkontoret finns samt kontorets postadress.

En ansökan om registrering av näringsidkare skall innehålla de uppgifter som anges i 4 § handelsregisterlagen. Den skall vidare innehålla en försäkran om att näringsidkaren inte är i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (5 och 6 §§ handelsregisterförordningen).

Vid bifall till en ansökan om registrering av näringsidkare skall de föreskrivna uppgifterna införas i registret (12 § handelsregisterlagen).

Före den 1 januari 1993 fanns det inte någon bestämmelse i handelsregisterlagen som angav att handelsregistret skulle innehålla uppgift om en enskild näringsidkares personnummer. Däremot fanns det i handelsregisterförordningen en bestämmelse om att handelsregistret skulle innehålla uppgift om enskilda näringsidkares personnummer. Vid lagändringen den 1 januari 1993 samlades bestämmelserna om vilka uppgifter handelsregistret skall innehålla i handelsregisterlagen. I förarbetena till 4 § handelsregisterlagen anförs

beträffande uppgiften om personnummer att denna uppgift är klart motiverad med hänsyn till vikten av en säker identifiering av de registrerade. Vidare sägs att personnumret gör det möjligt att snabbt identifiera rätt bolagsföreträdare och att det också är viktigt i delgivningssituationer (prop. 1992/92:27 s. 20).

Under åren 1985 och 1986 började länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län att jämte den manuella hanteringen av handelsregistren också göra en registrering med hjälp av ADB. Personnummer började registreras först i samband med denna datorisering. Innan dess registrerades de enskilda näringsidkarna med ett internt löpnummer. RSV:s anvisningar om tilldelning av organisationsnummer (se avsnitt 6.2.3) möjliggjorde att länsstyrelsen i organisationsnummerregistret införde uppgift om bladnummer, diarienummer eller annat internt registreringsnummer. Sådan uppgift benämndes i anvisningarna internnummer. Internnumret skulle underlätta för länsstyrelsen att söka mot subjektregistret. Avisering om internnummer skulle inte göras via länsskattemyndigheten utan direkt till RSV. Internnummer fick omfatta maximalt tio tecken, skiljetecken och mellanslag inräknade. Internnumret fanns angivet på registreringsbevisen, men torde från de registrerades sida inte ha kommit till användning i något annat sammanhang än i kontakten med registreringsmyndigheten.

Näringsidkare registreras under den firma under vilken han driver sin verksamhet. Firma registreras enligt bestämmelserna i *firmalagen (1974:156)*.

Firmalagen föreskriver att firma registreras endast om den är ägnad att särskilja innehavarens verksamhet från andra. Firma som består enbart av bokstäver eller siffror som inte kan uppfattas som ord registreras endast om firman är inarbetad (9 §). Firmalagen innehåller också bestämmelser om i vilka sammanhang en firma inte får registreras (10 §). Det gäller bl.a. en firma som strider mot goda seder eller allmän ordning, en firma som är ägnad att vilseleda allmänheten och en firma som är förväxlingsbar med annan näringsidkares släktnamn, närings- eller varukännetecken. En firma får överlåtas endast i samband med överlåtelse av den näringsverksamhet vari firman används (13 §).

Om en firma registrerats i strid mot firmalagen eller mot vad som är föreskrivet i annan författning om firma och det fortfarande föreligger hinder mot registrering kan en domstol enligt huvudregeln häva registreringen (16 § firmalagen). Registreringen får även hävas om

1. innehavaren upphört att vara näringsidkare,
2. firman förlorat sin särskiljningsförmåga,
3. firman blivit stridande mot goda seder eller allmän ordning,

4. om firman blivit vilseledande,
5. om firman inte varit i bruk under de senaste fem åren och innehavaren inte visar skäl för sin underlåtenhet att använda firman.

Handelsregisterlagen innehåller bestämmelser om ändringar av uppgifter i registret. Upphör näringsidkare med sin verksamhet eller överlåts verksamheten eller sätts den under likvidation eller ändras på annat sätt uppgift som registrerats skall anmälan om ändringen göras till PRV. Har en enskild näringsidkare avlidit är den som har vård om boet skyldig att anmäla dödsfallet till PRV. Omfattar en överlåtelse av näringsverksamhet även firman skall anmälan om överlåtelsen göras av den nye innehavaren (13 §).

Registrering eller avförande ur registret skall genom registreringsmyndighetens försorg kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Registrering som sker efter anmälan av rätten behöver inte kungöras av registreringsmyndigheten (18 §). Har en registrerad näringsidkare inte under de tio senaste åren gett in någon anmälan till registret och kan det antas att han upphört med sin verksamhet skall registreringsmyndigheten undersöka om verksamheten fortfarande utövas. Detta sker genom att brev sänds till den i handelsregistret registrerade adressen och genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar. Om det två månader efter kungörandet inte framgått att verksamheten fortfarande utövas eller att näringsidkare har för avsikt att återuppta verksamheten skall näringsidkaren avföras ur registret (17 §).

För registrering och dess kungörande erläggs en avgift, som i oktober 1993 uppgick till 600 kr (12 § handelsregisterförordningen).

Talan mot registreringsmyndighetens beslut, som innebär att ansökan om eller anmälan för registrering avskrivits eller registrering vägrats, förs hos kammarrätten (21 §).

Handelsregistret används för

1. samordnad registerföring av enskilda näringsidkare och handelsbolag samt ideella föreningar eller stiftelser som idkar näring,
2. handläggning av registreringsärenden, och
3. framställning av registreringsbevis och andra registerutdrag.

(Ovanstående gäller under förutsätttning att handelsregistret överförts till PRV, jfr övergångsbestämmelser till handelsregisterförordningen, SFS 1992:1455.)

Vid registrering hos PRV kontrolleras namn och personnummer hos SPAR. Även när uppgifter om registreringsobjekten förs över från länsstyrelserna och läggs in i handels- och föreningsregistret hos PRV kontrolleras uppgifterna mot SPAR.

Det allmänna företagsregistret (BASUN)

Det allmänna företagsregistret, BASUN, förs av SCB som också är registeransvarig. BASUN regleras i *förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret*. Registret skall omfatta uppgifter om

1. dem som har tilldelats organisationsnummer enligt lagen (1974:1-74) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl., med undantag för dödsbon,
2. enskilda näringsidkare som har förts in i ett handelsregister,
3. fysiska personer och dödsbon som regelbundet bedriver näringsverksamhet eller som regelbundet har någon anställd (2 § förordningen om det allmänna företagsregistret).

Med de under p. 3 upptagna fysiska personerna och dödsbona avses bl.a.

- sådana som registrerats för mervärdeskatt enligt lagen (1968:272) om mervärdeskatt hos en skattemyndighet,
- sådana som enligt 3 § 3 och 4 mom. samt 22 § uppbördslagen enligt särskilt debitering skall betala preliminär F-skatt eller särskilt A-skatt för inkomst av näringsverksamhet enligt kommunalskattelagen (1928:37) och
- sådana som har redovisat omsättning av näringsverksamhet i sin självdeklaration överstigande det belopp som enligt 19 § lagen om mervärdeskatt medför registreringsskyldighet för sådan skatt (3 § förordningen om det allmänna företagsregistret).

BASUN får användas av både myndigheter och enskilda (5 §). Det skall användas av registerföraren för att avisera andra register om ändringar av uppgifterna i registret, göra urval av uppgifter ur registret. Uppgifterna i registret skall dessutom kunna utnyttjas av andra för att komplettera och kontrollera uppgifter i andra register och för att komplettera och kontrollera uppgifter i övrigt om de fysiska och juridiska personer som omfattas av registret (4 §).

I förordningen finns reglerat vilka uppgifter registret skall respektive får innehålla (6 - 9 §§). Det skall bl.a. innehålla uppgift om organisations- eller personnummer.

På begäran skall för BASUN till SCB lämnas uppgifter från RSV:s centrala skatteregister, PRV:s aktiebolagsregister samt PRV:s handelsregister (10 §). I de fall länsstyrelsens handelsregister inte överförts till PRV gäller 10 § i sin äldre lydelse fram till den tidpunkt då sådan överföring sker.

I SCB:s företagsregister BASUN fanns det den 16 november 1992 registrerat 167.487 enskilda näringsidkare. Tidigare gällde att den som var skattskyldig till mervärdeskatt, men som inte hade en omsättning som översteg 30.000 kr per år normalt inte var redovisningsskyldig för mervärdeskatt. Genom en ändring i 19 § mervärdeskattelagen som

trädde i kraft den 1 januari 1991 slopades det tidigare redovisningsskyldighetsbegreppet och den som är skattskyldig till mervärdeskatt skall oberoende av årsredovisningens storlek alltid redovisa och betala mervärdeskatt. För att begränsa det antal skattskyldiga som med den nya regeln skulle kunna komma att registreras hos skattemyndigheterna bestämdes att en skattskyldig med en skattepliktig omsättning som inte överstiger 200.000 kr per år normalt skall redovisa mervärdeskatten i sin självdeklaration (prop. 1989/90:111 s. 132). När den nya beloppsgränsen tillkom minskade antalet registrerade näringsidkare i BASUN med omkring 96.000.

Registrering hos skattemyndigheten

Inom skatteadministrationen förs dels ett centralt skatteregister för hela riket dels ett regionalt skatteregister för varje län. Dessa register regleras i *skatteregisterlagen (1980:343)*. Riksskatteverket förfogar över det centrala skatteregistret. Skattemyndigheten i länet förfogar över det centrala skatteregistret såvitt gäller uppgifter som hänför sig till länet samt över det regionala registret för länet (4 § skatteregisterlagen). För fysisk person som är folkbokförd i riket skall i det centrala skatteregistret anges bl.a.

1. personnummer, namn, adress, civilstånd, datum för civilståndsändring och folkbokföringsförhållanden (5 § första stycket 1 p.) och
2. registrering enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt, särskilt registrerings- och redovisningsnummer, organisationsnummer och firma (5 § första stycket 2 p.).

För juridisk person, enkelt bolag, partrederi och utländskt företags filial i Sverige skall i det centrala skatteregistret anges

1. organisationsnummer med tidpunkt för registrering och avregistrering i registret, namn, firma, adress, hemortskommun, säte och juridisk form (6 § 1 p.) och
2. registrering enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt, särskilt registrerings- och redovisningsnummer (6 § 2 p.).

Det centrala skatteregistret får även innehålla ett flertal andra i 7 § skatteregisterlagen uppräknade uppgifter. En förutsättning för den utökade registreringen är dock att denna föreskrivits av regeringen eller myndighet som regeringen föreskrivit (9 § skatteregisterlagen).

Beträffande innehållet i de regionala skatteregistren anges i 8 § att dessa får innehålla de uppgifter som anges för det centrala skatteregistret i den mån uppgifterna hänför sig till länet.

Varje år registreras uppgifter från självdeklarationer, kontrolluppgifter m.m. hos skattemyndigheterna. Därefter samlas uppgifterna centralt hos RSV till den dag då den slutliga skatten har fastställts. Då delas det centrala skatteregistret upp i regionala skatteregister.

Det centrala skatteregistret är tillgängligt via terminal från samtliga skattemyndigheter. Åtkomsten är begränsad på olika sätt.

Beträffande register inom skatteväsendet hänvisas också till avsnitt 4.3.1.

I *lagen (1968:430) om mervärdeskatt* finns bestämmelser om registrering. En skattskyldig som bedriver verksamhet i vilken den skattepliktiga omsättningen för beskattningsåret överstiger 200.000 kronor skall anmäla sig för registrering hos skattemyndigheten i det län, där hans hemortskommun är belägen. Skattskyldig som inte är skyldig att lämna självdeklaration enligt lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall dock alltid anmäla sig för registrering. Driver någon flera verksamheter lämnas anmälan för varje särskild verksamhet.

Skattemyndigheten beslutar om registrering och utfärdar särskilt bevis om verkställd registrering. Vid registreringen tilldelas den skattskyldige ett registreringsnummer. För fysiska personer gäller personnumret som registreringsnummer med ett tillägg av löpnummer för varje verksamhetsgren. Bedriver den enskilde näringsidkaren två verksamhetsgrenar blir tillägget till personnumret "-01" och "- 02". Om det föreligger särskilda skäl kan skattemyndigheten besluta om registrering även om den skattepliktiga omsättningen inte överstiger 200.000 kronor (19 § mervärdeskattelagen).

Momsregistreringsbevisen skrivs ut dels, vilket är normalfallet, regionalt via RSV, dels i enstaka fall via laserskrivare på lokalt skattekontor.

En skattskyldig skall, med vissa i lagen angivna undantag, utfärda faktura eller därmed jämförlig handling för varje omsättning för vilken skatt utgår. Av handlingen skall framgå vederlaget, skattens belopp och övrigt som har betydelse för skattskyldighet och avdragsrätt (16 § mervärdeskattelagen). I anvisningarna till 16 § anges att faktura, avräkningsnota eller motsvarande handling skall innehålla uppgift om bl.a. utställarens och mottagarens namn och adress eller annan för identifieringen godtagbar angivelse samt den skattskyldiges registreringsnummer. Den som inte är registrerad enligt 19 § mervärdeskattelagen skall enligt anvisningarna ange person- eller organisationsnummer. När det finns särskilda skäl får skattemyndigheten medge att nummeruppgiften utelämnas i en avräkningsnota som upprättas av köparen.

Enskilda näringsidkare som är mervärdeskattepliktiga finns, som nämnts, registrerade hos skattemyndigheten (5 § första stycket 2 skatteregisterlagen). Skattskyldig för mervärdeskatt är bl.a. den som inom landet i yrkesmässig verksamhet omsätter skattepliktig vara eller tjänst, jfr. 2 § mervärdeskattelagen.

Riksdagen har nyligen antagit en proposition med förslag till en ny mervärdesskattelag (prop. 1993/94:99 SkU 29, rsk. 170, SFS 1994:200). Lagen träder i kraft den 1 juli 1994. När det gäller uppgift om identitetsbeteckningar på fakturor finns det i den nya mervärdesskattelagen bestämmelser som motsvarar anvisningarna till 16 § i den gällande mervärdeskattelagen (jfr 11 kap. 5 § i den nya mervärdesskattelagen).

Uppbördslagen och uppbördsförordningen

Uppbördslagen (1953:272) föreskriver att preliminär F-skatt för inkomståret skall betalas av den som, enligt bestämmelserna i 33 b § första stycket, har tilldelats en F-skattesedel (3 § 3 mom. första stycket). I 33 b § första stycket anges att skattsedel för preliminär F-skatt, s.k. F-skattesedel, skall - såvitt inte annat följer av 33 c § - utfärdas efter ansökan för en skattskyldig som bedriver eller kan antas komma att bedriva näringsverksamhet. För varje uppbördsår skall, enligt 33 c §, utan ansökan utfärdas en F-skattesedel för den som vid utgången av närmast föregående uppbördsår har en sådan skattesedel. F-skattesedel skall dock inte, såvida det inte föreligger särskilda skäl, utfärdas för den som fått en tidigare utfärdad F-skattesedel återkallad på grund av visst missbruk eller om det skulle finnas grund för återkallelse av sådan skattesedel. Till F-skattesedel skall fogas ett F-skattebevis (33 d § första stycket).

I dag skrivs F-skattebevisen ut dels centralt via servicebyrå, vilket är normalfallet, dels i enstaka fall via laserskrivare på lokalt skattekontor. För normalfallen producerar RSV ett magnetband och levererar till servicebyrån. På F-skattebevis finns för enskilda näringsidkare angivet namn, adress och personnummer.

I *uppbördsförordningen (1967:626)* föreskrivs att skattemyndighet skall framställa och skicka ut skattsedlar i den ordning som RSV föreskriver (11 §). På skattsedel för preliminär F-skatt avseende enskilda näringsidkare anges bl.a. personnummer.

Kronofogdemyndigheten skall underrätta skattemyndigheten när den finner skäl att anta att skattsedel på preliminär F-skatt skall återkallas (26 § uppbördsförordningen). Indrivningen av obetalda skatter sköts av kronofogdemyndigheten. Ytterligare föreskrifter om indrivning och redovisning av skatt som överlämnats för indrivning finns i utsökningsförordningen (1981:981) och indrivningsförordningen (1993:1229).

Uppbördslagen innehåller regler om skyldighet att vid utbetalning av kontant ersättning för arbete göra avdrag för betalning av mottagarens preliminära A-skatt (skatteavdrag). Någon skyldighet att göra skatteavdrag föreligger dock inte om den som tar emot ersättningen

har en F-skattesedel när ersättningen för arbetet bestäms eller när ersättningen betalas ut. En uppgift om innehav av en F-skattesedel får i princip tas för god om den lämnas i en anbudshandling, en faktura eller någon därmed jämförlig handling, som även innehåller uppgifter om utbetalarens och betalningsmottagarens namn och adress eller andra för identifiering godtagbara uppgifter samt uppgift om betalningsmottagarens personnummer eller organisationsnummer (39 § 1 mom. tredje stycket uppbördslagen).

Lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter

Lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter innehåller bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till ledning för taxering enligt taxeringslagen (1990:324). I lagens andra kapitel finns bestämmelser om skyldighet att lämna självdeklaration. En självdeklaration skall innehålla uppgift om bl.a. den skattskyldiges personnummer eller organisationsnummer (2 kap 10 §). På förtryckta deklarationsblanketter för förenklad självdeklaration skall uppgift om bl.a. den skattskyldiges personnummer eller organisationsnummer förtryckas (2 kap 11 §). Fåmansföretag och vissa andra företag skall i självdeklarationen lämna uppgift om bl.a. delägares eller honom närstående personers personnummer (2 kap. 16 §).

I lagens tredje kapitel finns bestämmelser om kontrolluppgifter. I varje kontrolluppgift skall anges bl.a. personnummer eller organisationsnummer för såväl den uppgiftsskyldige som den uppgiften avser (3 kap. 57 §). Kontrolluppgifter skall i olika sammanhang lämnas av bl.a. den som betalar ut lön, arvode, andra ersättningar eller förmåner som utgör skattepliktig intäkt av tjänst. Också utbetalning av sjukpenning, föräldrapenning, pension, livränta, royalty, näringsbidrag, räntebidrag för bostadsändamål m.m. medför skyldighet att lämna kontrolluppgift. Som exempel ur den mycket omfattande krets som har att lämna kontrolluppgifter kan nämnas arbetsgivare, RFV, allmän försäkringskassa, arbetslöshetskassa, universitet och högskolor, CSN, länsarbetsnämnd, Värdepapperscentralen VPC AB, den som yrkesmässigt bedrivit inlåning eller på annat sätt yrkesmässigt ombesörjt att pengar blivit räntebärande och den som i vissa fall utbetalt utdelning på aktie i svenskt aktiebolag.

6.2.6 Ett nytt identitetsbegrepp för enskilda näringsidkare

En tilldelning av särskilda identitetsbeteckningar för enskilda näringsidkare skulle medföra en väsentlig minskning av exponeringen av näringsidkares personnummer. En sådan minskning utgör enligt

utredningens mening en betydande vinst från integritetssynpunkt. På fakturor och i många andra sammanhang kan det särskilda identitetsbegreppet användas i stället för personnummer eller registreringsnummer med personnummer som huvudsaklig del.

Som tidigare påpekats innebär tilldelningen av ett särskilt identitetsbegrepp inte att något nytt rättssubjekt skapas. Avsikten med förslaget om ett särskilt identitetsbegrepp är heller inte att göra det möjligt för den enskilde näringsidkaren att i alla sammanhang underlåta att lämna sitt personnummer. En koppling mellan personnumret och det särskilda identietsbegreppet måste också finnas i flera register, bl.a. i det centrala skatteregistret. Genom vissa begränsningar i användningen av det särskilda identitetsbegreppet menar utredningen att de eventuella risker för förväxlingar som kan föreligga minimeras. Exempelvis bör det inte vara möjligt att i stället för personnummer ange företagarnummer på en ansökan om stämning. Det är också viktigt att det särskilda identitetsbegreppet ges en sådan utformning att det inte kan förväxlas med person- eller organisationsnummer.

Sifferbeteckning, företagarnummer

Ett identitetsbegrepp bestående av en kombination av siffror och bokstäver skulle innebära den fördelen, att förväxlingar med personnummer och organisationsnummer skulle kunna undvikas. PRV har vid underhandskontakter bedömt att ett rent sifferbegrepp är att föredra framför en kombination av siffror och bokstäver. Utredningen föreslår därför att det särskilda identitetsbegreppet för enskilda näringsidkare blir en ren sifferbeteckning, förslagsvis benämnd *företagarnummer*. Numret bör utformas på sådant sätt att det inte kan förväxlas med ett person- eller organisationsnummer.

En fråga är om ett nytt företagarnummer skall åtnjuta samma skydd som personnumret och om de beslut från Datainspektionen och de DIFS:ar som innehåller bestämmelser om personnummer skall gälla också för det nya identitetsbegreppet.

Det särskilda företagarnumret skulle komma att knytas till en enskild person. Ett register med företagarnummer blir därför enligt bestämmelserna i datalagen att anse som ett personregister. Registrering av företagarnummer kan således inte ske lika fritt som exempelvis registrering av organisationsnummer.

Om det särskilda företagarnumret skall få den användning som är avsedd kan det emellertid inte omgärdas med samma strikta restriktioner som personnumret. Den skyddsbestämmelse för personnummer som f.n. finns i 7 § datalagen och den begränsning av användningen av personnummer som utredningens förslag om en särskild lag om användning av personnummer innebär kan därför inte omfatta

företagarnumren. De bestämmelser om personnummer som finns i olika DIFS:ar bör följaktligen inte heller omfatta företagarnummer. Det av utredningen föreslagna sekretesskyddet, se avsnitt 6.4.1, omfattar inte företagarnummer.

Kreditupplysningslagen (1973:1173) skiljer på begreppen kreditupplysning och personupplysning. Med kreditupplysning avses enligt lagen uppgift, omdöme eller råd som lämnas till ledning för bedömning av annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonimiskt hänseende. Med personupplysning avses kreditupplysning om annan enskild person än den som är näringsidkare eller annars har så väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet att uppgift om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning (jfr 2 §). En användning av företagarnummer i kreditupplysningsregister skulle kunna göra det lättare att skilja ut upplysningar som avser enskild näringsidkare. Utredningen har emellertid inte närmare utrett konsekvenserna av en sådan användning av företagarnumren och lämnar därför inte något förslag i denna del.

Var skall tilldelningen regleras och var skall den äga rum?

Tilldelningen av särskild identitetsbeteckning för enskilda näringsidkare regleras lämpligen i lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. (jfr avsnitt 6.2.3). Detta kan ske genom en komplettering av lagen som anger att företagarnummer skall fastställas för enskild näringsidkare.

En identitetsbeteckning som tilldelas en enskild näringsidkare bör vara unik och följa näringsidkaren under hela den tid denne bedriver näringsverksamhet i form av enskild firma. Identitetsbeteckningen måste också kunna bevaras en viss tid efter det att verksamheten upphört för att möjliggöra kontroller av olika slag. Det bör närmare övervägas i vilka register det tilldelade företagarnumret skall registreras.

En annan fråga är var tilldelningen av särskilda identitetsbeteckningar bör ske. Enligt uttalanden i förarbetena till lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. (prop. 1974:56) bör organisationsnummer tilldelas i samband med den registrering som sker i samband med att en juridisk person bildas och som oftast är en förutsättning för att den juridiska personen skall få full rättskapacitet. En registrering av enskild firma i handelsregistret medför, som tidigare påpekats, inte någon ändring beträffande rättskapaciteten. Det är fortfarande den fysiska person som driver verksamheten som är rättssubjekt.

Enskild näringsidkare tilldelas, som tidigare redovisats, ett särskilt registreringsnummer vid registrering för mervärdeskatt hos skattemyn-

digheten. Registreringsnumret består av näringsidkarens personnummer med ett löpnummer för varje mervärdeskattepliktig verksamhetsgren som bedrivs. I handelsregistret hos PRV registreras den enskilde näringsidkaren med personnummer och löpnummer. Om näringsidkaren bedriver flera verksamheter lägger PRV till 01, 02 osv. efter personnumret. I det allmänna företagsregistret registreras de som tilldelats organisationsnummer enligt lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. (med undantag av dödsbon), enskilda näringsidkare som förts in i ett handelsregister samt fysiska personer och dödsbon som regelbundet bedriver näringsverksamhet eller som regelbundet har någon anställd. Med fysiska personerna avses här sådana fysiska personer som registrerats för mervärdeskatt och sådana som enligt särskild debitering skall betala preliminär F-skatt eller särskild A-skatt för inkomst av näringsverksamhet enligt kommunalskattelagen.

Eftersom förutsättningarna är olika för registrering i handelsregistret respektive skattemyndighetens register kan det förekomma att en enskild näringsidkare finns registrerad i endast endera av dessa register. Utredningen anser att tilldelningen av särskild identitetsbeteckning inte bör vara knuten till en näringsidkares omsättning och att tilldelningen av särskild identitetsbeteckning bl.a. av detta skäl bör ske i samband med registreringen i handelsregistret hos PRV.

En konsekvens av förslaget blir att en enskild näringsidkare som inte registrerar sin firma i handelsregistret inte kommer att tilldelas någon särskild identitetsbeteckning. Utredningens förslag om sekretess för personnummer medför att personnumret knappast kan användas som identitetsbeteckning i näringsverksamheten för de enskilda näringsidkare som inte tilldelas företagarnummer. För dessa får i stället exempelvis uppgift om födelsetid registreras.

En enskild näringsidkare är oförhindrad att registrera flera olika firmor i handelsregistret. Utredningen anser dock inte att det skall vara möjligt för näringsidkaren att tilldelas mer än en särskild identitetsbeteckning (företagarnummer).

Handelsregisterlagen innehåller, som tidigare redovisats, bestämmelser om avförande av firma ur registret. Ett avförande som beror på antagande om att näringsidkaren upphört med sin verksamhet torde inte medföra några större problem. Beror däremot avförandet exempelvis på en dom om hävande av firmaregistrering kan den situationen uppkomma att registreringar med tilldelad identitetsbeteckning finns kvar hos bl.a. skattemyndigheten, medan firman avförts ur handelsregistret. Problemet med avförande ur registret hänger till viss del samman med att upplösningen av en enskild firma kan ske formlöst, medan det för exempelvis handelsbolag och aktiebolag finns särskilda regler som tar sikte på organisationernas upplösning. Problemet torde kunna lösas genom att PRV bevarar uppgifter om

tilldelade identitetsbeteckningar även efter det att registreringen avförts ur handelsregistret.

Vid registrering hos skattemyndigheten bör det nya identitetsbegreppet (företagarnumret) utgöra registreringsnummer även hos skattemyndigheten, eventuellt med ett löpnummer för varje mervärdesskattepliktig verksamhetsgren. Hos skattemyndigheten skall vidare finnas en koppling mellan företagarnumret och personnumret.

Obligatorium eller frivillighet?

Utredningen har övervägt att göra tilldelningen av företagarnummer beroende av en särskild ansökan från näringsidkaren. Fördelen med ett sådant system är att de näringsidkare som inte är intresserade av att erhålla något särskilt företagarnummer inte behöver tilldelas något nummer. En del näringsidkare upplever det inte som något problem att deras personnummer används som identitetsbeteckning. Andra har investerat i förtryckt material med personnumret angivet och vill kanske inte drabbas av extra kostnader för att ändra i detta material. Med ett ansökningsförfarande skulle förslaget också kunna finansieras genom ansökningsavgifter. Kostnaderna för en reform som bygger på tilldelning efter ansökan kan också bedömas bli lägre eftersom antalet tilldelade företagarnummer skulle bli mindre än i ett obligatoriskt tilldelningsförfarande.

En frivillig tilldelning har således vissa fördelar, men utredningen anser ändå att en obligatorisk tilldelning är att föredra. Vid en obligatorisk tilldelning kan alla enskilda företagare tilldelas företagarnummer vid samma tidpunkt och riskerna för felregistreringar hos skattemyndigheten torde därmed minimeras. Antalet tilldelade företagarnummer blir sannolikt också större vid ett obligatorium vilket medför en väsentlig minskning av användningen av personnummer. Utredningens förslag om sekretess för uppgift om personnummer kan inte heller få någon större genomslagskraft om personnummer får användas som identitetsbeteckning i näringsverksamhet.

Förslaget om sekretess för uppgift om personnummer medför också att personnummer inte utan en undantagsregel i sekretesslagen kan användas i näringsverksamheten för de företagare som inte tilldelas något företagarnummer. För dessa föreslår utredningen att uppgift om födelsetid används, eventuellt i kombination med en särskild kod.

En regel om tilldelning av företagarnummer skulle kunna utformas så att tilldelningen, i likhet med vad som gäller vid registrering av exempelvis handelsbolag och aktiebolag, sker automatiskt vid registrering. Utredningen lämnar förslag till ändring av handelsregisterlagen, se författningsförslag 4.

Även om en avgiftsfinansiering inte framstår som lika tilltalande vid ett obligatoriskt tilldelningförfarande vill utredningen inte helt avvisa tanken på en sådan finansiering. Utredningen förordar emellertid en finansiering som sker inom ramen för respektive myndighets anslag för systemutveckling.

Utredningen lämnar ett förslag till författningsreglering beträffande fastställande av företagarnummer som innebär att lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. kompletteras med en bestämmelse (1 a §) som bl.a. anger att identitetsbeteckning i numerisk form (företagarnummer) skall fastställas för enskild näringsidkare (se författningsförslag nr 3).

Användningsområden

Avsikten med förslaget om ett särskilt företagarnummer för enskilda näringsidkare har främst varit att försöka minska den frekventa exponering av personnummer som förekommer på momsfakturor m.m. Det tilldelade företagarnumret bör därför anges på fakturor och därmed jämförliga handlingar som avser omsättning för vilken skatt utgår. Utredningen lämnar förslag till författningsändring avseende 11 kap. 5 § i den nya mervärdesskattelagen, se författningsförslag nr 6.

Även på F-skattebeviset bör det vara möjligt att i stället för personnummer ange det särskilda företagarnumret.

Utredningen har också övervägt möjligheterna att föreskriva att deklarationer skall innehålla företagarnummer i stället för personnummer. Den vinst från integritetssynpunkt som man skulle uppnå skulle emellertid bli mycket liten eftersom deklarationsblanketter inte är utsatta för någon större grad av exponering. Med hänsyn till det merarbete för skattemyndigheten som förfarandet skulle innebära har utredningen stannat för att inte föreslå några ändringar av bestämmelserna om vilka identitetsnummer som skall anges på deklarationsblanketter.

Vid näringsidkarens egna kontakter med skattemyndigheten bör därför alltid personnummer användas. Detta innebär bl.a. att självdeklarationen samt skattsedel och inbetalningskort för F-skatt skall innehålla personnummer. Det kan emellertid inte undvikas att en enskild näringsidkare vid kontakt med skattemyndigheten någon gång använder företagarnummer i stället för personnummer. Hos RSV måste därför, som tidigare påpekats, finnas ett register som knyter företagarnummer till personnummer. Utredningen föreslår en ändringar i skatteregisterlagen som gör det möjligt att registrera uppgift om enskild näringsidkare i det centrala skatteregistret och i de regionala skatteregistren, se författningsförslag nr 5.

En stor del av kronofogdemyndighetens verksamhet bedrivs också genom registerbearbetning varvid personnumret används som kopplingsbegrepp. Sedan den 1 januari 1992 är det också kronofogdemyndigheten som handlägger den summariska processen enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Kronofogdemyndigheten bör därför ha tillgång till register som knyter företagarnummer till personnummer. Detta förutsätter en ändring i de bestämmelser som reglerar innehållet i kronfogdemyndigheternas (RSV:s) exekutiva register.

Även i kreditupplysningsregister skulle användningen av företagarnummer, som utredningen tidigare nämnt, kunna innebära vissa fördelar.

Övergångsbestämmelser

Alla handelsregister skall enligt övergångsbestämmelserna till ändringarna i handelsregisterlagen vara överförda till PRV före 1995. Enligt uppgift från PRV skulle verket kunna inleda tilldelningen av särskilt företagarnummer för enskilda näringsidkare den 1 juli 1995. Från RSV:s sida har hävdats att ett byte från personnummer till företagarnummer bör ske vid ett årsskifte.

Utredningen menar att tilldelningen bör inledas samtidigt för både befintliga registreringar och för nyregistreringar. Tidpunkten för införandet av möjligheten att erhålla företagarnummer blir enligt förslaget den 1 januari 1998.

Författningsändringar

Utredningen lämnar förslag till författningsreglering beträffande
* lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.,
* handelsregisterlagen,
* skatteregisterlagen och
* mervärdesskattelagen (författningsförslag 3 - 6).

Förslaget torde därutöver kräva ändringar i regleringen av kronofogdemyndigheternas register och i förordningen om det allmänna företagsregistret.

Vid de ytterligare överväganden beträffande företagarnummer som kan komma att erfordras bör bl.a. författningar med bestämmelser om organisationsnummer gås igenom för att lämna underlag för bedömingar av i vilka ytterligare sammanhang uppgift om företagarnummer bör eller skall vara registrerat. Det har inom utredningens tidsramar inte funnits utrymme för en sådan genomgång.

6.3 Begränsning av tilldelningen av personnummer i vissa fall

Det finns f.n. omkring 408.000 personer som, utan att vara folkbokförda, tilldelats personnummer. Utredningen föreslår att tilldelningen av personnummer till personer som inte är folkbokförda skall begränsas. Utredningen anser att tilldelningen av personnummer för registrering i rättsväsendets register, skatteregister, register hos allmänna försäkringskassor, pass, körkort och sjömansregister bör upphöra. Tilldelningen för värnpliktsändamål bör enligt utredningens mening övervägas ytterligare.

6.3.1 Tilldelning av personnummer

När den nya folkbokföringslagen trädde i kraft den 1 juli 1991 överfördes de arbetsuppgifter inom folkbokföringen som tidigare tillkommit pastorsämbetena till skattemyndigheterna. Tilldelningen av personnummer har dock alltid skett hos skatteförvaltningen.

Enligt 18 § folkbokföringslagen skall personnummer fastställas för varje folkbokförd person. Personnummer skall vidare fastställas för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning. För personer som inte är folkbokförda fastställs personnummer av den skattemyndighet som RSV bestämmer, jfr 5 § folkbokföringsförordningen. Beträffande folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen hänvisas bl.a. till avsnitt 3.1.1.

Efter en systemändring i april 1993 sker personnummertilldelningen numera direkt i ADB-systemet för folkbokföring genom registrering i det lokala folkbokföringsregistret.

Hittills har, enligt uppgift från RSV:s folkbokföringsenhet, omkring 11 miljoner personnummer tilldelats. Totalt finns f.n. omkring 408.000 personnummer för personer som inte är eller har varit folkbokförda. Varje år ändras omkring 1.500 personnummer. Det övervägande antalet beslut om förändringar av personnummer kan, enligt RSV:s folkbokföringsenhet, anses ha sin grund i en materiell prövning av den registrerade födelsetiden för personer av utländsk härkomst.

Tilldelning för personer som inte är folkbokförda

Enligt gällande praxis tilldelas personnummer för en person som inte är folkbokförd för sju olika ändamål. Dessa ändamål är:

1. Tilldelning för *rättsväsendets register*. Tilldelningen sker hos skattekontoret Jakobsberg efter rekvisition från RPS. Författningsstöd för denna tilldelning finns i 23 § förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem och 12 § polisregisterkungörelsen (1969:38).

Förordningen om rättsväsendets informationssystem anger att den skattemyndighet som RSV bestämmer på begäran av RPS skall fastställa personnummer för personer som saknar personnummer och om vilka uppgifter kommit in till RPS. Här finns således ett uttryckligt författningsstöd för tilldelningen.

Polisregisterkungörelsen anger att den skattemyndighet som RSV bestämmer på begäran av RPS skall fastställa personnummer för personer som saknar personnummer och om vilka uppgifter kommit in till RPS polisregister.

Antalet personer som tilldelats personnummer efter ansökan från RPS uppgår till 112.130. Under 1993 tilldelades 10.480 sådana personnummer.

RSV har i remissyttrande över promemorian (Ds 1992:32) Lag om kriminalregister ifrågasatt behovet av att tilldela personnummer för en person enbart för registrering i ett polisiärt register.

2. Tilldelning för *värnpliktsändamål*. Tilldelningen ske hos skattekontoret Jakobsberg efter framställan från värnpliktskontor med stöd av 9 § kungörelsen (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga.

I kungörelsen anges att den skattemyndighet som RSV bestämmer efter framställning av värnpliktskontor bestämmer personnummer för värnpliktig som saknar sådant nummer.

Någon uppgift om hur många personnummer som tilldelats för detta ändamål har utredningen inte kunnat få fram. Enligt Värnpliktsverket sker tilldelning mycket sällan främst beroende på att värnpliktslagstiftningen är tillämplig enbart på svensk medborgare och då den som bor utomlands kallas till mönstring bara om han själv begär det.

3. För registrering i *skatteregistret* fastställs personnummer av respektive skattekontor. För person som inte är folkbokförd skall, enligt 5 § skatteregisterlagen (1980:343), personnummer registreras i den mån det behövs för beskattning. Skattemyndigheten fastställer därför personnummer för person i samband med att skattsedel utfärdas eller beslut fattas om särskild inkomstskatt.

Skatteregisterlagen innehåller inte någon bestämmelse som reglerar fastställande av personnummer. Uttryckligt författningsstöd för den

tilldelning av personnummer som sker för registrering i skatteregistret saknas således.

Antalet personer som tilldelats personnummer för detta ändamål uppgår totalt till 249.560. Under 1993 tilldelades 9.950 sådana personnummer.

I yttrandet över betänkandet (SOU 1992:133) Mottagande av asylsökande och flyktingar har RPS avstyrkt att personnummer tilldelas asylsökande i väntan på uppehållstillstånd för att underlätta utbetalning av dagbidrag. Jfr avsnitt 6.3.2 om tilldelning av SIV-kort och SIV-nummer.

4. För registrering i *register hos allmän försäkringskassa* fastställer respektive skattekontor personnummer efter begäran av allmän försäkringskassa.

Försäkringskassornas sjukförsäkringsregister får enligt lagen (1993:747) om sjukförsäkringsregister hos de allmänna försäkringskassorna innehålla uppgift om personnummer för vissa i lagen angivna personer, bl.a. personer som är försäkrade enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och genom inskrivning i försäkringskassan tillhör eller tillhört lokalkontoret. Personer som skall skrivas in i försäkringskassans register utan att vara folkbokförda och skattskyldiga tilldelas enligt praxis personnummer. Det gäller i första hand personer som tidigare har varit bosatta i Sverige och numera har rätt till ATP.

EES-avtalet innebär att medborgare i annan EES-stat kan ha rätt till förmåner i Sverige och därför skall skrivas in i försäkringsregistret. En sådan rätt till förmån behöver inte alltid vara förknippad med krav på bosättning i landet.

Lagen om sjukförsäkringsregister hos de allmänna försäkringskassorna innehåller inte någon bestämmelse som reglerar fastställande av personnummer. Tidigare fanns bestämmelser i kungörelsen (1967:497) om vissa register hos folkbokföringsmyndighet över fastigheter och skattskyldiga m.fl. som angav att skattemyndigheten skulle fastställa personnummer för vissa personer, bl.a. icke skattskyldiga personer som var inskrivna i försäkringskassa och som skulle föras in i register över skattskyldiga i länet. Sedan kungörelsen upphävts utan att ersättas av annan bestämmelse saknas lagstöd för denna tilldelning av personnummer.

Även i förordningen (1993:982) om bostadsbidragsregister finns föreskrivet att uppgift om personnummer skall registreras. Bestämmelsen avser de bostadsbidragsregister som RFV och de allmänna försäkringskassorna för. Inte heller i denna förordning finns bestämmelser om fastställande av personnummer.

Antalet personer som tilldelats personnummer för att ingå i försäkringskassornas register uppgår till 8.150. Under 1993 tilldelades 70 sådana personnummer.

5. För utfärdande av *passhandling* och *registrering i passregistret* fastställer skattekontoret Jakobsberg personnummer efter begäran av passmyndigheten.

Passmyndigheten rekvirerar personnummer med stöd av föreskrifter för verkställighet av passlagen (1978:302) och 29 § passförordningen (1979:664). I passförordningen finns emellertid endast en delegationsbestämmelse som anger att ytterligare föreskrifter för verkställighet av passlagen och passförordningen meddelas för passmyndigheter inom riket av RPS och för passmyndigheter utom riket av Utrikesdepartementet. Någon uttrycklig bestämmelse om fastställande av personnummer finns således inte i förordningen.

I RPS föreskrifter och allmänna råd för verkställighet av passlagen och passförordningen, Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPS FS 1991:4, FAP 530-I) anges att om en person som ansöker om pass saknar personnummer, skall passmyndigheten göra framställning till RSV om att få personnummer fastställt.

UD har utfärdat motsvarande föreskrifter (UF 1989:10).

Tilldelningen för passändamål avser barn som är svenska medborgare och föds i utlandet av svensk moder som inte är folkbokförd i Sverige vid barnets födelse. I samband med rekvisitionen av personnummer skall föräldrarna anmäla namn för barnet. Skattekontoret i Jakobsberg kontrollerar att de formella och materiella förutsättningarna för registering av namn är uppfyllda.

Antalet personer som tilldelats personnummer för passändamål uppgår till 22.660. Under 1993 tilldelades 1.720 sådana personnummer.

6. För *registrering i körkortsregistret* fastställs personnummer av skattekontoret i respektive residensstad efter begäran av länsstyrelsen eller Vägverket.

Körkortsregistret skall bl.a. innehålla uppgift om personnummer, jfr 91 § körkortsförordningen (1977:722). Förordningen innehåller inga bestämmelser om fastställande av personnummer, varför författningsstöd saknas för denna tilldelningskategori. Personnummer tilldelas när svenskt körkort skall utfärdas för person som saknar personnummer. Denna kategori torde normalt utgöras av utländsk diplomatisk personal, men fråga har enligt RSV även uppkommit om personnummer skall tilldelas för inte folkbokförd person i samband med utfärdande av körkortstillstånd.

Antalet personer som tilldelats personnummer för körkortsändamål uppgår till 3.300. Under 1993 tilldelades 50 sådana personnummer.

I detta sammanhang kan också nämnas att den som saknar personnummer vid registrering av fordonsförvärv i fordonsregistret tilldelas ett tillfälligt nummer av länsstyrelsen, ett s.k. 699-nummer.

7. För registrering i *sjömansregistret* fastställs personnummer av skattekontoret Norrköping efter begäran av Sjöfartsverket.

Sjömansregistret skall enligt 23 § mönstringslagen (1983:929) innehålla uppgifter om bl.a. de enskilda sjömännens identitet. Lagen innehåller inga bestämmelser om fastställande av personnummer, varför författningsstöd saknas för denna tilldelningskategori.

Antalet personer som tilldelats personnummer för detta ändamål uppgår till 12.680. Under 1993 tilldelades 250 sådana personnummer.

Samtliga sifferuppgifter har hämtats ur centrala referensregistret. Sammanlagt finns, som tidigare nämnts, totalt omkring 408.000 personer som tilldelats personnummer utan att vara eller ha varit folkbokförda. Under 1993 uppgick den totala tilldelningen till icke folkbokförda till omkring 22.520. Av dessa har under 1993 folkbokförts 510 personer

1983 års folkbokföringskommitté uttalade i sitt slutbetänkande (SOU 1990:50) Ny folkbokföringslag i specialmotiveringen till förslaget till bestämmelse om personnummer följande (s.112):

> Med hänsyn till personnumrets karaktär av grundläggande identitetsbegrepp är det angeläget att det i lag fastställs vilka personer som folkbokföringsmyndigheten har skyldighet att tilldela personnummer. För närvarande tilldelas personnummer i vissa fall med stöd av förordning eller med endast ett indirekt stöd i författning. Den föreslagna principen kan därför kräva en översyn över personnummeranvändningen i register utanför folkbokföringen.

Förslaget om en översyn av reglerna om personnummeranvändningen i andra register kommenteras inte i propositionen om en ny folkbokföringslag (prop. 1990/91:153).

Framställningar om tilldelning av personnummer

Enligt RSV:s tolkning av bestämmelsen i 18 § folkbokföringslagen kan tilldelning av personnummer för person som saknar sådant nummer endast ske om personnummer skall ingå i ett register som förs med stöd av lag eller annan författning. I samband med förfrågningar har RSV hittills avrått skattemyndigheterna från att utvidga den personkategori som kan tilldelas personnummer av annan anledning än

folkbokföring. Det har exempelvis gällt personnummer för registrering i bilregistret samt öppnande av inlåningskonto hos bank.

I samband med att länsstyrelsernas handelsregister överförts till PRV har framställts krav på att personnummer skall tilldelas för utländska medborgare som saknar personnummer. RSV har rekommenderat skattemyndigheterna att vägra tilldelning eftersom handelsregisterlagen saknar bestämmelser om rekvisition av personnummer för person som saknar sådant nummer. Enbart den anledningen att registret överförts till ADB vid annan myndighet är, menar RSV, inte tillräcklig anledning att tilldela personnummer.

Även i samband med registrering av arbetssökande vid arbetsförmedling har framställts krav på tilldelning av personnummer. Denna kvot kan komma att öka genom att EES-medborgare uppehåller sig i Sverige för att söka arbete. RSV har rekommenderat skattemyndigheterna att vägra tilldelning av personnummer eftersom arbetsförmedlingens register inte förs med stöd av lag eller annan författning.

6.3.2 Uppehållstillstånd, SIV-nummer m.m.

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd för att få vistas här skall inte tas upp i folkbokföringen förrän han beviljats sådant tillstånd. Undantag från kravet får göras om det finns synnerliga skäl (4 § folkbokföringslagen). I förarbetena till folkbokföringslagen uttalade fördragande statsrådet följande (prop. 1990/91:153 s. 91):

> Många skäl talar mot att en utlänning vars rätt att stanna i landet ännu inte avgjorts blir registrerad som bosatt här. Exempelvis kan det faktum att en person folkbokförts komma att uppfattas, både av honom själv och av andra, som ett bevis på att han godkänts som invandrare. Vidare utfärdas skattsedel automatiskt för en folkbokförd person. Detta tolkas inte sällan av arbetsgivare som att personen har arbetstillstånd.

Synnerliga skäl för undantag från kravet på uppehållstillstånd anses föreligga i två olika typer av fall (prop. s. 134). Den ena gruppen avser sådana personer för vilka uppehållstillståndsprövningen endast är av formell natur, t.ex. för inflyttande utländska adoptivbarn till här bosatta personer eller minderåriga barn som återförenas med här bosatta föräldrar som har uppehållstillstånd. Den andra gruppen utgörs av sådana personer som utvisats men vars vistelse i landet kan förutses fortvara för längre tid på grund av att något avlägsnande ändå inte skall ske. I det senare fallet bör, enligt uttalanden i specialmotiveringen till 4 §, folkbokföring inte ske förrän det föreligger ett beslut om att utvisningsbeslutet inte skall verkställas.

Invandrare som inte är medborgare i ett nordiskt land måste, oavsett ålder, ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige längre tid än tre månader.

För personer som omfattas av EES-avtalet gäller att det särskilda uppehållstillstånd som utfärdas för denna kategori skall uppvisas vid invandringstillfället.

SIV-nummer

Från och med den 1 oktober 1993 tilldelas alla asylsökande i Sverige var sitt s.k. SIV-kort. Kortet visar bl.a. att innehavaren är registrerad som asylsökande hos Invandrarverket, den asylsökandes namn, födelsetid, kön, längd och språk. På kortet finns en bild av den asylsökande. Kortet anger också Invandrarverkets dossiernummer (SIV-nummer). Syftet med SIV-kortet är att alla myndigheter skall få ett gemensamt begrepp för att identifiera en asylsökande.

SIV-numret är ett tio-siffrigt tal som är unikt för varje individ. De två första siffrorna anger serienummer (f.n. används serie 06). Efter serienumret anges ett bindestreck. Därefter följer ett sexsiffrigt tal som anger Invandrarverkets dossiernummer. Den näst sista siffran i SIV-numret anger hur många kort som utfärdats under dossiernumret och den sista siffran är en kod som visar anledningen till ett eventuellt byte av kort.

Det SIV-kort som den asylsökande får på mottagningscentret gäller fyra månader. Om asylärendet inte har avgjorts när kortet upphör att gälla måste det förnyas. SIV-kort nummer två har längre giltighetstid. Även det kan förnyas.

Den som får uppehållstillstånd i Sverige skall lämna tillbaka sitt SIV-kort antingen när förläggningen lämnas eller - om personen vistas i kommun - när personen folkbokförts. Den som får avslag på sin asylansökan måste lämna tillbaka sitt SIV-kort innan han reser från Sverige.

Invandrarverket svarar för registreringen av uppgifterna på SIV-kortet och eventuella förändringar i det. Registrering sker i Invandrarverkets SU-system. För detta system har Datainspektionen utfärdat särskilda villkor.

SIV-kortet visar den identitet som den asylsökande uppgav när han sökte asyl i Sverige. De asylsökande som inte hade något pass eller legitimation när de sökte asyl har dessutom texten "identiteten är inte styrkt" på sina kort. Kortet underlättar kontakten mellan de asylsökande och samhället. Avsikten är att SIV-kortet inom sjukvården skall göra det lättare att upprätta en patientjournal för varje asylsökande. Posten har samtyckt till att lämna försändelser till asylsökande som legitimerar sig med SIV-kortet. Personer som har fått uppehållstill-

stånd skall ta med SIV-kortet till det lokala skattekontor där de skall folkbokföras.

Antalet asylsökande uppgick under 1990 till 29.420, 1991 till 27.351 och 1992 till 84.018. Andelen permanenta uppehållstillstånd av alla "asylbeslut" uppgick för 1990 till 34 procent, för 1991 till 44 procent och för 1992 till 37 procent.

6.3.3 Utredningens överväganden och förslag

Det förutsätts i direktiven till utredningen att personnummer skall finnas kvar i de sammanhang där tillräckligt starka skäl motiverar det.

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i landet. I folkbokföringen registreras fortlöpande vilka som bor i landet och var de bor. Syftet med folkbokföringen kan sägas vara att tillgodose samhällets behov av basuppgifter rörande bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden om befolkningen. Skall personnummer finnas kvar är det, enligt utredningens mening, naturligt att de finns kvar hos de myndigheter där de tilldelas och ursprungligen registreras, dvs. inom folkbokföringen hos skattemyndigheterna.

Emellertid menar utredningen att det finns skäl att skapa en fastare reglering kring tilldelningen av personnummer till personer som inte är folkbokförda i landet. Med hänsyn till den betydelse som personnumret har i samhället och det faktum att ett personnummer med all rätt uppfattas och används på samma sätt oavsett hur det har tilldelats anser utredningen att det i lag uttryckligen bör anges i vilka fall personnummer skall tilldelas. Att personnumret är tillförlitligt och att tilldelningen sker enligt enhetliga regler med stöd av bestyrkta identitetsuppgifter får även anses vara viktigt från integritetssynpunkt. Tilldelning av personnummer bör således få ske endast när det föreligger ett uttryckligt författningsstöd.

Enligt 18 § folkbokföringslagen fastställs, som tidigare redovisats, personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning. Trots denna bestämmelse tilldelas enligt praxis personnummer utan att det finns något egentligt författningsstöd. Enbart det förhållandet att personnummer skall ingå i ett register som förs med stöd av lag eller annan författning kan inte, enligt utredningens mening, anses vara ett skäl för personnummertilldelning. Om en tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda skall få ske, bör det av lag eller författning uttryckligen framgå att sådant nummer skall fastställas. Utredningen föreslår därför att 18 § förtydligas genom ett tillägg som anger att personnummer för personer som inte är folkbokförda fastställs i de fall *det i lag eller*

annan författning anges att sådant nummer skall fastställas (se författningsförslag 7). Var tilldelningen skall ske får, liksom f.n., anges i folkbokföringsförordningen.

Vid bedömningen av om personnummer skall få fastställas bör man vid utarbetandet av nya registerförfattningar m.m. inte enbart se till det register eller den användning som regleras. Man bör också göra en bedömning av om det finns ett behov av ett gemensamt identitetsbegrepp som möjliggör en koppling mellan olika register.

Från RSV:s sida har i olika sammanhang ifrågasatts om inte tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda skulle kunna begränsas. Det är också utredningens bedömning att det finns vägande skäl att begränsa denna tilldelning.

För asylsökande skulle i vissa fall i stället det s.k. SIV-numret kunna användas som identifikationsbegrepp. Ett argument mot en utökad användning av SIV-nummer kan vara att dessa hänvisar till ett ärendenummer med registrerade uppgifter hos SIV som kan vara oerhört känsliga för den enskilde. För dessa uppgifter gäller emellertid sekretess och utredningen anser därför att det är bättre att SIV-nummer används än att personnummer tilldelas.

Mot en begränsning av tilldelningen av personnummer kan anföras att tilldelningen av personnummer medför vissa fördelar både för den enskilde och för samhället, bl.a. vad gäller möjligheterna att erhålla en giltig svensk legitimation. Vid öppnandet av nytt telefonabonnemang tvingas personer utan personnummer att ställa säkerhet för att kunna erhålla ett abonnemang. Utan personnummer är det också svårt att öppna ett bankkonto. Lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter föreskriver att den som för egen räkning öppnar ett inlåningskonto skall ange sitt personnummer om mottagaren är skyldig att utan föreläggande lämna kontrolluppgift beträffande räntan. Detta gäller inte den som inte har tilldelats ett personnummer (jfr 3 kap. 57 §), men i praktiken har det ändå blivit svårt för en person utan personnummer att öppna bankkonto.

För samhället innebär personnummer som enhetligt identitetsbegrepp en minimering av administrationskostnader. Kontroller av uppgifter och sambearbetning med andra register underlättas också.

Det kan dock, menar utredningen, ifrågasättas om personer som inte har någon annan anknytning till Sverige än att de exempelvis misstänks för brott eller uppbär pension utan att vara bosatta här bör tilldelas personnummer. Om personen inte vid ett senare tillfälle blir folkbokförd saknar personnumret den funktion som det normalt har som sammanlänkande identitetsbegrepp mellan olika register. De uppgifter som ligger till grund för tilldelning av personnummer i dessa fall är ofta obestyrkta eller ofullständiga.

I de fall personnummer inte tilldelas kan i stället uppgift om födelsetid registreras. Även tilldelning av särskilda nummer, som används endast i vissa register, kan vara ett alternativ. Vidare vill utredningen peka på SIV-numren, jfr avsnitt 6.3.2, som skulle kunna få ett långt större användningsområde än vad som i dag är fallet.

Beträffande de sju kategorier där f.n. - med eller utan författningsstöd - tilldelning av personnummer sker, gör utredningen följande bedömningar.

1. Tilldelning för rättsväsendets register

Denna tilldelning har, som tidigare redovisats, uttryckligt författningsstöd i 23 § förordningen om rättsväsendets informationssystem och 12 § polisregisterkungörelsen. Antalet personer som tilldelats personnummer med stöd av dessa bestämmelser är mycket stort (omkring 112.000 personer). Under 1993 var detta den största tilldelningskategorin med drygt 10.000 tilldelade personnummer.

Från RPS:s sida har, vid de kontakter utredningen haft, framhållits att de personrelaterade ADB-systemen hos RPS byggts upp med personnumret som identifikationsbegrepp. Delar av systemen är i dag föråldrade och större förändringar blir därför kostsamma. Enligt de planer för ADB-utbyggnaden som finns kommer nya system att tas i drift före sekelskiftet. En begränsning av tilldelningen av personnummer för rättsväsendets register kan, enligt RPS, ske utan större kostnader om den genomförs samtidigt som de nya systemen tas i drift. En begränsning som införs före sekelskiftet kommer emellertid att kräva stora systemförändringar och den kommer därmed också att bli kostsam.

RI-systemen (jfr avsnitt 4.3.6) levererar också uppgifter för registrering i ADB-system utanför polisväsendet, nämligen till kronofogdemyndigheternas REX-system, Kriminalvårdsstyrelsens centrala kriminalvårdsregister, Vägverkets körkortsregister och SCB:s återfallsstatistik. Dessa överföringar sker maskinellt och sammankoppling sker med ledning av personnummer och namn. En begränsning av tilldelningen av personnummer för rättsväsendets register påverkar därför även andra register.

Även om det kan ställa sig kostsamt att ta bort möjligheterna att tilldela personnummer för registrering i rättsväsendets register är det, enligt utredningens uppfattning, i dessa fall som tilldelningen framstår som mest stötande. Den fördel som det i många sammanhang innebär att tilldelas ett personnummer bör inte vara kopplad till en kriminell handling. Utredningen föreslår därför att det inte längre skall vara möjligt att tilldela personnummer för rättsväsendets register. Inom rättsväsendet skulle i stället i stor utsträckning SIV-numren kunna

användas, jfr avsnitt 6.3.2. Domstolsverkets föreskrifter beträffande utformning av dom innehåller en föreskrift om att beträffande utlänning för vilken personnummer inte fastställts skall födelsetiden anges med sex siffror (år, månad och dag) på samma sätt som i ett personnummer, jfr avsnitt 4.3.6.

Förslaget om upphörande av tilldelning av personnummer för rättsväsendets register förutsätter ändringar i 23 § förordningen om rättsväsendets informationssystem och i 12 § polisregisterkungörelsen. Utredningen lämnar inte något förslag till ny författningstext. För att minimera kostnaderna för förändringen föreslås dock att ändringarna inte träder i kraft förrän den 1 januari 1998.

2. *Tilldelning för värnpliktsändamål*

Regeringen avser, enligt vad som uppgivits, att under våren 1994 lägga en proposition till en lag om totalförsvarsplikt som bl.a. innebär att reglerna om värnplikt och civilplikt samlas i en författning och administreras av en ny myndighet, Totalförsvarets pliktverk. Detta får till följd att den nya myndigheten skall registrera såväl svenska som utländska medborgare som är bosatta i Sverige och som är skyldiga att fullgöra civilplikt. Alla som är mellan 16 och 70 år föreslås bli civilpliktiga.

Värnpliktsverkets redovisningssystem grundas på de uppgifter som maskinellt överförts från RSV. Avsikten är att samma system skall tillämpas av det nya pliktverket. Eftersom även civilpliktiga skall registeras och även utländska medborgare som är bosatta i Sverige kan behovet av att få personnummer fastställda förutsättas komma att öka markant.

Utredningen anser att frågan om begräsning av tilldelningen av personnummer för värnplikts- eller civilpliktssändamål bör övervägas i samband med uppbyggnaden av nya register inom det föreslagna Totalförsvarets pliktverk. Utredningen lämnar därför inte nu något förslag om upphörande av tilldelningen av personnummer för värnpliktsändamål. Denna tilldelning har redan, som tidigare redovisats, uttryckligt författningsstöd.

3. *Tilldelning för registrering i skatteregistret*

Detta är den numerärt sett näst största grupp som tilldelats personnummer. Ett upphörande av denna tilldelning, som för övrigt saknar författningsstöd, skulle således innebära en avsevärd begränsning av personnummeranvändningen.

RSV har, vid de kontakter utredningen haft med verket, anfört att det är möjligt att i skatteadministrationen till en obetydlig merkostnad

hantera uppgifter om inte folkbokförda utan att dessa tilldelas personnummer.

För vissa personer som inte har personnummer används vid registrering hos skattemyndigheten ett s.k. GD-nummer. GD-numret är uppbyggt på samma sätt som ett personnummer med sex plus fyra siffror. Alla GD-nummer börjar med siffran 30. GD-nummer tilldelas för personer som beskattas för näringsverksamhet eller fastighetsinnehav. Personer som beskattas enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta tilldelas däremot enligt praxis personnummer.

Utredningen förslår att tilldelningen av personnummer för registrering i skatteregistret skall upphöra. Som alternativ skulle GD-nummer eller andra särskilt tilldelade nummer kunna användas för denna kategori av registrerade. Vid RSV:s kommunikationer med RFV skulle GD-nummer, särskilt tilldelat nummer eller annat nummer som tillskapas för denna kommunikation kunna användas.

Eftersom den tilldelning som i dag sker saknar författningsstöd, torde inte förslaget kräva någon ändring i befintliga författningar. Utredningen föreslår emellertid, som ovan anförts, att 18 § folkbokföringslagen förtydligas genom ett tillägg som anger att personnummer fastställs för personer som inte är folkbokförda i de fall *det i lag eller annan författning anges att sådant nummer skall fastställas.*

4. Tilldelning för registrering i register hos allmän försäkringskassa

Denna tilldelningskategori var under 1993 relativt liten. Hur stor denna kategori kan komma att bli när EES-avtalet varit i kraft en längre tid eller om Sverige blir medlem i EU är svårt att bedöma. Utredningen om socialförsäkringen och EG anför i sitt slutbetänkande (SOU 1993:115) Social trygghet och EES, att regelsystemet inom EES medför att det administrativa samarbetet med andra EES-stater kommer att öka. Betalningar för olika förmåner skall strömma över gränserna, institutioner i de olika staterna måste få tillgång till information i andra stater om tidigare försäkringsperioder etc. För att dessa behov skall kunna tillgodoses måste administrativa rutiner av olika slag byggas upp. Vidare kommer, enligt Utredningen om socialförsäkringen och EG, administrativa rutiner för kontakter mellan olika institutioner i Sverige att behöva utformas. RFV och AMS, som är av Sverige utsedda förbindelseorgan och betalningsförmedlande organ, kommer att till utländska institutioner förmedla en stor mängd information som härrör från olika andra institutioner i Sverige. Motsvarande gäller i fråga om information som tas emot från utländska institutioner. Utredningen om socialförsäkringen och EG har i sitt slutbetänkande inte särskilt redovisat några diskussioner kring de

integritetsfrågor som kan uppkomma vid informationsflödet över gränserna. Utredningen har anfört att antalet personer inom EG som utnyttjar sig av de möjligheter som den fria arbetsmarkanden erbjuder är ganska litet i förhållande till den totala befolkningen och att några större förändringar i dessa förhållanden inte torde vara att förvänta inom den närmaste framtiden.

RFV har, vid de kontakter utredningen haft med verket, framhållit personnumrens stora betydelse som identitetsbegrepp i verkets register. Särskilt beträffande registrering för pensionsförmåner har verket betonat personnumrets betydelse som entydigt begrepp för information som lagras under mycket lång tid och som skall utgöra underlag för beslut som är av stor vikt för den enskilde.

Utredningen anser, som framgår av redovisningen i avsnitt 6.1.2, att RFV även fortsättningsvis bör få registrera personnummer i sina register. När det gäller tilldelningen av personnummer till personer som inte är folkbokförda har utredningen emellertid den uppfattningen att tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda inte bör ske för registrering i försäkringskassornas register.

Som skäl för sitt ställningstagande vill utredningen särskilt framhålla de registreringar som EES-avtalet kan antas medföra. Det kan inte vara rimligt att personer, som i vissa fall inte ens är bosatta i landet, tilldelas personnummer av endast den anledningen att de skall skrivas in i försäkringskassans register. Ett flöde av uppgifter om personnummer över gränserna torde också vara svårt att förena med ett effektivt sekretesskydd för personnummer.

Personnumret har kommit att utgöra kopplingsbegrepp till ett mycket stort antal personregister i samhället. Tillskapandet av ett särskilt socialförsäkringsnummer skulle därför kunna medföra ett utökat integritetsskydd. RFV:s och de allmänna försäkringskassornas system är emellertid så integrerade med andra system som i dag använder personnummer att det, enligt utredningens bedömning, för närvarande inte skulle vara möjligt - att till kostnader och konsekvenser som kan betraktas som rimliga i förhållande till det utökade integritetsskydd som skulle kunna uppnås - inom överskådlig tid införa ett särskilt socialförsäkringsnummer.

Utredningen föreslår således att tilldelningen av personnummer för registrering i försäkringskassornas register upphör. Eftersom tilldelningen saknar författningsstöd torde förslaget, liksom beträffande tilldelningen för registrering i skatteregistret, inte kräva några ändringar i gällande författningar. Som tidigare anförts föreslår utredningen emellertid ett förtydligande av folkbokföringslagens regler om tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda.

5. Tilldelning för passhandling och registrering i passregistret

Till en passansökan som inges till en passmyndighet utom riket skall bl.a. fogas personbevis eller annat intyg om sökandens födelseort, personnummer och svenska medborgarskap, se 2 § 2.c passförordningen (1979:664).

En passansökan skall enligt 7 § passlagen (1978:302) avslås bl.a. om person som ansöker om pass

- är anhållen, häktad, underkastad övervakning enligt 24 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,
- är efterlyst och skall omhändertagas omedelbart vid anträffandet,
- genom lagakraftvunnen dom har dömts till frihetsberövande påföljd, som ej har börjat verkställas, och det finns särskilda skäl att anta att hamn ämnar undandra sig verkställigheten samt
- enligt vissa bestämmelser i konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att uförda pass för sökanden har meddelats.

En ansökan om pass föranleder således kontroller i olika register. Dessa kontroller bör dock, enligt utredningens mening, kunna utföras med namn och uppgift om födelsetid som identitetsbegrepp.

Pass skall, enligt 20 § passförordningen, utfärdas enligt särskilt formulär. Den svenska passboken är så utformad att den innehåller plats för personnummer. Varje avvikelse vid utfärdande av pass kan uppfattas som passet är förfalskat, vilket kan få obehagliga konsekvenser för passinnehavaren. Utrymmet för uppgift om personnummer kan därför inte lämnas tomt i passboken.

Utredningen föreslår att personnummer inte bör tilldelas för passhandling och registrering i passregistret. Förslaget förutsätter att pass utformas så att annat identitetsbegrepp än personnummer kan antecknas i passet, exempelvis särskilt för passändamål tilldelat registreringsnummer.

När det gäller frågan om tilldelning av personnummer torde förslaget endast föranleda ändringar i RPS respektive UD:s verkställighetsföreskrifter. Utredningen lämnar därför inte något förslag till författningsändring.

6. Tilldelning för registrering i körkortsregistret

Denna tilldelningskategori är i dag inte särskilt stor. Framställningar om tilldelning av personnummer i samband med utfärdande av körkortstillstånd skulle dock kunna medföra att denna kategori utökades avsevärt.

Körkort används i mycket stor utsträckning som legitimationshandling. För att i möjligaste mån förhindra att förfalskade körkort används i brottsligt syfte förses körkort sedan den 1 januari 1993 med ett för varje körkortshandling unikt nummer, kallat referensnummer. Referensnumret åsätts körkortet under tillverkningsprocessen och registreras i körkortsregistret. Vid en kontroll av ett körkort skall referensnumret och det personnummer som finns på körkortet uppges. Om dessa två nummer också enligt körkortsregister är kopplade till varandra är körkortet med största sannolikhet äkta. Regeringen har i prop. 93/94:165 s. 19 o.f. föreslagit att sekretess skall gälla för uppgift i körkortsregistret om ett körkorts referensnummer.

I dagens körkortsregistersystem är, enligt uppgift från Vägverket, ett tiosiffrigt nummer en teknisk förutsättning för registrering. Delar av systemen uppges vara föråldrade, varför förändringar skulle bli kostsamma. Enligt de planer för ADB-utbyggnaden som finns kommer emellertid nya system att tas i drift före sekelskiftet.

I dagens system för bil- och körkortsregistrering går det enligt Vägverket inte att ersätta personnumren med uppgifter om namn, adress och födelsetid. Däremot är det tekniskt möjligt att ersätta personnumret med ett konstruerat nummer med samma antal siffror som personnumret.

När en fordonsägare som saknar personnummer skall registreras i bilregistret tilldelas han ett särskilt nummer som är uppbyggt med nio siffror plus en kontrollsiffra. Samtliga nummer börjar på 699.

Registrering med konstruerade nummer kan medföra problem om den icke folkbokförde, som erhållit ett körkort med konstruerat nummer sedermera blir folkbokförd. En person kan då komma att bli innehavare av flera identiteter, ett personnummer och ett konstruerat nummer.

Utredningen anser inte att tilldelning av personnummer bör ske vare sig i samband med utfärdande av körkortstillstånd eller i samband med registrering i körkortsregistret. Uppgifter som har betydelse i körtkortsfrågor bör i stället kunna registreras med namn och uppgift om födelsetid eventuellt i kombination av ett särskilt tillskapat nummer. De kontroller av körkort som görs med ledning av referensnummer och personnummer torde också kunna utföras med referensnummer kombinerat med uppgift om namn och födelsetid. Om en person som erhållit ett konstruerat körkortsnummer senare folkbokförs och tilldelas ett personnummer bör detta registreras i körkortsregistret. Eventuellt får krav på utbyte av körkort övervägas för dessa fall.

Eftersom den tilldelning som i dag sker för körkortsändamål enligt utredningens uppfattning saknar uttryckligt författningsstöd, lämnas inte något förslag till författningsändring. Som tidigare redovisats

föreslår utredningen dock ett förtydligande av 18 § folkbokföringslagen.

7. Tilldelning för registrering i sjömansregistret

Sjöfartsverket ansvarar för tillsyn över mönstring och därmed sammanhängande frågor. Rättsligt styrs verksamheten främst av mönstringslagen, förordningen (1984:831) om mönstring av sjömän samt ILO-konventionen angående nationella identitetshandlingar för sjömän, 1958 (nr 108), ratificerad av Sverige 1970.

Sjömansregistret är sedan 1985 placerat i Norrköping och ingår som en enhet i Sjöfartsverket, Sjöfartsinspektionen. I samband med överflyttning från Arbetsmarknadsstyrelsen 1983-84 blev registret ADB-baserat.

Mönstringslagen anger att redaren omedelbart skall rapportera till sjömansregistret om en sjömans på- respektive avmönstring.

Enligt ILO-konvention nr 108 är medlemsstat skyldig att utfärda identitetshandling för medborgare i den egna staten. Handlingen skall minst innehålla vissa uppgifter som namn, födelseort m.m. Det finns inte något krav på identitets- eller personnummer. En svensk sjöfartsbok för svensk medborgare innehåller dock, i likhet med svenskt pass, personnummer.

ILO-konventionen ger medlemsstat möjlighet att utfärda identitetshandling även för sjöman som inte är medborgare i den egna staten. Sverige utnyttjar den möjligheten och utfärdar på begäran en särskild identitetshandling för utländska medborgare. Detta formulär är av enklare slag än formuläret för svensk sjöman och är inte en identitetshandling enligt ILO-konventionen.

Intressenter till sjömansregistret är, utöver de enskilda sjömännen, Sjöfartsverket, redare- och personalorganisationer, arbetsmarkandsmyndigheter, försäkringskassor, skattemyndigheter, pensionsmyndigheter m.fl.

Till sjömansskattekontoret och skattemyndigheter sänds information automatiskt och regelbundet. Den information som överförs från sjömansregistret är uppgift om vilka personer som är registrerade som aktiva sjömän samt till sjömansskattekontoret uppgift om adress.

Information om personer i registret hämtas främst från de tjänstgöringsbesked som redaren enligt mönstringslagen är skyldig att sända in. Personuppgifter hämtas i stor utsträckning från SPAR.

I sjömansregistret finns f.n. registrerat omkring 60.000 personer varav omkring 20.000 med beteckningen aktiva.

Personnumret används som nyckelbegrepp för de som är registrerade. Tidigare förekom ett till personnummer kompletterande identitetsbegrepp, ett s.k. +50-nummer, för viss kategori sjömän. Detta

nummer var kontruerat som personnumret, men talet 50 adderades till dagsiffran (t.ex. 450379 i stället för 450329). De fyra sista siffrorna tog sjömansregistret ut från en serie som framställts av RSV. Detta identitetsnummer tilldelades personer som inte var eller varit bosatta inom Norden. Frekvensen tilldelade identitetsnummer var de senaste åren mycket låg, omkring tio per år.

Systemet med tilldelade identitetsbegrepp hade, enligt Sjöfartsverket, vissa nackdelar. Bl.a. uppstod missförstånd om numret eftersom man ibland trodde att det var ett felskrivet datum. När en person med tilldelat identitetsbegrepp bosatte sig i Norden rekvirerades personnummer. När nyckelbegreppet ändrats måste därefter samtliga registrerade uppgifter flyttas och säkerhetsspärrar införas för att inte det gamla identitetsbegreppet av misstag skulle användas. Det kunde också hända att en person med tilldelad identitetsbeteckning tilldelades ett svenskt personnummer utan att sjömansregistret fick meddelande om detta. Konsekvensen blev då att en person av misstag kunde ha både tilldelat identitetsbegrepp och personnummer.

Numera sker ingen tilldelning av det särskilda identitetsbegreppet (+50-nummer). I stället rekvieras personnummer även för personer som inte är bosatta inom Norden. Enligt uppgift från Sjöfartsverket rekvirerades under 1993 omkring 650 personnummer, varav större delen avsåg nordiska medborgare. Olika sifferuppgifter föreligger således när det gäller antalet tilldelade personnummer för detta ändamål.

En begränsning av denna tilldelningskategori skulle enligt Sjöfartsverket medföra en del praktiska problem. Sjömän byter ofta arbetsgivare och när en sjöman tillträder eller frånträder en befattning ombord skall redaren enligt bestämmlser i mönstringslagen omedelbart rapportera detta till sjömansregistret. Om sjömän registreras med särskilda nummer i sjömansregistret måste den enskilde sjömannen själv hålla reda på detta nummer och vid varje ny anställning meddela redaren numret.

Även administrationen av sjömansskatten skulle påverkas av en begränsad tilldelning.

Enligt utredningens mening bör i framtiden inte tilldelning av personnummer för registrering i sjömansregistret ske. I stället bör särskilda identitetsbeteckningar kunna användas för detta ändamål.

Enligt vad utredningen inhämtat från Sjöfartsverket kommer en omläggning av sjömansregistret till ett nytt ADB-system att ske inom de närmaste åren. I samband härmed bör det, enligt utredningens uppfattning, vara möjligt att införa rutiner som minimerar de risker för förväxlingar och andra problem som kan följa om personer tilldelas en särskild identitetsbeteckning.

Eftersom tilldelningen av personnummer för registrering i sjömansregistret saknar författningsstöd föreslår utredningen inga författningsändringar. Som utredningen tidigare redovisat föreslås ett förtydligande av 18 § folkbokföringslagen.

6.4 Minskad exponering av personnummer

All yttre exponering av personnummer bör enligt utredningens uppfattning minimeras, eftersom denna kan innebära risker för integritetsintrång. Förslaget till lag om användning av personnummer innehåller, som tidigare redovisats, en bestämmelse (4 §) som syftar till att minska den yttre exponerningen av personnummer. I följande avsnitt anvisar utredningen ytterligare två möjligheter att begränsa exponeringen. I avsnitt 6.4.1 föreslår utredningen att sekretess skall gälla för uppgifter om personnummer. I avsnitt 6.4.2 diskuterar utredningen möjligheterna att genom kryptering och användning av aliasnummer eliminera personnummer i klartext.

6.4.1 Sekretess för personnummer

Inledning

I Sverige utgör offentlighetsprincipen en viktig anledning till att uppgifter om bl.a. personnummer kan spridas från register som förs av myndigheter, kommuner m.m. Införande av ett sekretesskydd för personnummer skulle alltså innebära ytterligare en metod att minska spridningen av personnummer. I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden och förslag beträffande sekretesskydd för personnummer. En redovisning av den svenska offentlighetsprincipen inleder avsnittet.

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten hos staten och kommunerna i största möjliga utsträckning är öppen för insyn från allmänheten. Detta anses vara en förutsättning för att medborgarna skall kunna kontrollera hur myndigheterna fullgör sina uppgifter. Denna öppenhet är bl.a. en förutsättning för att massmedierna skall kunna granska det allmännas verksamhet och medverka i opinionsbildningen. Syftet med offentlighetsprincipen anges ofta vara att den skall garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. Offentlighetsprincipen har naturligtvis också

betydelse för forskningen, kulturen och rent allmänt för det öppna samhället.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på flera sätt. Störst betydelse har säkert principen att alla medborgare har rätt att ta del av myndigheternas handlingar. Denna princip infördes i Sverige redan år 1766, då vi fick vår första tryckfrihetsförordning. Alla handlingar hos en myndighet är emellertid enligt gällande tryckfrihetsförordning (TF) inte tillgängliga för allmänheten. För att en handling skall omfattas av offentlighetsprincipen fordras att den utgör en, som det heter i TF, *allmän handling*. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Principen att allmänna handlingar är offentliga är, som nämnts, fastslagen i tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 1 § TF föreskrivs att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Av 14 kap. 5 § framgår att utlänningar, så länge annat inte bestäms i lag, är jämställda med svenska medborgare i detta hänseende.

Med *handling* avses enligt 2 kap. 3 § första stycket TF - förutom framställningar i skrift eller bild av vanligt slag - också s.k. tekniska upptagningar. ADB-upptagningar betraktas alltså som handlingar i detta sammanhang. Detta innebär bl.a. att en datasamling hos en myndighet är att anse som en handling.

Vad gäller ADB-upptagningar anses sådana enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF *förvarade* hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Innebörden av uttrycket "tillgänglig" är att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen skall kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Förvarsrekvisitet är alltså uppfyllt oberoende av om myndigheten själv har haft eller anser sig ha behov av att söka efter eller sammanställa informationen i fråga. Det räcker emellertid inte alltid med att en myndighet har en sådan faktisk tillgång till en ADB-upptagning som här har beskrivits för att upptagningen skall anses förvarad hos myndigheten. Är det fråga om en upptagning som ingår i ett personregister, krävs också att myndigheten har rättslig befogenhet att göra en överföring av upptagningen till läsbar form (2 kap. 3 § andra stycket 2 TF). Om myndigheten saknar befogenhet att överföra en ADB-upptagning till läsbar form för den egna verksamheten, har allmänheten nämligen inte heller rätt att ta del av upptagningen.

En ADB-upptagning anses ha *kommit in* till en myndighet när någon utomstående har gjort den tillgänglig för myndigheten på så sätt att den kan läsas där. TF:s regler om när handlingar anses *upprättade* tar inte sikte särskilt på ADB-upptagningar. Reglerna innebär dock bl.a. att upptagningar, som ingår i ett ADB-register som förs fortlöpande, är upprättade när registren tas i bruk. Exempel på sådana register är polisregister, socialregister samt hälso- och sjukvårdsregister (2 kap. 7 § TF).

Den omständigheten att en handling, varmed alltså avses även ADB-upptagningar, är en allmän handling innebär inte nödvändigtvis att vem som helst kan få del av den. En del handlingar är *hemliga* därför att sekretess gäller för uppgifter i dem. I TF finns de grundläggande bestämmelserna om vilka begränsningar som får göras i handlingsoffentligheten. Närmare bestämmelser härom finns i sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1992:1474) och i sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1991:1756). En redogörelse för relevanta sekretessregler finns i avsnitt 3.3.

En utgångspunkt vid utformningen av sekretesslagen har varit att man inte skulle åstadkomma mera sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som sekretessen skall tillgodose. Offentlighet är således huvudprincipen.

Offentlighetsprincipen innefattar också en rätt för enskilda att ta del av allmänna handlingar utan att de i samband därmed behöver uppge sitt namn eller det ändamål för vilket handlingen önskas utlämnad. Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF tillförsäkras sökanden *anonymitet*. Om utlämnandet avser en handling som faller under någon bestämmelse i sekretesslagen, kan det dock hända att myndigheten behöver veta vem som vill ha handlingen eller vad den skall användas till för att pröva huruvida någon skada eller något men kan uppstå om handlingen lämnas ut (Se t.ex. RÅ 1990 not. 473).

Överföringen av uppgifter från statliga och kommunala organ till privaträttsliga subjekt har oftast inneburit att allmänhetens insyn i verksamheten försvåras. Offentlighetsprincipen omfattar i princip endast verksamhet som utövas inom myndighetsområdet.

På det statliga området utvidgades år 1988 den ordning med viss handlingsoffentlighet utanför myndighetskretsen som gällt i några få fall tidigare. Det är fråga om vissa aktiebolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. I en bilaga till sekretesslagen finns angivet hos vilka organ rätten att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar skall gälla. Handlingsoffentligheten gäller i den mån handlingarna hör till den i bilagan angivna verksamheten hos organet.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

Omfattningen av allmänhetens insyn i de kommunala företagen varierar. Det finns kommunägda aktiebolag som i bolagsordningen har tagit in en bestämmelse om att offentlighet skall gälla beträffande bolagets handlingar eller en del av dem. Det torde dock vara vanligast att bestämmelser om allmänhetens rätt till insyn saknas. (Prop. 1990/91:117 s. 56.)

Enligt 3 kap. 17 § i den nya *kommunallagen* (1991:900) som trädde i kraft den 1 januari 1992 skall kommunfullmäktige, innan kommunen eller landstinget överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, enligt besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i TF och sekretesslagen. Detsamma gäller när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige enligt 3 kap 18 § se till att allmänheten får rätt att ta del av handlingar i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Detsamma gäller när kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Den 1 januari 1995 träder en ny bestämmelse i 1 kap. 9 § sekretesslagen i kraft. Enligt denna skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting och kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämställas med myndighet. I paragrafen anges i vilka fall ett sådant inflytande skall anses föreligga. För vissa delägda kommunala företag träder lagändringen i kraft först den 1 januari 1998 (prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46, SFS 1993:1298).

Riksdagen har också beslutat att allmänna handlingar som finns hos en myndighet skall vara offentliga även efter en bolagisering. Det bolag eller liknande som tagit över en myndighets uppgifter skall förvara handlingarna så länge som de behövs för verksamheten. Under tiden skall handlingarna vara tillgängliga för den som vill ta del av dem. Även reglerna om sekretess skall gälla för de handlingar som tas över vid en bolagisering. Handlingarna skall också vårdas enligt

reglerna i arkivlagen. Eftersom riksdagens beslut innebär en ändring i TF kan de nya reglerna träda i kraft först den 1 januari 1995. Dessförinnan måste, riksdagen, efter valet i september innevarande år, fatta ett andra beslut om grundlagsändringen (prop. 1993/94:113, bet 1993/94:KU20).

Det *förslag* till EG-direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (Proposal for a Council Directive SYN 287) som för närvarande behandlas i Ministerrådet har givit upphov till en debatt i bl.a. massmedia om den svenska offentlighetsprincipen kan bibehållas om Sverige blir medlem i EU. Regeringen har efter avslutande av medlemsförhandlingarna med EU i en förklaring betonat vikten av offentlighetsprincipen. Beträffande direktivförslaget se *bilaga 4*.

Överväganden

I avsnitt 3.3.1 har redovisats de bestämmelser i sekretesslagen med stöd av vilka ett personnummer kan hållas hemligt. Någon sekretess gäller normalt inte för uppgifter om personnummer. Dock kan i vissa fall sekretesskydd ges även åt sådana uppgifter som namn, adress, civilstånd och personnummer. Det är fallet då det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men av att sådana uppgifter röjs (se prop. 1979/80:2, del A, s. 210 - 211. Jfr även prop. 1987/88:41 s. 14). Ett sådant fall kan vara t.ex. då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personförföljelse (se RÅ 1988 not. 785 och RÅ 1992 not. 142 och 143).

Flertalet av de rättsfall som rör utlämnande av uppgift om bl.a. personnummer har avsett personer anställda vid eller som varit föremål för åtgärder inom sjukvården, socialtjänsten och försäkringskassan (RÅ 1986 not. 468, RÅ 1988 not. 618 och 690, RÅ 1989 not 212, RÅ 1992 not. 593), kriminalvården (RÅ 1988 not 38, 1990 not. 217, 420 och 511, domstol (RÅ 1989 not. 519, 520, 521 och 522) och polisen (RÅ 1986 not. 84, 1988 not. 183 och 783, 1989 not 7). En genomgång av praxis utvisar att uttrycket "men" har getts en mycket vid innebörd och att beviskraven i fråga om risken för sådant men ställts relativt lågt, särskilt då personförföljelse kunnat befaras.

Det torde vara i undantagsfall som den enskilde uppfattar ett utlämnande av namn, adress och personnummer som något positivt. I regel är det t.ex. fråga om att inhämta sådana uppgifter i syfte att inleda ett inkassoförfarande, en process, ett exekutionsförfarande, en oönskad reklamkampanj osv. Det kan inte hållas för uteslutet att även utlämnande av personnummer för dylika syften ibland kan få bedömas som men.

En bestämmelse som i många fall kan hindra utlämnande av uppgift om personnummer är stadgandet i 7 kap. 16 § sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift i sådant personregister som avses i datalagen. Sekretess gäller om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen. För utlämnande kan därför ställas krav på att erforderlig licens eller tillstånd finns att föra personregister (Se t.ex. RÅ 1991 not. 435). Enligt kommentaren till sekretesslagen (Corell m.fl., 3 uppl., 1992 s. 208) aktualiseras risk för skada enligt paragrafen i praktiken bara vid massuttag i någon form av uppgifter från registret. Datainspektionen kan för visst personregister meddela föreskrifter enligt datalagen som innebär en begränsning av vilka uppgifter som får finnas i ett personregister. En föreskrift att ett personregister inte får innehålla uppgift om personnummer kan därför utgöra hinder att utfå sådan uppgift med stöd av offentlighetsprincipen (2 kap. 3 § andra stycket TF). Datainspektionens alltmer restriktiva tolkning av 7 andra stycket § datalagen kan därför indirekt komma att medföra en ökad sekretess för uppgift om personnummer som finns i myndigheternas personregister. (Beträffande Datainspektionens praxis, se bl.a. *bilaga 9.*)

En personuppgift i ett personregister får inte heller lämnas ut om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i utlandet och att detta medför otillbörligt intrång i någons personliga integritet. I det senare fallet ankommer det på Datainspektionen att pröva frågan om utlämnande. Sekretess för utlämnande till utlandet gäller dock inte när fråga är om utlämnande till länder som har anslutit sig Europarådets dataskyddskonvention.

Frågan om sekretesskydd för personnummer togs upp av DOK i betänkandet (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Kommittén fann inte skäl att föreslå ett skydd i sekretesslagen för personnummer. DOK ansåg bl.a. att personnumren i dag är så allmänt spridda att ett sekretesskydd inte skulle få full genomslagskraft på en mansålder om man inte, samtidigt som sekretessen infördes, bytte ut alla befintliga personnummer. Vidare skulle man få avstå från att använda det nya personnumret också i allmänna handlingar vilkas innehåll inte i övrigt kräver sekretesskydd. I ADB-systemen på den offentliga sidan skulle man bara kunna registrera personnumren om man gjorde det möjligt att ta fram allmänna handlingar på ett sådant sätt att personnumren inte blev synliga. DOK ansåg att det från integritetssynpunkt fanns mycket begränsade fördelar med ett sekretesskydd av personnumren och att dessa fördelar inte motiverade de svåröverskådliga kostnader och omställningsproblem som en sådan förändring enligt utredningen mening skulle medföra (sid 121 f).

Utredningen föreslår en särskild lag om användning av personnummer. Den föreslagna lagen innebär en väsentlig begränsning av användningen av personnummer. Personnummer får enligt lagförslaget endast användas om användningen medgivits i lag. Det kan synas att de föreslagna reglerna skulle innebära en tillräcklig begränsning av användningen av personnummer och att något sekretesskydd för uppgift om personnummer inte skulle vara nödvändigt. Oavsett om uppgiften om personnumret inhämtats från offentlig eller privat källa blir ju användningen av numret beroende av om laga stöd finns för dess användande. Utredningens lagförslag innebär emellertid inte att personnumren försvinner från den offentliga sektorn. Inom en överskådlig framtid kommer sådana nummer att finnas kvar i myndigheternas register och handlingar. Även om Aviseringsutredningens förslag om ett aviseringsregister skulle genomföras kommer det att vara möjligt att med stöd av offentlighetsprincipen inhämta uppgift om personnummer från många myndigheter. Det finns därför ett behov av att även använda sekretesslagstiftningen för att minska personnummeranvändningen. Redan på denna grund bör därför en förändring av sekretessen övervägas.

Förutom att det utgör ännu ett sätt att begränsa personnummeranvändningen bör även en del andra omständigheter vägas in i bedömningen av behovet av sekretesskydd för personnummer. Med hänsyn till den enskildes integritetsskydd är det en klar brist att uppgift om personnummer inte har något skydd i sekretesslagen. Det framstår för många enskilda som olustigt att deras personnummer genom offentlighetsprincipen är tillgängliga för alla och envar. Möjligheterna för att med personnumret som nyckel inhämta och sambearbeta olika slags personrelaterad information från offentliga register innebär en integritetsrisk som inte kan lämnas utan avseende. Offentligheten ger också den som ämnar använda personnummer i olovliga syften en möjlighet att på ett enkelt sätt inhämta nödvändiga uppgifter om enskilds personnummer (se beträffande missbruk av personnummer bl.a. avsnitt 5.2.). Ett sekretesskydd för uppgift om personnummer skulle också innebära en avsevärt minskad exponering utåt av personnumret.

Om Aviseringsutredningens förslag om ett aviseringsregister för hela landet genomförs bör detta register, liksom dagens SPAR (se avsnitt 4.3.3), kunna användas för att erhålla uppgift om en enskilds namn, adress, födelsetid och personnummer. Ett sådant register skulle kunna vara uppbyggt på så sätt att innehållet av den information som delas ut blir beroende av mottagarens "behörighet" att motta informationen. Personnummer skulle då kunna lämnas ut endast till dem som har stöd för detta i lagen om användning av personnummer. I utredningens förslag till lag om användning av personnummer finns i

6 § en bestämmelse om att skattemyndigheten skall lämna ut uppgift om personnummer till den som enligt lagens 3 § är behörig att använda sådan uppgift. Den som hos en myndighet begär att få utlämnat uppgift om personnummer skall hänvisas till skattemyndigheten. Närmare föreskrifter om sådant utlämnande av personnummer får enligt bestämmelsen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. För det fall det föreslagna aviseringsregistret kommer till stånd torde lämpligen sådana närmare föreskrifter om personnummerutlämning ingå i den lag som reglerar det registret.

Det finns alltså ett flertal skäl som talar för att ett skydd införs i sekretesslagen för uppgift om personnummer. Den tekniska utvecklingen har fortsatt. De praktiska omständigheter som tidigare talade emot ett sådant skydd har inte längre samma styrka. Enligt uppgift är det nu tekniskt möjligt att till en inte alltför hög kostnad administrera ett system med sekretesskydd för personnummer och hindra exponering av personnummer på allmänna handlingar. I samband med införande av sekretesskydd för personnummer kan inledningsvis uppkomma relativt höga kostnader, t.ex. för utvecklande av nya dataprogram och rutiner, men sådana kostnader torde ha engångskaraktär. Konsekvenser av utredningens förslag behandlas i avsnitt 8.

Införandet av ett dylikt sekretesskydd skulle inte strida mot syftet med offentlighetsprincipen och den grundlagsstadgade rätten till insyn i allmän handling hos myndighet skulle bestå även om uppgift om personnummer sekretesskyddas. Den uppgift som skulle skyddas är uppgiften om personnumret som sådant och inte uppgift om den enskildes födelsetid eller namn. Det får därför anses vara fråga om en acceptabel och ytterst marginell inskränkning av handlingsoffentligheten. Däremot skulle införande av ett sekretesskydd ge en kraftig signal från samhällets sida på vikten av att personnummeranvändningen minskar. Även om det naturligtvis är omöjligt att effektivt sekretessbelägga uppgifter som tidigare varit så offentliga som personnumren får det ända anses utgöra ett av medlen för att på sikt avsevärt minska användningen av personnummer. Utredningen anser därför att ett sådant skydd bör införas. För att ett sekretesskydd skall få en verklig mening måste sekretessen omfatta uppgiften om personnummer som sådant och inte bli beroende av någon s.k. menprövning i varje enskilt fall.

Det finns endast ett fåtal lagregler som stadgar tystnadsplikt för den enskilda sektorn. En av dessa regler finns i 13 § datalagen. Enligt denna bestämmelse får den som är registeransvarig eller har tagit befattning med personuppgifter eller uppgifter som insamlats till sådana register inte obehörigen röja vad han därigenom fått veta om enskilds personliga förhållanden. Regler om tystnadsplikt finns också

i kreditupplysningslagen och bankrörelselagen (se vidare översikt i avsnitt 3.3.3). Vad angår personnummeranvändningen inom den enskilda sektorn kommer den att regleras av den föreslagna lagen om användning av personnummer, vilken torde innebära en avsevärd minskning av den privata användningen. Utredningen anser inte att det för närvarande finns anledning att föreslå någon ytterligare lagstadgad skyldighet om tystnadsplikt för den enskilda sektorn. Frågan bör dock omprövas en tid efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. Utredningen vill dock i detta sammanhang peka på att det i dag, som framgått av avsnitt 3.3.3, inte finns något lagstadgat sekretesskydd i försäkringslagstiftningen för de känsliga uppgifter om enskild som hanteras av försäkringsbolag och försäkringsmäklare. Detta framstår som bristfälligt och det borde därför finnas skäl att snarast införa ett sådant skydd. Ett sådant sekretesskydd skulle kunna utformas likt den s.k. banksekretessen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att det införs en ny bestämmelse i 7 kap. sekretesslagen. I bestämmelsen stadgas att sekretess gäller för uppgift om personnummer.

Personnummer har definierats som sådan identitetsbeteckning som avses i 18 § folkbokföringslagen. Definitionen torde bl.a. hindra att uppgift om enbart födelsetid eller födelsenummer lämnas ut i de fall uppgiften måste hämtas ur ett fullständigt angivet personnummer. Eventuellt kommer det att erfordras ett särskilt register som kan tillhandahålla uppgifter om födelsetid.

Utan hinder av sekretessen skall uppgift om personnummer få lämnas till den som enligt lagen om användning av personnummer har rätt att använda sådant nummer. Sekretess hindrar alltså inte att uppgift om personnummer lämnas till den som har rätt att använda detta enligt lag eller om användning erfordras för att uppfylla krav angående personnummer som föreskrivs i lag. Att uppgift om personnummer får lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning framgår av 14 kap. 1 § i gällande sekretesslag. Att efter någon slags menprövning lämna ut uppgift om personnummer till någon annan än den som har rätt att använda detta förefaller inte meningsfullt. Sekretessen föreslås därför bli absolut och alltså inte beroende av någon s.k. menprövning. Ett lämpligt sätt att erhålla uppgift om personnummer kan vara att använda sig av SPAR eller om Aviseringsutredningens förslag genomförs det föreslagna aviseringsregistret. Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen om vissa begränsningar i sekretessen avses gälla även för uppgift om personnummer.

Det normala är att sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar är avgränsad i tiden. När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel maximerad till femtio eller sjuttio år. Då det gäller uppgift om personnummer är avsikten att sekretessen skall gälla under den enskildes livstid. Det framstår därför inte som särskilt lämpligt att i lagen ange en specifik tidsgräns. För det fall en sådan skulle införas är det i vart fall inte tillräckligt med en begränsning till 70 år. Utredningen finner att det i stället för en särskild tidsgräns bör anges att sekretessen gäller under den enskildes livstid. Den som gör gällande att sekretessen upphört på grund av att den enskilde avlidit har att styrka att så är fallet. Detta gäller dock inte om det framstår som uppenbart att den enskilde inte kan vara i livet.

Tystnadsplikten för uppgift om personnummer bör dock inte ha företräde framför den rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift, i radio eller TV m.m., den s.k. meddelarfriheten, om vilken det finns särskilda bestämmelser i TF och YGL.

Beträffande behovet av sekretesskydd i försäkringslagstiftningen anser utredningen att frågan bör få en lösning som omfattar inte enbart ett skydd för uppgift om personnummer. Sekretesskyddet bör omfatta alla känsliga uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Att föreslå en sådan ändring av försäkringslagstiftningen ligger emellertid utanför utredningens uppdrag.

RSV har i en skrivelse i oktober 1993 till regeringen anmält att motstridiga uppfattningar föreligger mellan Datainspektionen och RSV i fråga om tillhandahållande av uppgifter ur det centrala skatteregistret. Efter inhämtande av yttrande från JK har regeringen överlämnat handlingarna i ärendet till utredningen för att tas under övervägande inom ramen för utredningens arbete (Dnr 4539/93).

När det gäller tillhandahållande av uppgifter om personnummer föreslår utredningen, som tidigare anförts, att detta skall ske genom skattemyndighetens försorg. Förslaget om sekretess torde innebära stora inskränkningar när det gäller möjligheten att lämna ut uppgift om personnummer. Förfarandet vid utlämnande av uppgift om personnummer har således i utredningens förslag blivit föremål för en relativt ingående reglering.

6.4.2 Kryptering, aliasnummer m.m. (Eliminering av personnummer i klartext

Kryptering som metod att begränsa användningen av personnummer

I de fall det av olika skäl inte är realistiskt att avstå från användningen av personnummer kan det ändå vara möjligt att på annat sätt skapa ett

starkare integritetsskydd. Genom att personnumret inte skrivs ut i klartext kan exponeringen av personnummer minska väsentligt. Kryptering eller användning av aliasnummer är metoder som är användbara både i slutna system och i samband med överföringar av uppgifter. I det senare fallet kan kryptering utgöra ett verksamt skydd mot obehörig åtkomst av information genom kryptering av data under överföring. Kryptering innebär en eliminering av personnummer i klartext.

Allmänt om kryptering

Kryptering av ADB-information innebär att lagrade uppgifter (med en algoritm) förändras så att informationen blir oläsbar för den som inte har tillgång till en nyckel för att dekryptera eller på annat sätt forcera texten. Medel och metod för kryptering och dekryptering kallas kryptosystem.

Tidigare låg nästan hela hemligheten med kryptering och dekryptering i själva kryptosystemet. Numera kan kryptosystemen i princip vara öppna. Det som är hemligt läggs i en kryptonyckel eller i kombinationer av flera sådana. En krypteringsnyckel kan bestå av ett antal siffror. Nyckeln kan finnas lagrad i ett s.k. smart card. Det är också möjligt att bygga in nyckeln i systemet. Om personnummer i ett system krypterats genom att krypteringsnyckeln byggts in i systemet kan personnummer finnas i klartext på datorskärmen, men de personnummer som följer med om någon tillskansar sig databasen finns endast i krypterad form. Metoden skyddar således mot sådan obehörig åtkomst av personnummer som sker genom tillgrepp av databasen.

Säkerheten hos ett kryptosystem vilar ytterst på nyckelhanteringen. Olika problem kring nyckelhanteringen har bl.a. definierats i en SIS-rapport (SIS teknisk rapport 312, Kryptering i ADB-system). Problemen gäller framförallt vid transmissionskryptering, men är i vissa delar tillämpliga också för filkryptering. De problem som diskuteras i rapporten behandlar bl.a. transporter av krypteringsnyckel.

Det finns algoritmer som av personnummer kan skapa nya sifferserier som inte är möjliga att åter härleda till personnumren. Förfarandet kan vara användbart i sammanhang där man vill skapa ett nytt identitetsbegrepp som inte behöver kunna återföras till personnumret.

Överföringar av personuppgifter från en informationsmängd till en annan innebär risker för otillåten åtkomst av uppgifterna. Ibland omgärdas de sända uppgifterna av ett sigill. Sigillet innebär endast att de uppgifter i sändningen som omgärdas av sigillet inte kan ändras.

Något skydd mot otillåten åtkomst till uppgifterna skapas således inte. Sigillet öppnas med hjälp av en nyckel.

Ett annat sätt att skydda mot otillåten åtkomst i samband med överföringar är genom kryptering av uppgifterna i samband med överföringen. Krypteras personnummer hos den sändande måste mottagaren, om personnummer behövs för att matcha uppgifterna mot personnummer, ha kännedom om krypteringsnyckeln. Olika krypteringsnycklar kan användas vid varje sändning. Om uppgifterna är krypterade hos den sändande parten och denne vill hemlighålla sin interna krypteringsnyckel kan uppgifterna först dekrypteras varefter de krypteras med den för den aktuella sändningen valda krypteringsnyckeln. När uppgifterna dekrypteras sorteras de om efter personnummer. Det är inte nödvändigt att sortera om dem sedan de krypterats med "sändningsnyckeln".

En enklare form av kryptering eller omvandling av personnummer kan ske genom att det parallellt med personnumret skapas ett nytt nummer för varje registrerad individ. Omvandlingen sker automatiskt i systemet och någon nyckel behövs inte. Omvandlingen eller skapandet av ett nytt identitetsbegrepp kräver vissa systemändringar. Om man väljer att lagra aliasnummer innebär det större ingrepp i databas, register och program än om man inte lagrar det. Det är inte nödvändigt att lagra det nyskapade numret. Detta kan skapas vid behov, exempelvis för användning vid extern exponering som kräver att posten kan återknytas till ett visst personnummer. Metoden ger en lägre skyddsnivå än kryptering, men den är billigare och torde i regel inte kräva några större ingrepp i befintliga system. I detta sammanhang är det inte helt korrekt att använda begreppet kryptering. I stället har utredningen valt att i dessa sammanhang tala om användning av *aliasnummer*. Med användning av aliasnummer avses således att en person registreras med olika nummer.

För att ett register skall anses som personregister i datalagens mening krävs inte att registret innehåller en identitetsuppgift som är entydig eller unik eller mera allmänt bekant. Även om det är möjligt endast för den invigde att förstå vilken person som avses, bör registret omfattas av regleringen i datalagen. Även ett register där alla identitetsuppgifter ersatts med löpande nummer, kodbeteckningar eller dylikt hänförs till kategorin personregister, förutsatt att man antingen maskinellt eller på manuell väg kan översätta siffer- eller kodbeteckningarna. Detta torde gälla hur tillförlitlig krypteringsmetoden än är och hur åtskilda man än förvarar det krypterade registret och det nyckelband som måste kopplas till registret för att uppgifterna skall kunna läsas i klartext. (Jfr prop. 1973:33 s. 118 och Claes Kring, Sten Wahlqvist, Datalagen med kommentarer, 1989, s. 55.)

Kryptering är en teknik som kan medverka till skyddet av data både vid kommunikation och vid lagring. Enbart kryptering är emellertid inte tillräckligt för att skapa ett starkt skydd. Krypteringen bör kompletteras med fysiskt skydd, behörighetskontroll m.m.

Avidentifiering av ett register innebär att namn, personnummer och andra beteckningar som är direkt hänförliga till den enskilde avlägsnas. Genom att de uppgifter som finns kvar inte längre kan hänföras till en identifierad eller identifierbar enskild person faller en ADB-hantering av uppgifterna inte längre under datalagens bestämmelser. Teoretiskt kan det vara möjligt att i vissa fall genom s.k. bakvägsidentifikation, även efter en företagen avidentifiering, identifiera en viss person. Datainspektionen har i sin praxis ställt höga krav på att bakvägsidentifikation inte skall vara möjlig för att avidentifiering skall anses föreligga.

Forcering innebär att en kryptotext bearbetas så att en obehörig utan kännedom om använd kryptonyckel kan härleda den dolda klartexten eller kan härleda den använda nyckeln. Systemforcering innebär man tar reda på funktionen hos ett okänt kryptosystem, när nyckeln samt krypto- och klartext är kända.

Kryptosystem - granskning och kvalité

Det kan vara svårt för en användare att bedöma kvalitén på ett kryptosystem. Kryptosystem som skall användas inom försvaret kräver särskilt godkännande. Det kan för avancerade kryptosystem krävas flera års kontroll. Även kryptosystem för civila ändamål kan komma att utsättas för likartade granskningar.

Vilken skyddsnivå ett kryptosystem måste uppfylla beror givetvis på hur stort skydd som behövs för den krypterade informationen. Detta är i sin tur beroende av vilken hotbild som finns och vilka resurser de kan tänkas ha som man vill skydda sig mot.

För en mer allmän spridning och användning av kryptering är det viktigt med standardisering av kryptofunktioner och standardiserade ADB-gränssnitt. (Jfr den ovan nämnda rapporten från SIS, rapport 312, Kryptering i ADB-system). Redan i mitten av 1970-talet gjordes det från federalt håll i USA klart att en icke hemlig krypteringsalgoritm skulle standardiseras. En sådan standard skulle medföra större användning, lägre priser och underlätta möjligheterna till samtrafik mellan olika system. National Bureau of Standards, som var det organ i USA som genomförde standardiseringen menade också att publicerandet av algoritmer var en god garanti för att en allmän och kritisk granskning av algoritmens egenskaper skulle ske.

I USA har nyligen framförts förslag om att det i varje telefon, telefax och modem som saluförs skall finnas en "huvudnyckel" i form

av ett chip (the Clipper Chip) som möjliggör för myndigheterna (CIA, FBI, NSA m.fl) att dekryptera alla krypterade meddelanden. (Se bl.a. artikeln "Who Should Keep the Key's" i TIME Magazine den 14 mars 1994).

Kryptering och sekretess

Även om den information som finns hos en myndighet lagras i krypterat skick är myndigheten - om inte annat beslutats - skyldig att på begäran av den registrerade lämna registerutdrag till den registrerade i enlighet med datalagens föreskrifter och Datainspektionens föreskrifter i DIFS 1982:2. I inspektionens föreskrifter anges att den registeransvarige är skyldig att besvara en förfrågan om registerutdrag snarast. Om inte besked kan lämnas in om 30 dagar efter det att förfrågan erhållits måste den registeransvarige inom den tiden lämna besked om orsaken till dröjsmålet.

En myndighet är också skyldig att utan dröjsmål dekryptera ett personregister för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen i TF.

I sekretesslagen (1980:100) 5 kap. 2 § 3 och 4 pp. anges att sekretess gäller för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på telekommunikation (3 p.) och behörighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling (4 p.) om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen om informationssäkerhet inom telekommunikation (3 p.) kan utnyttjas för att hålla uppgifter om säkerheten vid datorkommunikation hemliga, t.ex. i ett allmänt datanät.

Bestämmelsen om informationssäkerhet för ADB-upptagningar (4 p.) gäller i första hand uppgifter om behörighetskoder och behörighetsnycklar samt arrangemang och fördelning av dessa. Bestämmelsen begränsas inte till upptagningar som utgör hemliga, allmänna handlingar i TF:s mening. Således skyddas även offentliga upptagningar mot risk för obehörigt intrång. (Jfr Hans Corell m.fl. Sekretesslagen Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, 1992, s. 122.)

Sekretesslagens 5 kap. 3 § föreskriver att sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen skyddar således den krypteringsnyckel, kod, som används i allmän verksamhet och där syftet med krypteringen är att underlätta befordran eller användning av i och för sig sekretessbelagda uppgifter. Sekretessen gäller dock endast om ett

röjande av uppgiften kan antas motverka syftet med krypteringen eller chiffret, dvs. att slå vakt om sekretessen i allmän verksamhet. Bestämmelsen är tillämplig även när det gäller förvaring av krypterat material.

Kryptering inom den offentliga sektorn

Inom *försvaret* har utvecklats och används olika slags kryptosystem. Dessa system har huvudsakligen utvecklats inom Totalförsvarets signalskyddsavdelning. Denna avdelnings sektion för kryptering säljer och testar krypteringsmetoder.

SCB har utvecklat olika tekniska förfaringssätt för kryptering. Syftet är att öka uppgiftsskyddet och att begränsa tillgången till krypteringsnyckeln men samtidigt göra det möjligt att för legitima ändamål återskapa identitetssambandet. Se bl.a. SCB:s rapport från 1991, Försöksverksamhet med kryptering av vissa register och den av SCB år 1992 utgivna skriften Dataskydd och uppgiftslämnarfrågor.

Vid tidpunkten för det medicinska födelseregistrets tillkomst år 1972 diskuterades möjligheterna till kryptering av personnummer i *Socialstyrelsens* olika medicinska register. Avsikten med en kryptering var i första hand att förstärka den enskilda individens skydd mot otillbörligt intrång i registret eftersom vid denna tidpunkt något datamaskinellt behörighetsskydd inte var utvecklat vid de datacentraler som Socialstyrelsen anlitade.

När verksamheten vid det medicinska födelseregistret startade skedde en kryptering av faderns och moderns personnummer vid registrering av statistiska uppgifter om förlossningar m.m. Under 1974 började dock värdet av den använda kryteringsmetodiken att diskuteras. Invändningar som framfördes avsåg bl.a. sekretessen. Det ifrågasattes om inte skyddet för den enskilde individen minskade vid ett krypteringsförfarande. Anledningen till detta skulle vara att krypteringsnyckeln kunde betraktas som allmän, icke sekretessbelagd, handling. Oklarhet rådde på denna punkt. Om nyckeln betraktades som en allmän handling utan sekretess var slutsatsen att krypteringen i sig kunde anses som en åtgärd utan avsedd effekt. Med denna tolkning som utgångspunkt fanns inte längre några skäl att personnumret i registren lagrades i krypterad form. Ytterligare en synpunkt som framfördes mot en särskild kryptering var att SCB vid denna tidpunkt hade utvecklat ett behörighetssystem som skulle förhindra obehörig användning av hemliga register. Detta behörighetssystem hade byggts upp kring ett antal kontroller som utfördes före, under och efter maskinell bearbetning av registret. Detta behörighetssystem som

utnyttjades av Socialstyrelsen vid bearbetning av registren kunde, menade man, ersätta den konventionella krypteringen.

Diskussioner i krypteringsfrågan fördes mellan företrädare för Socialstyrelsen, Datainspektionen och Socialdepartementet där främst Datainspektionen företrädde uppfattningen om krypteringens nackdelar. Inspektionen menade att kryptering varit en meningslös åtgärd eftersom kodnyckeln inte kunnat hemlighållas. Genom en ändring i den dåvarande sekretesslagen (16 a §) som trädde i kraft den 1 januari 1978 blev det emellertid möjligt att vid behov använda kryptering. Lagändringen innebar att dokumentation rörande kryptering eller därmed jämförlig åtgärd, vars ändamål är att skydda vissa typer av statistik-uppgifter och bearbetningar mot obehörig åtkomst, inte får lämnas ut om det kan antas att handlingens offentliggörande skulle motverka syftet med åtgärden.(Se bl.a. Socialstyrelsen redovisar 1979:1, Principprogram för hälso- och sjukvårdsstatistik, Bilaga 7, s. 152.) Beträffande användning av krypteringsmetoder inom vårdområdet se bl.a. promemorian Nya tekniker för bättre dataskydd i vårdsystemen, utgiven av Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut i mars 1993. Se även Norges offentlige utredninger (NOU 1993:22) Pseudonyme helseregistre.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i viss utsträckning använt sig av särskilda löpnummer i statistikinformation.

GRIND (se avsnitt 4.3.4) kom vid sina överväganden om alternativa identifikationsbegrepp fram till att det saknades förutsättningar för att pröva andra identifikationsbegrepp för sådana lokala register som direkt eller indirekt kommunicerade med statliga personregister. Eftersom de statliga registren använder personnummer som identifikationsbegrepp ansåg GRIND det nödvändigt att även de lokala register som kommunicerar med de statliga registren innehåller personnummer. Däremot menade GRIND att det fanns möjligheter att i sådana lokala register koda personnummer, exempelvis i personalregister. Det kodade numret kan användas som identifikationsbegrepp i den lokala bearbetningen av innehåller i dessa register. För att kommunicera med statliga register måste det kodade numret i förekommande fall översättas till personnummer.

GRIND lade inget generellt förslag vad gäller möjligheten att koda personnummer eftersom man menade att personnumret ända är det grundläggande identitetsbegrepp som måste finnas kvar. Däremot ansåg GRIND att varje nämnd eller bolag skall överväga att koda personnummer i berörda register bl.a. i syfte att skydda den personliga integriteten lokalt i Göteborg. (Se bl.a. Personnummerutredning i Göteborgs stad, Göteborgs stad, kommunfullmäktige, handling 1991 nr 299.)

Datainspektionen rekommenderar i sina allmänna råd om ADB-säkerhet för personregister att överföring av särskilt känsliga personuppgifter ("integritetsklass 1 - mycket hög nivå" enligt inspektionens klassificeringssystem) med hjälp av datakommunikation utanför den registeransvariges lokaler bör ske endast i krypterad form. Även i sin tekniska rapport ADB-säkerhet för personuppgifter vid telefaxöverföring framhåller inspektionen att kryptering är en önskvärd funktion vid överföring av känsliga uppgifter mellan telefaxutrustningar. Krypteringen kan då vara en inbyggd funktion i telefaxen. Krypteringen görs vanligen först när informationen sänds och dekrypteringen sker i samband med att information tas emot. I minnet ligger dokumentet således lagrat i klartext. För att utnyttja kryptering krävs att sändande och mottagande utrustning har samma kryptosystem. Det är också möjligt att sända okrypterade dokument till en telefax som har inbyggd kryptering. Alternativet till inbyggd kryptering är att krypteringen utförs i en separat utrustning. Krypteringsutrustningen kopplas då in mellan telefaxen och telejacket.

Datainspektionen har i olika sammanhang anfört att skyddskryptering av ett personregister enbart är att betrakta som en säkerhetsåtgärd. En sådan åtgärd kan, menar inspektionen, inte ersätta behovet av föreskrifter om informerat samtycke i det fall exempelvis ett statistikregister bör bygga på sådan grund. Inspektionen har också menat att ett krypterat personregister är att bedöma som ett personregister enligt datalagen och att de registrerades insynsrätt inte fick begränsas.

När det gäller skyddskryptering av personregister i förening med att en registeransvarig myndighet avhänder sig krypteringsnyckeln till en annan myndighet har inspektionen av principiella skäl avstyrkt att krypteringsnycklar förvaras hos inspektionen.

Andra utredningars förslag

Statistikutredningen tog upp frågan om kryptering i sitt betänkande SOU 1990:43 Förenklad statistikutredning. Utredningen föreslog bl.a. att i princip alla ADB-baserade register skulle anonymiseras utan dröjsmål sedan statistiken hade framställts. En anonymiseringsmetod var enligt utredningen kryptering. Utredningen anmärkte särskilt att när det gällde personregister som förs med hjälp av ADB är datalagen tillämplig hur tillförlitlig anonymiseringsmetoden än är.

Forskningsetiska utredningen behandlade frågan om kryptering i sitt betänkande SOU 1989:74 Forskningsetisk prövning. Utredningen föreslog att underrättelseskyldigheten till de registrerade skulle inskränkas i fråga om krypterade register. Motsvarande förslag

återfinns också i *Datalagsutredningens* slutbetänkande SOU 1993:10 En ny datalag.

Internationella dokument

Enligt *Europarådskonventionen* skall lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas för att skydda personuppgifter gentemot oavsiktligt eller otillåtet utplånande, oavsiktlig förlust, otillåten åtkomst, ändring eller spridning (art. 7). I de olika *Europarådsrekommendationerna* på dataskyddsområdet ställs också särskilda krav på datasäkerhetsåtgärder.

En av principerna i *OECD:s riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna* är att rimliga säkerhetsåtgärder skall vidtas för att skydda personuppgifter mot risker för förlust eller otillåten åtkomst, förstörelse, användning, förändring eller otillåtet röjande (punkt 11). OECD:s råd antog i november 1992 *riktlinjer för säkerhet i informationssystem*, Guidelines For the Security of Information Systems. Samtliga 24 medlemsländer har godtagit dessa riktlinjer för säkerhet. OECD har bedömt krypteringsfrågan vara av stor vikt och dess adhoc-kommitté för dataskydd höll i december 1992 ett möte vars huvudtema var kryptering som ett sätt att skydda personuppgifter.

Förslaget till EG-direktiv (se *bilaga 4*) föreskriver bl.a. att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder skall vidtas för att skydda personuppgifter mot oavsiktlig eller olaglig förstörelse eller oavsiktlig förlust och mot otillåten ändring eller röjande eller någon annan otillåten behandling. Sådana åtgärder skall säkerställa en lämplig nivå av säkerhet med hänsyn till arten av de uppgifter som skall skyddas och en värdering av de tänkbara riskerna. Härvid skall beaktas av Kommissionen utfärdade rekommendationer om datasäkerhet och inbördes nätkompatibilitet (art 17.1). Då personuppgifter sänds i ett nätverk skall åtgärder vidtas som ger en lämplig säkerhetsnivå (art 17.2). Om det finns möjlighet till direktuppkoppling skall datorn och programvaran vara utformad på ett sätt som gör att uppkopplingen kan ske på ett lagligt sätt (art 17.3). Artikel 33 i direktivförslaget ger Kommissionen befogenhet att utfärda bestämmelser om datasäkerhet.

Det finns redan i dag inom EG ett stort antal direktiv som påverkar databehandlingens användning och säkerhet. En stor del av dessa gäller bestämmelser rörande produkternas tekniska detaljer som måste beaktas inom respektive bransch. I vissa fall innefattar dessa normer även krav på viss teknisk datasäkerhet. I mars 1992 fattade EG:s Ministerråd beslut om en handlingsplan för datasäkerhetsarbete, *INFOSEC 92*. Planen gäller för en period om två år. Syftet är att utveckla en global strategi som skall ge användare av elektroniskt

lagrad, bearbetad och överförd information ett skydd av informationssystemen mot olika typer av hot.

FN:s generalförsamling antog i december 1989 en resolution med riktlinjer för datoriserade personregister. I denna sägs bl.a. att lämpliga åtgärder skall vidtas för att skydda sådana register mot bl.a. otillåten tillgång (art. 7).

Utredningens bedömning

För- och nackdelar med kryptering

Ett dåligt kryptosystem brukar sägas vara sämre än inget kryptosystem alls. Systemet kan invagga användaren i en falsk känsla av säkerhet. Den teknik som utvecklats under senare år har dock gjort det möjligt att skapa konstruktioner med avsevärt lägre vikt, volym och strömförbrukning än tidigare. Den nya tekniken ger också möjlighet till en höggradig automatisering av tidigare manuella handhavanden t.ex. för nyckelinställning och kontroller av olika slag. Manuella handhavanden kan ibland ge upphov till säkerhetsrisker som t.ex. forceringsmöjligheter. Automatiseringen bidrar även till att förenkla handhavanden så att man sparar dyrbar, manuell arbetskraft.

En nackdel med ett krypteringsförfarande är att varje kryptering och dekryptering tar tid i anspråk. I vissa sammanhang innebär en sådan åtgärd att materialet sorteras om. Det blir således mera kostsamt att administrera ett krypterat register.

Det stora problemet vid kryptering av uppgifter i större register har hittills hanteringen av krypteringsnyckeln ansetts vara. Den behörige slutar sin anställning, slarv med hanteringen medför att nyckeln blir mera allmänt känd osv. Byte av krypteringsnyckel kan kräva större eller mindre arbete beroende på systemlösning. Det kan bli svårt att sköta backuphanteringen. Olika typer av haverier i systemet kan också komma att förvärras på grund av krypteringar.

En komplikation vid kryptering är vilken rätt till insyn, dvs rätt att få personnumret dekrypterat, som skall finnas. Rätten att ta del av de uppgifter som finns registrerade om den frågande (s.k. 10 §-utdrag) anses vara en av hörnstenarna i det skydd för den enskilde som ges i den nuvarande datalagen. TF:s princip om allmänna handlingars offentlighet medför också en skyldighet att, i de fall registret med krypterade personnummer är att bedöma som allmän handling, på begäran måste lämna ut personnumret i dekrypterad form.

Trots nackdelarna anser utredningen att en kryptering av personnummer har uppenbara fördelar. Kryptering av personuppgifter innebär ett förstärkt skydd mot onödig, oavsiktlig eller otillåten spridning av uppgifterna. Den yttre öppna exponeringen av person-

nummer kan i många fall undvikas genom att uppgifterna krypteras. När uppgifterna om personnummer inte är tillgängliga i klartext kan sambearbetningar med personnumret som identitetsbegrepp inte ske. Hur starkt skyddet blir är givetvis avhängigt av vilken krypteringsmetod som väljs och vilket skydd som omgärdar krypteringsnyckeln.

Tre olika krypteringsmodeller

Enligt utredningens mening är det främst tre olika krypteringsmodeller som bör komma till användning i skilda situationer. Krypteringsmodellerna beskrivs nedan under rubrikerna *eliminering av personnummer i klartext vid korrespondens med enskilda*, *eliminering av personnummer i klartext i register* och *eliminering av personnummer i klartext vid datakommunikation*. De två förstnämnda modellerna innebär att aliasnummer används. Ett sätt att beräkna aliasnummer är med en regelrätt krypteringsalgoritm och man använder då en nyckel. Skillnaden mot kryptering i vanlig mening är att nyckeln inte ändras och heller inte används explicit utan läggs in i programvaran. När man väl matat in nyckeln går det att dölja den i programvaran så att det krävs avsevärda ansträngningar och stor kompetens för att en obehörig skall kunna plocka fram den.

Ett avgörande skäl till att utredningen förordar metoder som innebär att en fast nyckel används är att aliasnumren liksom personnumren kommer att användas som söknycklar i interaktiva databaser. Det går då inte ens att hitta en post om man inte använder rätt nyckel.

En liknande företeelse är de licensnycklar som leverantörer av professionell programvara numera ofta använder för att skydda mot piratkopiering. När man väl matat in nyckeln går det att dölja den i programkoden så att det krävs avsevärda ansträngningar och stor kompetens för en obehörig att plocka fram den.

Den tredje modellen bygger på sedvanlig kryptering.

1. Eliminering av personnummer i klartext vid korrespondens med enskilda

Vid kommunikation med enskilda finns behov av att unikt kunna knyta inbetalningar m.m. till en viss person. I organisationens eller myndighetens register används med denna metod personnummer, men i all korrespondens utnyttjas *aliasnummer*, unika för varje person. Dessa aliasnummer behöver inte lagras utan beräknas med hjälp av en algoritm, alternativt med en algoritm kombinerad med en nyckel, som är specifik för registret eller myndigheten och som tillåts att vara oförändrad under lång tid. Genom att avbildningen från personnum-

mer till aliasnummer görs entydig och omvändbar kan inkommande handlingar, betalningar m.m. lätt knytas till rätt person via personnumret.

Skyddet i det beskrivna systemet bygger till stor del på att algoritmen/nyckeln döljs i programvaran och mycket sällan behöver hanteras explicit. Samma algoritmen eller nyckel skall användas endast i ett register eller hos en myndighet/företag.

Som exempel på områden där en sådan krypteringsform kan bli aktuell är t.ex. RFV:s utbetalningsavier, kommunernas in- och utbetalningsavier samt bankers och försäkringsbolags kundkontakter.

2. Eliminering av personnummer i klartext i register

Denna metod bygger på att personnumret i registret ersätts med ett aliasnummer som är unikt för varje person. Genom att man använder ett annat identitetsbegrepp i databaser och register kan man minimera den interna användningen av personnummer i klartext. Vid transaktioner mellan system med olika aliasnummer, t.ex. vid uppdatering av adresser, måste en omräkning till personnummer i klartext ske med eventuellt efterföljande omsortering, såvida inte mottagaren arbetar med samma ADB-gränssnitt.

Skyddet i den beskrivna metoden bygger på att register och program hålls väl åtskilda och inte är alltför lätta att piratkopiera samtidigt. Speciellt känslig är programvara avsedd för omräkning av aliasnummer i hela eller delar av registret på en gång, t.ex. sådan som sker vid uppdatering av adresser enligt ovan.

En sådan krypteringsform bör, om flera arbetar med samma ADB-gränssnitt, kunna komma i fråga vid ett otal sambearbetnings- och uppdateringsfall .

3. Eliminering av personnummer i klartext vid datakommunikation

Alla transaktioner som sker med hjälp av datakommunikation över privata eller publika datanät riskerar att avlyssnas av obehöriga. Den metod som föreslås här innebär att man, för att förhindra obehörig åtkomst av personuppgifter tillsammans med personnummer i klartext utnyttjar kryptering. Parterna måste här komma överens om metod för att utbyta nycklar.

Regleringen av krypteringsanvändningen

Enligt utredningens mening vore det önskvärt om de algoritmer som kommer till användning hade testats eller godkänts av en myndighet,

t.ex. Totalförsvarets signalskyddsavdelning, eller någon annan institution, t.ex. SIS.

Datainspektionen skall vid sin prövning av en ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregister bedöma behovet av föreskrifter till skydd för de registrerades personliga integritet. Sådana föreskrifter kan avse t.ex. registrets ändamål och innehåll, underrättelse till berörda personer och ADB-säkerhet. Föreskrifterna skall sammantagna ge garantier för att inte risk för otillbörligt integritetsintrång skall uppkomma.

Användning av kryptering kan komma att framtvingas genom att Datainspektionen i tillståndsbeslut föreskriver att vissa uppgifter skall krypteras.

Utredningen har övervägt att i den föreslagna lagen om användning av personnummer också reglera kryptering av personnummer, men har stannat vid att inte föreslå någon sådan bestämmelse. Behovet av kryptering av personnummer och slag av kryptering varierar från fall till fall och det torde därför vara varken möjligt eller lämpligt att generellt reglera sådan kryptering. Enligt utredningens mening bör behovet av och sättet för kryptering regleras i samband med att användningen av personnummer inom ett visst område regleras. I de lagar som tillåter användning av personnummer bör alltså föreskrivas om och i vilka sammanhang personnummer skall krypteras. Det torde även kunna övervägas att därutöver i en särskild lag eller förordning närmare ange de särskilda villkor, t.ex. godkännande av algoritmer, som bör gälla för all kryptering av personnummer.

Som ovan nämnts har bl.a. den invändningen gjorts mot en kryptering av personnummer att krypteringsnyckeln kunde betraktas som allmän, icke sekretessbelagd, handling och att krypteringen i sig kunde anses som en åtgärd utan avsedd effekt. Utredningens förslag att sekretesskydda uppgift om personnummer innebär att denna invändning inte längre äger giltighet.

6.5 Kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet

Utredningen föreslår att obehörigt utnyttjande av annans identitet skall vara straffbelagt, om utnyttjandet innebär fara för personförväxlingar. Bestämmelsen skall enligt förslaget införas i brottsbalken.

6.5.1 Bakgrund

Under hösten 1992 utnyttjade en narkoman en annan persons namn och personnummer vid kontakter med polis, sjukhus och företag. Förfarandet ledde till felregistreringar i bl.a. polisregister och register inom hälso- och sjukvården. Den drabbade bytte namn och bostad för att undvika vidare felregistreringar. På grund av personnumrets generella utnyttjande i en mängd register blev narkomanen av polisen vid ett senare gripande upplyst om den drabbades namnbyte. Narkomanen har därefter fortsatt att utnyttja det nya namnet. Den drabbade har fått hjälp av Datainspektionen som för detta ändamål kontrollerat omkring 500 olika register. Felregistreringar har skett på ett sjukhus trots att den registeransvariga nämnden uppmärksammats på tidigare felregistrering. Den drabbade har fått en begäran om att få använda fingerade personuppgifter avslagen.

Det inträffade föranledde Datainspektionen att tillskriva regeringen och föreslå lagstiftningsåtgärder. Inspektionen anförde därvid att felregistreringarna inte bara innebar en belastning och ett lidande för den drabbade utan att de också kunde medföra avsevärd ytterligare skada. Eftersom uppgifterna sprids till andra personregister genom att flertalet register är baserade på personnummer kommer de att utgöra grund för felaktiga beslut och åtgärder inom andra sektorer, exempelvis vid kreditprövning, anställning och dylikt. Inspektionen menade att varken lagen om fingerade personuppgifter eller brottsbalken ger något skydd åt den drabbade och att denna inte är ensam om sina problem.

I sin skrivelse anför inspektionen vidare.

> Myndigheter och företag uppdaterar kontinuerligt sina register mot folkbokföringen. Man bör överväga möjligheten att i fall som är aktuella på begäran av en enskild låta införa en markering - en spärr - i folkbokföringsregistret av innebörd att en särskild identitetskontroll bör företas av den som nyttjar personuppgifterna. Likaså bör övervägas om inte brottsbalken bör kompletteras med en straffbestämmelse som träffar även den som enbart muntligen utnyttjar annans identitet.

Regeringen har beslutat att överlämna Datainspektionens skrivelse till utredningen (Dnr 93-4756).

Som ytterligare exempel på obehörig användning av personnummer redovisas ett rättsfall från Stockholms tingsrätt.

En man väckte år 1989 talan vid tingsrätten och yrkade att Stockholms läns landsting skulle förpliktas att till honom utge skadestånd med 25.700 kr jämte ränta. Bakgrunden var att någon - för parterna okänd person - sedan hösten 1984 vid flera tillfällen hade

använt en patientbricka med kärandens namn, personnummer och adress. Denne okände person hade bl.a. använt sig av denna patientbricka då han hade behandlats för en infektionssjukdom. Då denne person inte återkom till infektionskliniken efter en permission begärde sjukhuset hjälp av polisen för att hämta honom i bostaden. Polisen tog sig också in i kärandens bostad. De gjorde detta genom att bl.a. bryta upp lägenhetsdörren. Vid tidpunkten för sjukhusets begäran om biträde från polisen fanns personuppgifter i ett dataregister och i en manuellt förd journal. Käranden gjorde gällande att hans personliga integritet bl.a. hade kränkts genom det felaktiga polisingripandet i hans bostad och genom att han utpekats som en allvarligt sjuk person. Landstinget, som bestred käromålet, gjorde gällande att några felaktiga uppgifter inte hade tagits in i registret eftersom uppgifterna var korrekta såvitt avsåg den okände man som hade varit intagen på infektionskliniken. Tingsrätten fann att det förekommit sådana oriktiga uppgifter i ett personregister för vilken ersättningsskyldighet enligt 23 § datalagen förelåg. Då enligt tingsrättens mening polisingripandet mot kärandens bostad skulle ha skett även om uppgifter om käranden endast funnits i den manuellt förda journalen ansågs denne inte vara berättigad till ersättning för skada som han kunde ha lidit till följd av polisingripandet. Tingsrätten fann dock klarlagt att käranden lidit ideell skada dels genom den integritetskränkning som det hade inneburit att uppgifterna i registret hade utpekat honom som en sjuk person, dels genom den risk som funnits för att han skulle ha kunnat utsättas för felbehandling om han hade tagits in på sjukhus. Käranden tillerkändes ersättning med 10 000 kr jämte ränta. Domen meddelades i juni 1990.

6.5.2 Överväganden

Ett grundlagsfäst skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformens (RF) bestämmelser om skyddet för vissa medborgerliga fri- och rättigheter. I 1 kap. 2 § RF finns en bestämmelse om att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv och familjeliv. Reglerna i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter omfattar sedan 1988 också ett skydd för medborgarna mot att deras personliga integritet kränks genom att uppgifter om dem registreras med hjälp av ADB (2 kap. 3 § andra stycket RF).

Även sekretesslagens bestämmelser tar i stor utsträckning sikte på att skydda den enskildes integritet. Det gäller särskilt 7 - 9 kap. som innehåller sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Namnlagen ger ett visst skydd för egenartade efternamn. Ett efternamn anses som egenartat om det är ägnat att utmärka tillhörig-

heten till en viss släkt. Ingen får obehörigen, till nackdel för den som har förvärvat ett egenartat efternamn, i näringsverksamhet använda en firma, ett varumärke eller ett annat kännetecken som lätt kan förväxlas med namnet. Med firma likställs här beteckning för stiftelse, ideell förening eller därmed jämförlig sammanslutning (jfr 20 § namnlagen). Den som gör intrång i någon annans rätt till ett egenartat efternamn är skyldig att ersätta den andres skada, om han insett att förfarandet var till nackdel för denne. Vid bedömningen av om och i vad mån skada har uppstått skall hänsyn tas även till lidande och övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse (jfr 23 § namnlagen).

Skadestånd till den som drabbas av att annan obehörigt utnyttjar hans identitet kan komma att utgå i de fall utnyttjandet leder till ADB-registrering av uppgifterna. Den registeransvarige har nämligen enligt datalagen ett strikt ansvar för skada som registrerad tillfogas genom att personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom. Vid bedömningen av om och i vad mån skada uppstått skall hänsyn även tas till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse (jfr 23 § datalagen). En registeransvarig är också skyldig att rätta, ändra eller utesluta en felaktig uppgift, om det inte saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma (8 § datalagen). Jfr rättsfall som redovisats i avsnitt 6.5.1.

Något direkt skydd mot att någon obehörigt utnyttjar annans identitet ger emellertid inte de ovan nämnda bestämmelserna. Ett obehörigt utnyttjande av annans identitet kan i vissa fall vara straffbelagt enligt brottsbalken. Exempelvis kan den som i intyg eller annan urkund lämnar osann uppgift om vem han är, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för osant intygande (15 kap. 11 § BrB). Den som missbrukar pass, betyg eller dylik för viss person utställd urkund genom att ge sig ut för honom kan, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för missbruk av urkund (15 kap. 12 § BrB). Obehörigt utnyttjande av annans identitet kan också utgöra ett led i annan brottslighet såsom exempelvis bedrägeri eller urkundsförfalskning. Även andra bestämmelser som falsk tillvitelse kan i undantagsfall vara tillämpliga.

Någon straffbestämmelse som är tillämplig när någon muntligen utger sig för att vara någon annan och förfarandet leder till att felaktiga uppgifter kommer att användas i andra sammanhang än inom rättsväsendet torde emellertid inte finnas. Detsamma gäller för utnyttjande som sker skriftligen i annat än urkund eller liknande handling.

Ett obehörigt utnyttjande som det ovan beskrivna kan, som Datainspektionen anfört, förorsaka den drabbade stor skada och

mycket obehag. Den drabbade kan komma att registreras med besvärande uppgifter i en mängd register. Spridningen av uppgifter medför också att det blir svårt att åstadkomma rättelse i alla register. De oriktiga registreringarna kan också komma att drabba andra än den vars identitet utnyttjas exempelvis genom att de oriktiga uppgifterna läggs till grund för beslut. Det finns därför, enligt utredningens mening, flera skäl som talar för att ett beteende som innebär att en person obehörigt utnyttjar annans identitet bör kriminaliseras. Utredningen föreslår att en bestämmelse av sådan innebörd förs in i brottsbalkens 15 kap.

När det gäller Datainspektionens förslag om en spärr som markerar att en särskild identitetskontroll bör företas av den som nyttjar personuppgifterna, delar utredningen uppfattningen att möjligheten att införa en spärrmarkering skulle kunna ha vissa fördelar. Det kan emellertid vara svårt att avgränsa tillämpligheten av en sådan bestämmelse. Enligt utredningens mening bör problemet med felaktiga registreringar som beror på att en person utger sig för att vara någon annan angripas på annat sätt.

I avsnitt 7.1 pläderar utredningen för ökad användning av legitimationkontroller. Utredningen varnar också för den övertro på personnumret som identifikationmedel som finns. En uppgift om personnummer bör inte tas till intäkt för att den som uppger personnumret är numrets innehavare. En allmänt utökad användning av legitimationskontroller och kontroll av personnummer mot uppgifter om namn, adress eller annat torde enligt utredningens uppfattning vara det bästa sättet att undvika förväxlingar vid registreringar m.m. Särskilt noggrann bör identitetskontrollen vara vid registrering av känsliga uppgifter, som exempelvis uppgifter om brott, sjukdom och kreditvärdighet.

Utredningens förslag om sekretess för personnummer bör på sikt också - genom att det blir svårare att få ut uppgifter om andras personnummer - kunna bidra till att minska riskerna för att någon skall utnyttja annans personnummer.

6.5.3 Förslag till bestämmelse i brottsbalken

Utredningen föreslår att en bestämmelse som kriminaliserar obehörigt utnyttjande av annans identitet förs in som 13 a § i brottsbalkens 15 kap. Förslag till författningstext lämnas (se författningsförslag nr 9).

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att skydda den vars identitet utnyttjas och andra för skada som kan uppstå genom att han förväxlas med annan i samband med exempelvis registreringar av känsliga uppgifter.

Kriminaliseringen avser fall där någon, utan att förfarandet omfattas av tidigare bestämmelser i kapitlet, obehörigen utnyttjar annans identitet på ett sätt som innebär fara i bevishänseende. Bestämmelsen skall således enligt förslaget vara subsidiär i förhållande till tidigare bestämmelser i kapitlet.

Bestämmelsen träffar både utnyttjande som sker muntligen och skriftligen. Vid skriftligt utnyttjande krävs inte, som i flera av de tidigare paragraferna i 15 kap., att utnyttjandet skall ske i urkund eller liknande handling. Den föreslagna bestämmelsen omfattar även utnyttjande som sker genom att någon i exempelvis ett brev utger sig för att vara någon annan. Uppgifter i rent privata brev och handlande i övrigt inom privatlivet faller dock på grund av kravet att gärningen skall innebära fara i bevishänseende generellt sett utanför det straffbara området.

I beteckningen *obehörigt utnyttjande* ligger att användningen av annans identitet, för att vara straffbar, måste ske utan samtycke från den vars identitet utnyttjas. Det obehöriga utnyttjandet kan avse användning av namn eller personnummer, men även andra uppgifter och förfaranden som innebär att en person obehörigen utger sig för att vara någon annan omfattas av bestämmelsen.

För att förfarandet skall vara straffbart krävs vidare att det inneburit *fara i bevishänseende*. Det måste vara någorlunda sannolikt att en personförväxling kan ske. Om det för mottagaren av uppgifterna framstår som klart att den som obehörigen uttnyttjar annans identitet inte är den han utger sig för att vara, kan således inte dömas till ansvar enligt förevarande paragraf.

Begreppet fara i bevishänseende innebär inte att det behöver vara fråga om något förfarande inför domstol eller annan myndighet eller om någon ekonomisk angelägenhet, men å andra sidan uteslut sådana situationer där någon vill åstadkomma villfarelse hos någon annan endast på skämt eller annars i rent personliga angelägenheter utan allvarligare innebörd. (Jfr Nils Beckman m.fl. Kommentar till Brottsbalken II Brotten mot allmänheten och staten m.m., sjätte upplagan 1990.)

Rekvisitet fara i bevishänseende torde medföra att uppträdanden i annans namn i filmer, vid teaterföreställningar och dylikt generellt sett faller utanför tillämpningsområdet. Därmed undviks enligt utredningens uppfattning också konflikter med yttrandefrihetsgrundlagen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt som också täcker faran i bevishänseende.

När ett obehörigt utnyttjande av annans identitet utgör ett led i ett allvarligare brott som exempelvis bedrägeri bör ansvar för obehörigt utnyttjande i allmänhet konsumeras av bedrägeriansvaret.

Med målsägande avses den mot vilken brott är begånget eller den som blivit förnärmad eller lidit skada på grund av brottet (jfr 20 kap. 8 § fjärde stycket RB). Målsägande kan således vara både den vars identitet utnyttjas samt registerförare och andra som använder lämnade uppgifter.

Bestämmelsen om kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1995.

7 Övriga integritetsfrämjande åtgärder

Utredningen har vid sina överväganden, som tidigare redovisats, kommit fram till att det för att åstadkomma en effektiv begränsning av personnummeranvändningen krävs en preciserad författningsreglering. I strävandena mot ett starkare integritetssskydd i informationssamhället kan emellertid begränsningen av personnummeranvändningen bara anses utgöra ett steg på vägen. Integritetsskyddet handlar om så mycket mer än personnummer. Integriteten ställs hela tiden mot ökande krav på effektivitet och lönsamhet. Individens krav på en fredad personlig sfär kommer ibland i konflikt med principerna om offentlighet och möjligheten till kontroll av myndigheter och andra. Bestämmelser som ger den enskilde ett visst skydd finns bl.a. i regeringsformen, brottsbalken och datalagen. Något övergripande skydd i lagstiftningen för den personliga integriteten finns emellertid inte. Tankar om att skapa en ny svensk personlighetsrätt av mera generell karaktär har framförts i olika sammanhang. Något arbete med en sådan reglering har dock inte kommit till stånd.

Utredningens kartläggning har visat att en stor del av personnummeranvändningen föranleds av det nuvarande skattesystemet. Även bidrags- och avgiftssystem som bygger på möjligheter till kontroller i form av samkörningar med register som har personnummer som identitetsbegrepp medför en omfattande registrering av personnummer.

Om det skall vara möjligt att i framtiden kunna åstadkomma någon verkligt radikal minskning av personnummeranvändningen är det nödvändigt att vid planeringen av nya skatter, bidrag, avgifter m.m. på ett tidigt stadium överväga vilka kontrollmöjligheter som erfordras och vad detta har för betydelse ur integritetssynpunkt.

De generella kommittédirektiv som finns ålägger i huvudsak kommittéerna att se till möjligheterna att effektivisera verksamheten inom offentliga sektorn och belysa kostnader och andra effekter samt ange hur lämnade förslag skall finansieras (Dir 1984:5), beakta EG-aspekten (Dir 1988:43) samt redovisa regionalpolitiska effekter (Dir. 1992-04-09). Ett generellt direktiv som ålade kommittéer att beakta integritetsaspekter vore en möjlighet att stärka integritetsskyddet inom skilda sektorer i samhället.

I de följande avsnitten tar utredningen upp åtgärder som inte i sig innebär en begränsning av personnummeranvändningen, men som syftar till att förhindra missbruk av personnummer och andra integritetskränkande handlingar.

7.1 Ökat krav på legitimation

Bland allmänheten finns, enligt vad som framkommit vid SCB:s undersökning, en oro för att personnummer skall komma att missbrukas. Denna oro hänger delvis samman med att personnumret kommit att fungera som nyckel till information m.m. I alltför många sammanhang tas en uppgift om personnummer till intäkt för att en person är behörig och kontroll sker inte genom exempelvis uppvisande av legitimation, kontroll av namn och adress eller särskilt kundnummer. En sådant brist på kontroll ökar självfallet risken för att personnumret skall missbrukas exempelvis genom att en obehörig person med kunskap om annans personnummer får tillgång till information eller utför handlingar som sedan läggs någon annan till last.

Utredningen lämnar i avsnitt 6.4.1 förslag om sekretess för personnummer vilket skulle medföra att det blev svårare att få ut uppgift om annans personnummer. Syftet med ett förslag om kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet (se avsnitt 6.5) är också att öka skyddet för den enskilde. Några rimliga metoder att helt eliminera riskerna för missbruk är emellertid svåra att finna. Även med utredningens förslag finns det således skäl att inte i alla sammanhang ta en uppgift om personnummer som intäkt för att en person är behörig.

Frågor om legitimationskontroller har diskuterats i flera olika sammanhang. Här lämnas några exempel på råd och diskussioner kring legitimationskrav och -kontroller.

Finansinspektionen har utfärdat allmänna råd angående kontrollrutiner m.m. till förebyggande av penningtvätt. I råden, som redovisas översiktligt i avsnitt 4.4.4, finns utförliga regler om hur identitetskontroll bör ske. Enligt råden bör exempelvis ärenden beträffande fysiska personer som inte är kända sedan tidigare och som handläggs när kunden är närvarande genomföras med ledning av certifierade identitetskort eller körkort. När ärenden handläggs utan att kunden är närvarande bör, enligt råden, identitetskontrollen genomföras med underlag eller uppgifter som företaget införskaffar skriftligen, per telefon från kunden eller annan, från egna register m.m.

1993 års vallagskommitté tog i sitt slutbetänkande (SOU 1994:30) Vallagen, upp frågan om det skall införas ett obligatoriskt krav på att väljare skall legitimera sig vid rösning i vallokal. Röstlängden är

uppställd efter personnummer och kommittén anförde att det förhållandet att någon endast genom att uppge ett personnummer kan beredas möjlighet att rösta, kan anses strida mot de strävanden som finns att begränsa en okontrollerad användning av personnummer. Enligt detta synsätt borde i ökad utsträckning, menade kommittén, en person som uppger ett visst personnummer avkrävas legitimation. På så sätt kan skyddet för den personliga integriteten ökas, genom att möjligheten för en obehörig person att missbruka en annan persons identitet minskar. En regel om legitimationskontroll skulle emellertid kunna medföra att vissa av de väljare som saknar legitimation inte skulle kunna delta i val. Kommittén ansåg därför inte att en regel om legitimationskontroll borde införas.

Det är enligt Personnummerutredningens mening angeläget att frågan om legitimationskrav och legitimationskontroller i olika sammanhang tas under övervägande och att önskemålet om en minskad exponering av personnumren därvid beaktas.

7.2 Behörighetskontroller

Effektiva behörighetskontroller utgör ett viktigt led i strävandena mot ett starkare integritetsskydd. Ytterst syftar behörighetskontrollerna till att skydda information så att den endast är tillgänglig för den som är behörig att ta del av den. Kontrollerna kan huvudsakligen indelas i två kategorier, nämligen administrativa och tekniska kontrollåtgärder.
De administrativa åtgärderna omfattar bl.a. organisation, ansvarsfördelning och manuella rutiner. De tekniska åtgärderna utgöras av någon form av behörighetskontrollsystem. (Jfr Informationssäkerhet och dataskydd - en begreppsapparat, Teknisk rapport SIS TR 322. En ny rapport är under tryckning.) I behörighetssystemen sker i regel identifiering av användaren, en kontroll av vilka uppgifter som är åtkomliga och en rapportering av användningen.

Det är viktigt att de myndigheter, organisationer, företag m.fl. som handhar personrelaterad information analyserar var riskerna för integritetsintrång finns och på olika sätt arbetar för att minimera dessa risker.

Allterminalprojektet är ett projekt har syftat till att bygga upp ett grundskydd för persondatorer. Avsikten är att skydda information i datorn mot obehörig åtkomst. Informationen skall varken kunna avläsas, förändras eller förstöras. Projektet startades av Datainspektionen, RPS och Statskontoret. Utgångspunkten i det inledande arbetet var Datainspektionens allmänna råd om säkerhetskrav för persondatorer. Senare har fler myndigheter blivit involverade i arbetet med

Allterminalprojektet. Projektet avslutas under våren 1994. Allterminalen är klar och har genomgått acceptanstest hos RPS.

I det säkerhetssystem som utvecklats inom Allterminalprojektet ingår aktiva kort med kortläsare och drivrutin, lokal kryptering, behörighetskontroll och integritetsskydd. Säkerhetsskyddet innefattar också moduler för autenticering av användare gentemot "måldator", kryptering av överförd information och integritetsskydd, s.k. signering och verifiering mellan persondatorer. Avsikten är att systemet skall komma till användning inom statsförvaltningen och andra offentliga organ. Även företag, exempelvis banker, som kräver ett starkt skydd för sin information kan använda Allterminalen.

7.3 Självreglering och information om gällande regler

En förutsättning för att regler som begränsar personnummeranvändningen skall få effekt är självfallet att de som använder personnummer får kunskap om reglerna. Detta kan exempelvis ske genom att Datainspektionen informerar om reglerna. Även inom olika branscher kan det tas initiativ för att sprida kunskap om vilka regler som gäller.

En ännu effektivare begränsning skulle kunna uppnås genom att olika företag, myndigheter eller branscher såg över sin personnummeranvändning och lämnade rekommendationer om möjliga begränsningar.

Inom försäkringsbranschen togs under hösten 1993 initiativ till utarbetande av riktlinjer för försäkringsbolagens personnummeranvändning. En referensgrupp tillsattes och upprättade ett förslag till riktlinjer som antogs av Sveriges Försäkringsförbund i januari 1994.

Försäkringsbranschens framtagna riktlinjer bygger på den nuvarande bestämmelsen om personnummer i datalagen. Riktlinjerna är avsedda att vara till ledning vid hanteringen av personnummer. I riktlinjerna anges följande:

1. Personnummer används endast för att identifiera de personer som omfattas av försäkringsavtalet.
2. Personnummer kan användas som sökbegrepp i register.
3. Personnummer kan användas som kopplingsnyckel till annat register som försäkringsbolag har tillstånd att kommunicera med.
4. Personnummer kan förekomma på dataskärm. Försäkringsbolag har särskilda behörighetsregler för åtkomst till uppgift i register, särskilda regler för hur dataskärm skall vara placerad och särskilda regler för automatisk eller manuell avloggning eller nedsläckning av dataskärm.

5. Försäkringsbolag lämnar inte ut uppgift om personnummer till annan än den som omfattas av försäkringsavtalet, såvida inte annat följer av avtalsförhållandet, författning eller beslut med stöd av författning.
6. Försäkringsbolag lämnar inte ut uppgift från register vid telefonförfrågan mot endast uppgivande av personnummer.
7. Personnummer kan återges på vissa datautskrifter för att säker identifiering skall uppnås.

De olika punkterna kommenteras och preciseras i dokumentet med riktlinjerna.

Inom vissa kommuner har också initiativ tagits för att begränsa både personnummeranvändningen och övrig ADB-hantering av personuppgifter.

Det vore, enligt utredningens uppfattning, önskvärt med liknande initiativ inom andra branscher och sektorer i samhället.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

8.1 Inledning

Utredningen har lämnat flera förslag som på olika sätt kan bidra till att begränsa användningen av personnummer. Vilka konsekvenser införandet av huvudförslaget - en lag om begränsning av användning av personnummer - kan få beskrivs i avsnitt 8.2. Konsekvenserna av förslaget om tilldelning av företagarnummer för enskilda näringsidkare redovisas i avsnitt 8.3. I avsnitt 8.4 analyserar utredningen följderna av en begränsning av tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda. Vad förslaget om sekretess för uppgift om personnummer kan komma att innebära redovisas i avsnitt 8.5. Utredningen har i anslutning till förslaget om kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet (avsnitt 6.5) redovisat vilka eventuella problem som kan uppstå vid tillämpningen av den föreslagna brottsbalksbestämmelsen. Konsekvenserna av detta förslag tas därför inte upp i detta kapitel.

8.2 Lag om användning av personnummer

Utredningen har tidigare konstaterat att personnummeranvändningen är oerhört spridd inom i stort sett alla sektorer av samhället där personregistrering förekommer. Användningen har emellertid inte samma betydelse inom alla områden. Användningen ser inte heller likadan ut i alla sammanhang. Det är därför enligt utredningens mening inte möjligt att generellt beräkna kostnaderna för ett totalt förbud mot att använda personnummer. Även vid begränsningar av användningen inom en särskild samhällssektor eller inom ett visst register krävs en analys av bl.a. hur personnummer används internt och externt, vilka kommunikationer som sker med andra uppgiftssamlingar och vilken eventuell lagstadgad skyldighet att lämna personnummer som föreligger. Är det frågan om ADB-hantering av personnummer bör också systemets uppbyggnad och eventuella planer på förnyelse beaktas.

Syftet med förslaget till lag om användning av personnummer är att åstadkomma en påtaglig begränsning av personnummeranvändningen. Förslaget förutsätts påverka ett stort antal företag, organisationer och också myndigheter. Hur stora begränsningar det kan bli frågan om är emellertid beroende av vilka områden som kommer att erhålla lagstöd för sin personnummeranvändning. Utredningen har i avsnitt 6.1.2 lämnat en översiktlig redogörelse för var utredningen anser att personnummer i framtiden bör få användas respektive var de inte bör få användas. Som underlag för dessa översiktliga bedömningar har utredningen bl.a. haft den kartläggning av personnummeranvändningen som finns i avsnitt 4. Även de konsekvensbeskrivningar som lämnas i det följande har inverkat på bedömningarna. Här redovisas således i vissa fall även konsekvenser av begränsningar som går längre än vad utredningen förordat.

Förslaget förutsätter att flera av de lagar som i dag reglerar personnummeranvändning kompletteras med bestämmelser om bl.a. i vilka sammanhang och av vem personnummer får användas. Lagförslaget förutsätter också att det tillkommer en omfattande författningsreglering av personnummeranvändningen. I vissa fall kan det vara frågan om att reglera användning inom områden som inte alls är lagreglerade tidigare.

En övergång till ett system utan personnummer eller med en begränsad användning av personnummer kan inledningsvis innebära vissa tekniska problem. ADB-system måste byggas om eller bytas ut och administrationen kan i vissa fall bli mera tungrodd när inte personnummer får användas.

Utöver övergångsproblem i form av tekniska störningar, administrativa svårigheter och kostnader kan en övergång till andra identifikationsbegrepp än personnummer medföra en ökad risk för förväxlingar och därmed också risk för rättsförluster, sämre kommunikationsmöjligheter mellan olika register och sämre möjligheter att hitta uppgifter som man kan ha nytta av. De sämre kommunikations- och sökmöjligheterna måste emellertid, åtminstone delvis, vara syftet med begränsningen. De integritetsintressen som skall skyddas står ibland i konflikt med behovet av en billig och rationell personregistrering.

Även små förändringar i befintliga system medför kostnader. Civila myndigheter och försvaret upphandlade under budgetåret 1991/92 persondatorer för 476 miljoner kronor, programvara till persondatorer för 165 miljoner kronor och skrivare till persondatorer för 51 miljoner kronor. De civila myndigheterna och delar av försvarsdepartementets myndigheter anskaffade under motsvarande period övrig ADB-utrustning till ett köpvärde av 1 006 miljoner kronor.

De civila myndigheternas och försvarets totala ADB-kostnad uppgick under budgetåret 1991/92 till 3 386 miljoner kronor. Kost-

naderna för systemutveckling utgjorde 20 procent och driftkostnaderna 80 procent. (Källa: ADB i statsförvaltningen och försvaret.)

Både inom den privata sektorn och inom statsförvaltningen görs stora investeringar i ADB-utrustning.

Av ekonomiska skäl har utredningen valt relativt långa övergångsperioder vid införandet av den nya lagstiftningen. Avsikten har varit att möjliggöra en mera långsiktig planering och underlätta införandet av den nya tillämpningen. Förändringar skall i största möjliga mån kunna genomföras i samband med normalt förekommande system- och maskingenerationsskiften. Kartläggningen av personnummeranvändningen inom olika sektorer i samhället har visat att en radikal minskning av användningen skulle medföra stora svårigheter under en längre övergångsperiod och den skulle också bli synnerligen kostsam. Anledningen är att dagens system byggts upp under den förutsättningen att personnummer kan användas som identitetsbeteckning. Den offentliga sektorn kan också sägas ha styrt utvecklingen genom att personnummer kommit till användning som identitetsbegrepp i stora statliga personregister.

Utredningens utvärdering av bestämmelsen om registrering av personnummer som infördes i datalagen den 1 januari 1992 (jfr avsnitt 4.7) tyder på att lagändringen hittills inte nämnvärt påverkat personnummeranvändningen i samhället. En förutsättning för att utredningens lagförslag skall kunna medföra någon väsentligt minskad användning av personnummer är att informationen om ny lagstiftning sprids till berörda. När det gäller ADB-behandling av personnummer ter det sig naturligt att informationen till stor del sprids genom Datainspektionens försorg. En relativt stor del av inspektionens totala arbetstid ägnas redan i dag åt extern information. Även andra myndigheter som exempelvis RSV bör kunna bistå med upplysningar och information. Informationen om ny lagstiftning bör lämpligen ske efterhand som olika sektorer lagregleras och för att minimera kostnaderna helst rikta sig direkt till de berörda. Enligt utredningens mening bör det hos Datainspektionen och RSV finnas en aktuell förteckning över författningar som innehåller stöd för personnummeranvändning. En sådan förteckning skulle väsentligt underlätta för företag och andra myndigheter att bedöma om det är tillåtet att använda personnummer i deras verksamhet. Kostnaderna för information och utbildning bör kunna finansieras inom ramen för myndigheternas budget för informationsverksamhet.

Kommuner

Utredningen har beträffande användningen av personnummer hos kommunerna uttalat att all yttre exponering av personnummer generellt

sett bör upphöra. Vidare har utredningen ansett att registrering av födelsetid bör vara tillräckligt för att bedriva sådan verksamhet som inte kräver kontroll av uppgifter mot centrala register som använder personnummer som identitetsbegrepp.

Dialog har i ett tillsynsärende på begäran av Datainspektionen redogjort för konsekvenserna av att *helt* slopa användningen av personnummer i ADB-register som förs inom barn- och äldreomsorg hos vissa kommuner. (Datainspektionens Dnr 5092-91, 4317-92, 4414-92, 5226-92 och 9478-92.)

Dialog samverkade vid sina beräkningar med berörda kommuner och med Svenska Kommunförbundet. De aktuella ärendena hänförde sig till barnomsorgssystemet Socia BO och äldreomsorgssystemet Socia ÄO. Omkring 115 kommuner använder systemet Socia BO.

I samverkan med Sundsvalls kommun har följande uppgifter och överslagsmässiga beräkningar tagits fram.

- Antal invånare i kommunen: omkring 94.000.
- Andel av hela landets invånare: omkring 1 procent.
- Antal barn i barnomsorg daghem: omkring 4.500.
- Antal barn i skolbarnsomsorg: omkring 1.500.
- Antal pensionärer med hemtjänst: omkring 3.500.
- Antal pensionärer i särskilt boende: omkring 800.

Dessa uppgifter användes som underlag för att extrapolera uppgifter om Sundsvall till riksnivå.

Ett förbud att använda personnummer kan medföra att möjligheterna till en säker identifiering försämras. Detta kan enligt Dialog ge bl.a. följande effekter:

* Identifiering av personer och familjesamband försvåras.
* Den bristfälliga identifieringen kan göra det möjligt för en familj att söka barnomsorg i en annan kommun än den man är bosatt i.
* Det kan bli möjligt för en familj att uppge någon som egentligen tillhör en annan familj som familjemedlem.
* Fel vid identifieringen av en person eller familj leder till att avgiften blir fel.
* Barnets födelsedatum styr ofta ordningen i barnomsorgskön. Om kvalitén på födelsedatum är osäker skapas också osäkerhet i köordningen.

ADB-systemet för barnomsorg samverkar med olika system med personnummer som kopplingsnyckel. Om personnummer inte registreras menar Dialog att samverkan inte kan ske, vilket uppges kunna medföra följande konsekvenser:

* Om samverkan inte kan ske med det kommunala befolkningsregistret måste namn och adressuppgifter registreras inom barnomsorgen av handläggaren.

* Om samverkan inte kan ske för kontroll av inkomstuppgift kan kommunens intäkter minska genom att avgiften blir för låg.
* Om samverkan inte kan ske med kommunens löne- och personalsystem kan registrering av personuppgifter och tjänstgöringsuppgifter som underlag för lön försenas. Löneadministrationen fördyras. Aktualiteten på löneuppgifterna försämras. Utbetalningen av lön för viss tjänstgöring försenas.
* Om samverkan inte kan ske med kommunens skolsystem kan registrering av personuppgifter försenas och fördyras. Administrationen av barnomsorg och skola fördyras.
* Om samverkan inte kan ske med kommunens ekonomiadministrativa system kan påminnelser och krav avseende flera räkningar inte samordnas. Det finns då risk för att influten betalning hänförs till annan räkning än den betalaren avsett. Inkassoåtgärder försvåras om inte personnummer finns tillgängligt.

När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter har Dialog överslagsmässigt beräknat dessa för barnomsorgen inom Sundsvalls kommun.

Avgiftsintäkterna beräknas till omkring 53 miljoner kr. Om inkomstförfrågan inte kan göras hos RFV beräknas inkomstbortfallet till omkring 7 procent (3,7 miljoner kr). En tidigare mätning har visat ett bortfall på 14 procent, men vid en långsiktig bedömning räknar kommunen med att kunna halvera denna effekt.

Merkostnaden för manuell registerföring i barnomsorgen om personnummer inte får ADB-registreras beräknas till omkring 2 miljoner kr.

Vid extrapolering av uppgifter om Sundsvall till riksnivå beräknas inkomstbortfallet till mellan 200 miljoner och 300 miljoner kr. Denna uppgift har vägts ned med hänsyn till att inte alla kommuner använder sig av inkomstförfrågan. Merkostnaden för manuell registerföring beräknas på riksnivå uppgå till omkring 200 miljoner kr.

Inom äldreomsorgen kräver, enligt Dialog, det nya avgiftssystem som kom 1993 i praktiken att uppgifter om pensioner m.m. inhämtas från RFV för att användas som underlag för avgiftsberäkningen. Avgifter bestäms efter klienternas betalningsförmåga.

ADB-systemet för äldreomsorg samverkar med olika system med personnummer som kopplingsnyckel. Om personnummer inte registreras menar Dialog att samverkan inte kan ske, vilket uppges kunna medföra följande konsekvenser:

* Om samverkan inte kan ske med RFV, RSV, Statens Pensionsverk (SPV) och Kommunernas Pensionsanstalt (KPA) blir underlaget för avgiftsberäkningen bristfällig. Avgiften kan ofta bli fel.
* Om samverkan inte kan ske med ekonomiadministrativa system, befolkningsregistret respektive löne- och personalsystemet i kommunen

blir konsekvenserna desamma som beskrivits beträffande barnomsorgen.

Socia BO och Socia ÄO är konstruerade för att arbeta med personnummer som identifikationsbegrepp. Vid samverkan mellan olika delar i systemen används personnumret som kopplingsnyckel. Om personnummer inte får registreras i ADB-systemen innebär det, enligt Dialog, att systemen måste omarbetas från grunden. Vissa funktioner kan inte, hävdar Dialog, fungera om inte personnumret får användas som nyckel. Det gäller exempelvis samverkan med skattemyndigheter och RFV.

Kostnaderna för omläggning av Socia BO innefattar kostnader för systemering, programmering, tester, användardokumentation, utbildningsplan och konverteringar. De beräknas uppgå till omkring 10 miljoner kr.

Kostnader för omläggning av Socia ÄO uppskattas till ungefär samma storlek som för Socia BO.

Kostnaderna för kommunerna utgörs bl.a. av

* anpassning av administrativa rutiner och arbetsrutiner,
* kursavgifter, övriga kurskostnader och persontid för utbildning av användare,
* kvalitetsförsämring avseende personuppgifter, personidentifiering och familjesamband samt underlag för avgiftsberäkning.

Dialog har uppskattat totalkostnaden för sina kostnader till mellan 10 miljoner och 15 miljoner kr. Kvalitetsaspekterna har därvid inte översatts till kostnader.

Dialogs beräkningar är gjorda utifrån förutsättningen att personnummer inte alls får registreras i de aktuella ADB-systemen. Utredningen har, som tidigare anförts, inte förordat en sådan radikal begränsning av användningen av personnummer hos kommunerna.

Banker och andra finansföretag

Svenska Bankföreningen har anfört att ett slopande av personnummer i bankerna skulle innebära en omläggningskostnad om minst 5 miljarder kr. Det antal dataprogram som måste ändras beräknas vara 100 000. På grund av programmens samband måste de flesta programmen ändras under en begränsad tidsperiod, dvs man kan inte göra dessa ändringar under en utsträckt tidsperiod i samband med att programmen skall moderniseras på grund av andra orsaker. Totala tiden för kravspecifikation, programändring, test (program, programsamband, systemtest och produktionstest), programdokumentation, nya instruktioner, utbildning, uppföljning m.m. uppskattas till i genomsnitt 100 timmar per program.

Förutom den ovan angivna kostnaden om 5 miljarder kr tillkommer kostnader hos kommuner, landsting och alla statliga och privata arbetsgivare för anpassning av lönesystem m.m. till bankernas nya identifieringsbegrepp.

Datorkostnaderna uppskattas inte nämnvärt öka efter det omläggning skett till ett nytt system. Däremot räknar man med betydande personalkostnadsökningar beträffande kundkontakter.

Vidare anser man det sannolikt att bankerna måste återinföra någon form av kontobevis i form av bankbok, kort eller liknande, vilket ökar kostnaderna i form av längre hanteringstid. Orsaken till att någon typ av kontobevis behövs är att dagens ID-handling ej längre kan användas för att via personnumret få fram säker uppgift om kontonummer etc.

Förutom ökade driftskostnader anser Svenska Bankföreningen att även kundservicen kommer att försämras. Bl.a. förutses företagens driftskostnader för lönesystem m.m. att öka. De ökade kostnaderna i samband med ett ökat antal bedrägerier och annan brottslig verksamhet bedöms som svårbedömbara men anses bli avsevärda. Det ifrågasätts om bankerna överhuvudtaget kan leva upp till lagen om åtgärder mot penningtvätt.

Nordbanken har gjort en kostnadsberäkning över vissa kostnader som uppstår vid en omläggning från nuvarande system till ett personkonto som inte är personnummerbaserat. De totala kostnaderna beräknas grovt till ca. 380 miljoner kr exklusive Postgirots utvecklingskostnader. Personkontosystemet drivs på entreprenad hos Postgirot. Av de interna kostnaderna avser 11 miljoner kr datakostnader och systemförändring, 170 miljoner kr blankettkostnader, informationsmaterial och registervård och 87 miljoner kr de kostnader som uppstår om arbetsgivare inte får kommunicera med personnummer mot Nordbanken. De externa kostnaderna avser 25 miljoner kr bl.a. registervårdskostnader samt 85 miljoner kr de kostnader som uppstår om arbetsgivare inte får kommunicera med personnummer mot Nordbanken.

Som framgått av avsnitt 6.1.2 anser utredningen att personnummeranvändningen hos bankerna, med undantag för Nordbankens personkontosystem, i stort sett bör få fortgå på samma sätt som sker i dag. Därför torde utredningens förslag, utom i sistnämnda avseende, inte innebära några direkta merkostnader.

Nordbankens personkontosystem är enligt utredningen inte godtagbar i en framtid då användningen av personnummerbeteckningen är begränsad och bl.a. skyddad enligt sekretesslagstiftningen. Nordbanken bör dock ges en sådan rimlig avvecklingstid att dess kostnader kan begränsas.

Försäkringsbolag

Utredningen har, som tidigare redovisats, ansett att försäkringsbolagen för vissa ändamål bör få använda personnummer.

Försäkringsbranschen har gjort vissa beräkningar av hur mycket det skulle kosta försäkringsbolagen om personnummer inte fick användas för någon slags samsortering eller sökning utan enbart vid kommunikation med skattemyndigheterna. Sådana beräkningar är svåra att göra, men omläggningskostnaderna för de större försäkringsbolagen bedöms uppgå till i vart fall flera hundra miljoner kr per bolag. Under ogynnsamma förhållanden kan kostnaderna bli ännu högre. För försäkringsbranschen i helhet beräknar branschen med att omläggningskostnaderna skulle överstiga 1.000.000 KSEK. Härtill kommer icke oväsentliga årliga fördyringar.

Som exempel kan nämnas att både Folksam och Skandia har omkring 20.000 moduler (program) som innehåller personnummer. Om ändringsinsatsen beräknas till 50 timmar per modul och timkostnaden uppskattas till 500 kr per timme skulle kostnaden bli 500.000 KSEK för respektive bolag.

Fackförbund

Utredningen har bedömt att fackförbund och liknande organisationer tills vidare bör få använda personnummer i de avseenden det erfordras för att fullgöra uppgiftslämnande från A-kassorna och för att administrera försäkringar. Däremot har utredningen inte ansett att personnumret bör få användas för exempelvis medlemsadministration (utom såvitt avser fall där kontrolluppgift skall lämnas). I dessa fall bör uppgift om födelsetid eventuellt i kombination med uppgift om kön kunna ersätta personnummeranvändningen.

TCO har vid de kontakter utredningen haft med förbundet inte ansett sig ha möjlighet att göra en bedömning av vad borttagandet av personnummer ur medlemsregistren skulle kosta. Såvitt TCO kunnat överblicka är det emellertid fråga om att helt göra om befintliga datasystem. Den sammantagna kostnaden för alla berörda förbund m.fl. måste enligt TCO:s bedömning uppgå till flera tiotals miljoner kronor.

TCO har hävdat att det under alla omständigheter krävs en lång övergångstid för att det över huvud taget skall föreligga någon som helst möjlighet att ta fram nya system som bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt motsvarar dagens medlemsregister. En flerårig övergångstid är, enligt TCO:s mening, även nödvändig för att skapa fortsättningar för att likformiga regler skall kunna gälla för samtliga fackliga organisationer.

8.3 Tilldelning av företagarnummer till enskilda näringsidkare

Utredningen har föreslagit att enskilda näringsidkare i samband med registreringen i handelsregistret skall tilldelas ett företagarnummer.

Tilldelningen av den nya identitetsbeteckningen medför vissa kostnader. Antalet enskilda näringsidkare har, som tidigare nämnts, av PRV och RSV uppskattats till mellan 250.000 och 300.000.

PRV har uppskattat sina kostnader för de förändringar i den egna databasen som utredningens förslag om tilldelning av företagarnummer skulle föranleda till omkring 300.000 kr. Till detta kommer kostnader för information om det nya numret. Blir tilldelningen obligatorisk måste alla som redan är registrerade informeras om att de tilldelats ett företagarnummer.

RSV har beträffande förslaget anmärkt att om det skall vara möjligt för en person att till verket lämna uppgifter med olika nummer, personnummer respektive företagarnummer, krävs förändring av alla de program som behandlar personnummer. Antalet sådana program uppgår, enligt RSV, till 6.000. Därutöver krävs väsentliga ändringar av databasregisterstrukturen. RSV bedömer också att skatteförvaltningen kommer att få många frågor om företagarnummer, vilket också kommer att förorsaka kostnader. Utvecklingskostnaderna samt de löpande underhålls- och driftskostnaderna kommer, enligt RSV, att bli väsentligt större om ADB-systemen skall innehålla uppgift om både personnummer och företagarnummer. Kostnaderna har av RSV beräknats uppgå till mellan 150 miljoner och 200 miljoner kronor. RSV bedömer att kostnaderna för skatteförvaltningen att administrera ett system som bygger på tilldelning av företagarnummer efter särskild ansökan blir betydligt lägre än kostnaderna för ett obligatoriskt tilldelningssystem. I ett system som bygger på frivillighet beräknar RSV kostnaderna för systemutveckling till mellan 10 miljoner och 15 miljoner kr och de löpande kostnaderna till mellan 4 miljoner och 6 miljoner kr per år.

Även arbetsgivare som har sin löneredovisning på ADB kan komma att behöva ändra i sina program om företagarnummer införs.

Arbetet inom skatteförvaltningen bygger på att masshanteringen kan ske på ett snabbt och rationellt sätt. Prognosen för tiden fr.o.m. 1995 är att det varje år kommer att lämnas omkring 8,5 miljoner inkomstdeklarationer, 3 miljoner uppbördsdeklarationer, 4,3 miljoner momsdeklarationer, 1,5 miljoner fastighetsdeklarationer och 50 miljoner kontrolluppgifter. Störningar i masshanteringsprocessen åsamkar resursbortfall från övrig verksamhet såsom kontroll och service. Om näringsidkare utan företagarnummer inte får använda personnummer

som identitetsbegrepp i skattesammanhang kan, enligt RSV, hanteringen av uppgifter om dessa näringsidkare komma att fördyras avsevärt.

Även andra registeransvariga än PRV och RSV kan behöva tilläggsregistrera det särskilda företagarnumret. Exempelvis bör detta registreras i BASUN. Även andra register kan behöva registrera numret. Enskilda näringsidkare kan, liksom myndigheter m.fl., förorsakas kostnader för information om sitt nya nummer, ändring av förtryckt material m.m.

När det gäller PRV, RSV och andra myndigheter anser utredningen att de ökade kostnader som förslaget om tilldelning av företagarnummer föranleder får finansieras inom ramen för de normala anslagen för systemutveckling och drift.

EU-samarbete

RSV har i samråd med Generaltullstyrelsen på regeringens uppdrag utrett formerna för och organisationen av mervärdesskatten inför ett svenskt inträde i EU. Förslagen med anledning av uppdraget har redovisats i RSV Rapport 1993:8 Mervärdebeskattningen i ett EG-perspektiv.

Ministerrådet fattade 1992 beslut om en förordning om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning. I förordningen beskrivs de regler som gäller för medlemsländernas hantering av de uppgifter som behövs för kontrolländamål. Här regleras också hur utbytet av uppgifter skall ske mellan medlemsländerna och hur länderna skall samarbeta för att möjliggöra en viss skattekontroll även efter avskaffandet av gränshindren.

Medlemsländerna förpliktas att i ett datasystem lagra uppgifter om bl.a. utfärdade registreringsnummer. Uppgifter om registreringsnummer skall lämnas direkt på datamedium eller på annat sätt t.ex. genom telefonförfrågan till skattemyndighet i ett annat medlemsland eller till skattskyldig. I praktiken kommer detta informationsutbyte att ske online på datamedium. Det datasystem som skall användas för kommunikation mellan medlemsländerna, det s.k. VIES-systemet (Vat Information Exchange System) har utvecklats under 1992. Systemet innefattar ett datakommunikationsnät som förbinder ett antal gateways.

Varje medlemsland skall ha sitt eget datorsystem i vilket lagras uppgifter om registreringsnummer, uppgifter från kvartalsredovisningar, deklarationsuppgifter m.m. om egna skattskyldiga. Från denna databas skall andra länders myndigheter kunna erhålla uppgifter och via denna databas skall det egna landets myndigheter erhålla motsvarande uppgifter utifrån.

Ländernas datasystem kompletteras med en särskild utrustning - gateway - en i varje medlemsland. Gateways i de olika medlemslän-

derna är sedan förbundna av ett ledningsnät - Value Added Network, VAN.

Även i detta informationsutbyte mellan medlemsländerna anser utredningen att företagarnumret bör användas som registreringsnummer. Utredningen har här inte haft möjlighet att bedöma kostnaderna för eventuella systemförändringar.

8.4 Begränsad tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda i landet

När det gäller förslaget om begränsning av tilldelningen av personnummer för personer som inte är folkbokförda i landet kan generellt sägas att det i inledningsskedet kan förorsaka vissa problem i samband med automatiska överföringar av information där personnummer normalt används som kopplingsbegrepp.

Beträffande förslaget om ett upphörande av tilldelning av personnummer för *rättsväsendets register* kan nämnas att detta bl.a. kommer att medföra att kriminalregistret, körkortsregistret, kronofogdemyndigheternas och SCB:s register inte längre kommer att innehålla uppgift om personnummer för dömda personer som inte tilldelats personnummer. Beträffande uppgiftsflödet inom rättsväsendet hänvisas bl.a. till avsnitt 4.3.6.

Förslaget om en begränsning av tilldelning för *skatteregistret* kan bl.a. komma att påverka kommunikationerna med RFV. Även beträffande RFV och *försäkringskassorna* föreslår emellertid utredningen begränsningar i tilldelningen av personnummer.

Från RFV:s sida har framhållits att begränsningar av användningen av personnummer medför stora kostnader eftersom personnumret är gemensamt sorteringsbegrepp t.ex. mellan RSV och RFV samt mellan kommuner och RFV. Det är i dessa register mycket angeläget att riskerna för förväxling minimeras. Socialförsäkringsförmåner står under vissa delar av livet för en mycket stor, ibland hela, försörjningen. Det är författningsreglerat vid vilka tidpunkter specifika socialförsäkringsförmåner skall kunna lyftas av mottagaren.

Personnumret är också viktigt vid uppföljningar och utvärderingar. RFV bedriver omfattande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som löpande följer socialförsäkringens utveckling avseende både utgifterna och effekterna för individen. Personnumret underlättar också för den longitudinella forskningen och gör det möjligt med ålders- eller könsmässigt bestämda uttag ur register. Vid kontroller i syfte att förhindra bedrägerier utgör personnumret ett viktigt hjälpmedel.

När det gäller personer som inte är folkbokförda kan det finnas kopplingar till de som är folkbokförda, t.ex. familjesamband. Vid beräkningar av pensionsförmåner kan enskilda komma att lida rättsförluster eftersom registreringarna avser mycket långa tidsperioder. Deklarationshandlingar gallras efter en relativt kort tid. Vid förväxlingar beträffande beräkning av ATP-poäng kan den enskilde därför ha svårt att erhålla rättelse.

När det gäller begränsningen av tilldelningen för *passändamål* har från UD:s sida framhållits att utrymmet för uppgift om personnummer i passboken inte kan lämnas tomt eftersom tveksamhet om passets äkthet kan uppkomma. Förslaget kräver därför bl.a. att passboken utformas på ett sådant sätt att även annat nummer än personnummer kan antecknas i boken.

Vägverket har angående förslaget om en begränsning av tilldelning av personnummer för *körkortsregistret* yttrat att det grundläggande problemet skulle bli att förhindra att samma person registerförs flera gånger med avvikande identitet. Exempelvis skulle det, enligt Vägverkets uppfattning, bli svårt att fastställa om en person som ansöker om körkortstillstånd redan tidigare har erhållit ett sådant tillstånd. Problem av samma typ skulle också kunna uppkomma om den icke folkbokförde senare folkbokförs och erhåller ett personnummer. Då uppkommer den situationen att en person har två identiteter, dels ett särskilt tilldelat körkortsnummer dels ock ett personnummer.

Från Sjöfartsverkets sida har beträffande begränsningen av tilldelningen för *sjömansregistret* anförts att förslaget skulle innebära merarbete och i vissa fall tveksamhet om en persons identitet samt risker för sammanblandning av personuppgifter och dubbelnycklar för samma person.

8.5 Sekretess för uppgift om personnummer

Utredningen har föreslagit att sekretesskydd för personnummer införs (se avsnitt 6.5.1). I samband med införande av ett sådant skydd kan inledningsvis uppkomma relativt höga kostnader, t.ex. för utvecklande av nya dataprogram och nya rutiner. Merparten av sådana kostnader torde dock vara av engångskaraktär.

Vad angår sådan personrelaterad information som är lagrad på ADB-media torde det i dag eller inom den närmaste framtiden vara tekniskt genomförbart att utveckla system som gör det möjligt att på utskrifter och besöksterminaler eliminera uppgift om personnummer. Inledningsvis kan ett sådant system innebära en inte ringa kostnadsökning. Ett sätt att minska en sådan kostnad vore att centralt

uppköpa eller utveckla en programvara som kan användas inom de flesta myndigheter.

Ett större problem är de manuella handlingar som innehåller uppgift om personnummer. En sådan uppgift behöver inte enbart förekomma på en titelsida, t.ex. ett dagboksblad, utan kan finnas även i löpande text. För det fall materialet i övrigt är sekretessbelagt, t.ex. sjukjournaler, skatteakter etc, torde utredningens förslag inte innebära några större problem. Men i många fall är ett omfattande arbete nödvändigt. Bl.a. tingsrätternas brottmålsakter, som till stor del består av offentligt förundersökningsmaterial, innehåller en mängd personnummer på tilltalade, vittnen, målsäganden m.fl. Det kan därför vara en mycket betungande uppgift att gå igenom sådant material och på något sätt se till att uppgift om personnummer inte lämnas ut till en obehörig person. Det är dock i nuläget omöjligt att uppskatta vad merkostnaderna härför kan bli. Man kan emellertid utgå från att kostnaderna blir avsevärda.

Även dessa kostnader kan emellertid sägas vara övergående, om än under en avsevärt lång tidsperiod. Om utredningens förslag i övrigt genomförs kommer nämligen användningen av personnummer även att minska i det material som förvaras hos myndigheter. I framtiden bör alltså t.ex. det material som ges in till en domstol innehålla mindre antal uppgifter om personnummer.

Införandet av ett sekretesskydd för uppgift om personnummer kan i vissa fall komma att innebära att hanteringen av en begäran om att utfå en viss handling med stöd av offentlighetsprincipen kan komma att ta längre tid än vad som för närvarande är fallet eftersom materialet först måste kontrolleras för att utröna om någon uppgift om personnummer finns i detta.

9 Specialmotivering

9.1 Förslaget till lag om användning av personnummer

Utredningen lämnar förslag till en lag som skall reglera användningen av personnummer. Lagförslaget innebär en mera vittgående reglering än den bestämmelse om personnummeranvändning som i dag finns i 7 § andra stycket datalagen.

Allmänna bestämmelser

1 §

Här anges syftet med lagen; att genom en begränsning av användningen av personnummer stärka skyddet för den enskildes personliga integritet.

Utredningen har, främst i avsnitt 5, diskuterat personnumrens för- och nackdelar. I det sammanhanget har också de risker för integritetsintrång som personnummeranvändningen i många fall innebär behandlats. Målsättningen i utredningsarbetet har varit att välja metoder som påtagligt begränsar personnummeranvändningen och att därigenom minska de integritetsrisker som denna användning innebär.

Det kan många gånger vara svårt att göra avvägningar mellan samhällets behov av registreringar och den enskildes vilja att ha en fredad personlig sfär. Ofta måste den enskildes intresse av ett starkt integritetsskydd stå tillbaka för samhällets krav på effektiv administration och funktionella kontrollmöjligheter. I de fall användningen av personnummer kan undvaras utan att detta medför någon ökad risk för rättsförluster genom personförväxlingar, föranleder orimligt stora kostnader eller liknande bör man emellertid, menar utredningen, sträva efter att finna andra identitetsbegrepp än personnummer. En sådan strävan bör finnas både inom den offentliga och den enskilda sektorn. En påtagligt minskad användning av personnummer skulle minska risken för integritetsintrång genom att personnumret inte längre skulle komma att utgöra nyckel till så många personregister.

En begränsad personnummeranvändning skulle också kunna ha fördelar för samhället ur försvarssynpunkt genom att det för obehöriga blir svårare att sammanlänka uppgifter om enskilda från olika uppgiftssamlingar. Även här kan syftet ändå ytterst sägas vara att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet.

Integritetsskyddet har begränsats till levande personer. Av 5 § 3 framgår att lagen inte gäller för användning av uppgift om personnummer för avlidna. Lagen harmonierar därmed med den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgift om personnummer, se avsnitt 6.4.1, som enligt förslaget skall gälla under den enskildes livstid. Även vid tillämpningen av datalagen har skyddet för den enskildes personliga integritet i samband med ADB-registrering i praxis kommit att begränsas till levande personer.

2 §

I denna bestämmelse definieras begreppen personnummer och användning.

Utredningen har valt att knyta definitionen av *personnummer* till folkbokföringslagens 18 §. Enligt folkbokföringslagen är personnummer en identitetsbeteckning som innehåller födelsetid angiven med sex siffror, ett tresiffrigt födelsenummer och en kontrollsiffra. Det är i första hand denna tiosiffriga identitetsbeteckning som lagen är avsedd att skydda. Utredningens definition omfattar emellertid också identitetsbeteckning som innehåller uppgift om födelsetid i kombination med födelsenummer. Eftersom det med ledning av födelsetid och födelsenummer är möjligt att räkna fram den tionde siffran i personnumret, kontrollsiffran, bör även användning av personnumrets nio första siffror omfattas av lagregleringen. Definitionen av personnummer innefattar också uppgift om personnummer som förenats med andra siffer- eller bokstavskoder, s.k. modifierade personnummer.

Definitionen av personnummer innebär att lagen inte inskränker möjligheterna att registera och på annat sätt använda uppgift om enbart födelsetid. Utredningen har också räknat med att uppgift om personnummer i många fall kan komma att ersättas med uppgift om födelsetid. Avsikten är dock inte att personnumret alltid i de sammanhang det inte längre får användas skall ersättas med uppgift om födelsetid. Förhoppningen är att registeransvariga i första hand överväger andra möjligheter såsom att skapa ett särskilt nummer för det aktuella registerändamålet.

Med den givna definitionen faller användning av krypterade personnummer utanför tillämpningsområdet. Även om det i vissa fall skulle kunna vara angeläget att reglera även sådan användning, har utredningen inte ansett att en sådan reglering bör behandlas i detta

sammanhang. En vidare definition kan bli svår att avgränsa och den skulle kunna komma att omfatta sådan användning som inte måste begränsas i alla fall. Eftersom en användning av personnummer som inte har erforderligt lagstöd har straffsanktionerats är det också nödvändigt med en preciserad definition. Skulle det visa sig att lagen kringgås genom att personnummer i obetydligt modifierad form används, kan det finnas skäl att överväga en mera extensiv reglering. Om användningen sker med hjälp av ADB torde det i allmänhet finnas möjlighet för Datainspektionen att med stöd av 18 § datalagen meddela föreskrifter om användningen.

Begreppet *användning* definieras som notering, sammanställning eller återgivning av personnummer som sker manuellt eller med tekniskt hjälpmedel. Definitionen är avsedd att markera att det krävs en viss aktivitet för att personnummerhantering skall bedömas som användning. Det förhållandet att exempelvis en myndighet tar emot och diarieför en handling som innehåller uppgift om personnummer innebär inte att det blir frågan om användning i lagens mening.

Lagen omfattar således både manuell hantering och sådan hantering som sker med stöd av någon form av teknik, exempelvis ADB. Avsikten med den valda definitionen har varit att så långt som möjligt göra lagen teknikoberoende. Av skäl som redovisats i avsnitt 5.6.1 har utredningen ansett att lagen bör omfatta även manuell användning av personnummer. Muntlig användning faller utanför lagens tillämpningsområde, men genom de föreslagna bestämmelserna om sekretess för uppgift om personnummer begränsas ändå i viss mån möjligheterna att muntligen sprida uppgifter om personnummer.

3 §

I denna paragraf regleras de grundläggande krav som uppställs för att användning av personnummer skall vara tillåten.

Vid sina överväganden, jfr avsnitt 6.1.1, har utredningen kommit fram till att det inte är möjligt att i en särskild lag generellt reglera all användning av personnummer. Eftersom användningen av personnummer fått en så stor spridning måste man för varje användningsområde göra en särskild bedömning av vilka effekter en begränsning av personnummeranvändningen skulle få. Vid en sådan avvägning måste man bl.a. se till hur stor kommunikationen med andra personnummeranvändare är, vilka alternativa identifikationsmöjligheter som finns och vilka kostnader en systemomläggning skulle medföra.

Användningen av personnummer har fått en mycket stor spridning inom olika sektorer i samhället. Uppgifter om personnummer har också varit fritt tillgängliga. De konsekvensanalyser som utredningen redovisar i avsnitt 8 visar att en begränsning av personnummeran-

vändningen i många fall kan vara förenad med stora kostnader. En begränsning kan således innebära stora belastningar för både myndigheter, företag, organisationer och enskilda. De nuvarande bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen sätter en gräns för vilka föreskrifter som kan meddelas genom annan författning än lag. När det gäller andra områden än statlig verksamhet och privat näringsverksamhet kan det i konstitutionellt hänseende framstå som något tveksamt om föreskrifter som inte tillåter personnummeranvändning eller avsevärt begränsar denna användning kan meddelas av regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter kan möjligen sägas gränsa till det obligatoriska lagområdet (jfr Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12 uppl., 1980 s. 173 ff, Holmberg, Stjernquist, Vår författning, 9 uppl., 1993, s. 148 ff, Strömberg, Sveriges författning, 13 uppl., 1992 s. 92 ff och Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2 uppl., 1989). Dessa omständigheter talar, enligt utredningens mening, starkt för att föreskrifter om en begränsning av personnummeranvändningen bör meddelas enbart genom lag. Även principiella skäl talar för att beslut i en fråga av så omfattande och ingripande slag fattas av riksdagen och att beslutanderätten inte delegeras till regering eller förvaltningsmyndighet.

I paragrafens *första stycke, första punkten* anges därför att personnummer får användas endast om användningen har medgivits i lag. Det finns i dag ett drygt hundratal författningar som innehåller bestämmelser om personnummer. Dessa bör vid en genomgång i vissa fall kompletteras med bestämmelser som preciserar för vilka ändamål personnummer bör få användas och vem som skall få använda personnummer för dessa ändamål. I avsnitt 6.1.2 har utredningen föreslagit några områden där personnummer även fortsättningsvis bör få användas.

I *första stycket, andra punkten* regleras sådan användning som blir nödvändig på grund av att det i lag uppställs vissa krav som innebär att personnummer måste användas. Här har utredningen främst haft bestämmelserna om kontrolluppgifter i åtanke. Skatteuppbörd och avlämnande av kontrolluppgift sker med personnummer som identifikationsbegrepp. Eftersom lagstiftningen uppställer krav på att en kontrolluppgift skall innehålla uppgift om personnummer blir det, enligt den föreslagna regleringen, tillåtet för den som skall avlämna kontrolluppgift att använda uppgifter om personnummer för detta ändamål.

Även annan användning som krävs för att uppfylla vissa i lag föreskrivna skyldigheter omfattas av bestämmelsen. Det finns i dag en mängd bestämmelser som föreskriver att uppgift om personnummer skall lämnas vid ansökningar, registreringar m.m. Exempelvis

föreskriver rättegångsbalken att en ansökan om stämning skall innehålla uppgift om personnummer. Den person som avser att inge en stämningsansökan kan därför med stöd av denna bestämmelse använda personnummer. Utredningen har emellertid ifrågasatt om lagstiftningen bör uppställa krav på uppgift om personnummer vid olika ansökningsförfaranden. En begränsning i detta avseende skulle successivt kunna minska den användning som kan ske med stöd av andra punkten. Utredningens förslag om sekretess för uppgift om personnummer torde inte heller kunna få någon större effekt om det blir möjligt att få ut uppgift om personnummer under åberopande av en avsikt att exempelvis inge en ansökan om stämning.

I vissa fall anges i en registerlag att personnummer skall registreras. En sådan bestämmelse får anses utgöra stöd för både den registeransvariges personnummeranvändning och den användning som sker i samband med uppgiftslämnande till och från registret som står i överensstämmelse med registrets ändamål.

I paragrafens *andra stycke* preciseras den användning som enligt första stycket är tillåten. Användningen får ske endast om den är förenlig med det ändamål som föreskrivs i den särskilda lag som tillåter användning av personnummer. Utredningen är medveten om att det, med den teknik som finns, blir svårt att avgränsa och utöva tillsyn över att personnummer används bara för tillåtna ändamål. Bestämmelserna om kontrolluppgifter medför att bl.a. arbetsgivare måste registrera uppgifter om personnummer. Hur användningen avgränsas till skatteändamål i de personaladministrativa registren kan vara svårt att kontrollera.

I paragrafens *sista stycke* finns en erinran om den av utredningen föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgift om personnummer i sekretesslagen, se även avsnitt 6.4.1.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser som syftar till att så långt som möjligt begränsa all yttre exponering av personnummer. Skall de föreslagna reglerna om sekretess för uppgift om personnummer få någon effekt är det också angeläget att uppgifterna inte sprids till obehöriga.

Enligt förevarande bestämmelse får personnummer inte placeras synligt på postförsändelser. Utredningens förslag om sekretess för uppgift om personnummer medför att myndigheter och andra som omfattas av sekretessbestämmelsen är förhindrade att ange personnummer på postförsändelser. Den här föreslagna bestämmelsen träffar emellertid också dem som inte omfattas av sekretessen.

Postförsändelser kan granskas av flera personer innan de når adressaten. Personnummer bör därför inte få anges på ett sådant sätt att de kan iakttas innan försändelsen öppnas.

En konsekvens av utredningens förslag blir bl.a. att sådana in- och utbetalningsavier som avsändaren förser med personnummer måste kuverteras.

En annan konsekvens är att rutinerna för hantering av delgivningsförsändelser måste ändras. Även annan reglering som medger eller uppställer krav på angivande av personnummer på postförsändelser måste ändras. I dag finns sådan reglering bl.a. i lagen (1991:189) om brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland och Schweiz.

På handlingar som skall spridas till annan än den som personnumret avser får personnummer inte anges utan att det föreligger särskilda skäl. Även i detta sammanhang innebär utredningens förslag om sekretess för personnummer begränsningar i möjligheterna att sprida uppgifter om personnummer. Förevarande bestämmelse är avsedd att förhindra exponering av personnummer på exempelvis anslagna tjänstgöringslistor och förteckningar över examensresultat samt beslut om förordnanden som avser flera personer. Hos allmänheten finns en stark motvilja mot yttre exponering av personnummer, något som framkommit både vid klagomål till Datainspektionen och vid SCB:s undersökning av allmänhetens inställning till personnummeranvändningen, jfr avsnitt 4.6.5.

Personnummer måste enligt utredningens uppfattning få anges på vissa typer av dokument. Som exempel på sådana dokument kan nämnas personbevis och taxeringsbevis.

5 §

I denna paragraf anges vilka former av personnummeranvändning som undantas från lagens tillämpningsområde.

I *första punkten* undantas den enskildes användning av sitt eget nummer. Bestämmelsen gör det möjligt för den enskilde att själv använda sitt eget personnummer på vilket sätt han önskar. Avsikten är emellertid inte att genom samtycke öppna möjligheterna för en fri personnummeranvändning. Den fria användningen gäller endast den enskildes egen användning.

Inom det undantagsområde som anges i första punkten bör rymmas sådan användning som sker när ett ombud utför rättshandlingar för den enskildes räkning. Det kan exempelvis gälla ingivande av stämning eller annan ansökan där det i lag föreskrivs att personnummer skall anges. Ombudet handlar här inte för egen räkning utan användningen får anses vara utförd för den enskilde. Även föräldrars användning av barns personnummer får rymmas inom detta undantagsområde i de fall

föräldrarna i sin egenskap av förmyndare handlar för barnens räkning.

I den *andra punkten* undantas sådan användning som sker för personligt bruk. Den användning som undantas omfattar även användning av annans personnummer. Undantaget harmonierar med datalagen, som från licens- och tillståndsplikten undantar personregister som en enskild person inrättar och för uteslutande för personligt bruk (jfr 2 § tredje stycket datalagen).

Den användning som sker för personligt bruk torde, enligt utredningens uppfattning, inte utgöra något större hot mot integriteten. I de fall användningen innebär ett obehörigt utnyttjande av annans identitet föreslår utredningen att förfarandet kriminaliseras, jfr avsnitt 6.5.3.

Undantaget i *tredje punkten* gäller användning av avlidnas personnummer. Datalagens bestämmelser omfattar enligt den praxis som utbildats inte avlidna personer. Det av utredningen föreslagna sekretesskyddet för uppgift om personnummer gäller inte heller för avlidna. Utredningen har därför valt att undanta användning av avlidnas personnummer från lagens tillämpningsområde. Även om det med hänsyn till anhöriga och andra kan finnas ett behov av ett stärkt skydd även för avlidna personer menar utredningen att detta behov täcks bl.a. av bestämmelser om sekretess för uppgift om annat än personnummer.

Ur forskningssynpunkt kan undantaget i tredje punkten också vara värdefullt. I sammanhanget erinrar utredningen om att det är angeläget att vid utarbetandet av nya registerlagar m.m. också se över bestämmelserna i arkivlagen för att om möjligt öppna möjligheterna att för forskningsändamål använda arkiverade uppgifter om personnummer.

Bestämmelser om förfarandet

6 §

Genom utredningens förslag om sekretess för personnummer och genom denna lag begränsas användningen och exponeringen av personnummer avsevärt. För de som även i fortsättningen bör få använda personnummer måste det finnas möjlighet att få ut uppgift om personnummer. Sekretessen gäller enligt förslaget inte heller för den som har lagstöd för sin användning. I samband med utlämnande av personnummer blir det därför frågan om att bedöma om den som yrkar att få ut uppgifter har rätt att använda dessa. Bedömningarna kan i vissa fall bli svåra. Förfrågningarna kan också förutsättas bli talrika. Av effektivitetsskäl och för att skapa en enhetlig praxis vid utlämnande

av personnummer anser utredningen att utlämnande bör ske huvudsakligen från en myndighet.

Hos tillsynsmyndighet bör det finnas en förteckning över reglering som innefattar tillåtlig personnummeranvändning och eventuellt över behöriga användare. Hur utlämnandet skall ske, per telefon med motringning, skriftligen eller i vissa fall genom terminaluppkoppling får övervägas särskilt.

Folkbokföringen har flyttats över till skattemyndigheten. Aviseringsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1994:44) Folkbokföringsuppgifterna i samhället, föreslagit att det inrättas ett centralt aviseringsregister för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter. Alla myndigheter, såväl centrala som lokala, skall enligt förslaget få utnyttja registret för avisering av folkbokföringshändelser, aktualisering av egna register och för kontroll av adresser och andra uppgifter som registreras inom folkbokföringen. Registeransvaret läggs på RSV. Vidare föreslås att en särskild beslutande nämnd skall inrättas inom RSV för frågor om urvalsdragningar åt privata användare.

Innan slutlig ställning har tagits till Aviseringsutredningens förslag är det svårt att ange var utlämnande av personnummer bör ske. En tänkbar lösning är att utlämnandet sker centralt hos RSV, eventuellt inom ramen för det föreslagna aviseringsregistret. Ett annat alternativ är att utlämnande sker hos de lokala skattekontoren. Även andra lösningar är tänkbara.

Skattemyndigheten kan i vissa fall, på grund av bestämmelser i annan lag eller författning, vara förhindrad att lämna ut uppgift om personnummer. En person kan exempelvis ha erhållit en spärrmarkering i folkbokföringen.

Andra stycket anger att den som hos en myndighet begär att få utlämnat en uppgift om personnummer i första hand skall hänvisas till skattemyndigheten. Avsikten med bestämmelsen är att i största möjliga mån samla alla förfrågningar till den myndighet som enligt första stycket har att lämna ut uppgift om personnummer. Härigenom kan en fast praxis för utlämnande bildas och utlämnandet kan skötas på ett rationellt sätt. Bestämmelsen reglerar förfrågningar som avser uppgift om enbart personnummer.

I de fall en person vidhåller sin begäran om att få ut uppgift om personnummer är myndigheten skyldig att pröva frågan om utlämnande i enlighet med bestämmelserna i TF och den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgift om personnummer. En erinran om detta har tagits in i bestämmelsens *tredje stycke*.

7 §

I bestämmelsen förslås att en eller flera tillsynsmyndigheter skall se till att lagen och föreskrifter eller föreläggande med villkor som meddelats med stöd av lagen efterlevs.

När det gäller användning av personnummer som sker med stöd av ADB är det naturligt att tänka sig Datainspektionen som tillsynsmyndighet. Möjligen skulle inspektionens verksamhetsområde kunna utsträckas till att omfatta även manuell hantering av personnummer.

Tillsynen skulle också kunna vara en fråga för RSV. Hos RSV finns folkbokföringen och det är också skattemyndigheterna som tilldelar personnummer. Eventuellt kan man tänka sig att tillsynsansvaret fördelas på två eller flera myndigheter.

I 8 § ges möjlighet till delegation av maktmedel till tillsynsmyndighet.

8 §

Utredningen har, som framgår av 3 §, föreslagit att personnummer får användas bara när användningen har medgivits i lag eller när användningen krävs för att uppfylla krav angående personnummer som föreskrivs i lag. I förevarande bestämmelse delegeras möjligheten att lämna närmare föreskrifter (normer) om automatisk databehandling av personnummer (*första stycket, första punkten*) och att meddela föreläggande med de villkor som behövs för efterlevnaden av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (*första stycket, andra punkten*) till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndighet. Delegeringen i första punkten har begränsats till användning som sker med stöd av ADB. Skälet till denna begränsning är den ändring av 8 kap. 7 § RF som föreslagits i prop. 1993/94:116. Enligt förslaget i propositionen kommer det område inom vilket regeringen efter bemyndigande kan utfärda föreskrifter att omfatta skyddet för den personliga integriteten vid *ADB-behandling* av personuppgifter. Utredningens förslag stämmer således med förslaget i propositionen. Det blir här naturligt att tänka sig Datainspektionen som den myndighet som skall meddela närmare föreskrifter om automatisk databehandling av personnummer. Inspektionen har också bl.a. genom sin tillämpning av den nuvarande bestämmelsen om personnummer i 7 § andra stycket datalagen fått särskild kunskap och kompetens att bedöma frågor om personnummer. Delegationsmöjligheten avser dock, som framgår av lagtexten, endast närmare föreskrifter om en i och för sig tillåten användning.

De närmare föreskrifter som skulle kunna komma att meddelas är bl.a. detaljerade frågor kring hanteringen. Det bör finnas möjligheter att föreskriva att uppgifter om personnummer i vissa fall skall vara krypterade. Beträffande frågor kring kryptering och aliasnummer hänvisas till avsnitt 6.4.2. Föreskrifter skulle också kunna gälla säkerhetsfrågor, exponering av personnummer m.m.

I andra punkten delegeras möjligheten att i enskilda fall meddela de föreläggande med villkor som behövs för efterlevnaden av lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett sådant föreläggande får enligt paragrafens *andra stycke* förenas med vite. Förfarandet att meddela föreläggande förenat med vite torde i många fall vara effektivare än att genom talan hos domstol stoppa olaglig personnummeranvändning.

Möjligheterna att i särskilda fall meddela föreläggande med villkor skulle enligt utredningens uppfattning lämpligen kunna delegeras till antingen endera av Datainspektionen och RSV eller till båda myndigheterna.

Undantag

9 §

Genom den föreslagna bestämmelsen öppnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i enskilda fall medge undantag från det krav på lagstöd för användning av personnummer som finns i 3 §. Möjligheten att ge dispens kan således antingen delegeras till tillsynsmyndighet eller beslutas av regeringen. Bestämmelsen kan komma att medföra att ett stort antal personnummeranvändare ansöker om dispens. Handläggningen av dispensansökningar skulle därför kunna innebära en avsevärd belastning för den myndighet som beslutar i frågan. Utredningen har därför i första hand tänkt sig att dispensansökningarna skall handläggas av den eller de tillsynsmyndigheter som utsetts.

Det skall enligt bestämmelsen föreligga synnerliga skäl för att undantag skall beviljas. För att inte lagen skall urholkas bör möjligheten till dispens utnyttjas restriktivt.

Utredningen föreslår att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1998. Avsikten med denna förhållandevis långa övergångstid är att bereda registeransvariga och andra personnummeranvändare möjlighet att planera för omläggningar av befintliga system och att eventuellt utveckla nya identitetsbegrepp. Det måste också finnas tid för det lagstiftningsarbete som blir en följd av detta lagförslag. Den långa övergångstiden torde också kunna bidra till att minska behovet av undantag enligt förevarande bestämmelse.

Sanktioner

10 §

I paragrafens *första stycke* straffbeläggs sådan personnummeranvändning som sker utan att det föreligger sådant lagstöd som föreskrivs i 3 § och användning som innebär brott mot föreskrift som meddelats med stöd av 8 § 1. Både uppsåtliga gärningar och oaktsamhet har straffbelagts. I straffskalan ingår böter och fängelse i högst sex månader.

Genom förevarande paragraf straffbeläggs inte endast sådan användning som saknar lagstöd utan också användning som sker för annat än det i lagen föreskrivna ändamålet. Det är således ur rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att i lag precisera både i vilka sammanhang personnummer får användas, för vilka ändamål de får användas och i vissa fall också vem som får använda personnumren.

Bestämmelsen i 4 § om yttre exponering har inte fått en sådan precisering att utredningen ansett det möjligt att straffbelägga ett förfarande som innebär brott mot bestämmelsen. I sådana sammanhang finns i stället möjligheten att ingripa med föreläggande med villkor eventuellt i förening med vite, jfr 8 §.

I ringa fall skall enligt vad som anges i *andra stycket* inte dömas till ansvar. Vid bedömningen av om ett brott skall anses som ringa kan exempelvis beaktas vilken mängd uppgifter om personnummer som hanterats och vilka risker för integritetsintrång som användningen inneburit.

Den som bryter mot denna lag kan i de fall det rör sig om användning som sker med stöd av ADB i vissa fall också göra sig skyldig till brott mot datalagen. Generellt sett är brotten mot datalagen att anse som allvarligare, vilket torde innebära att brott mot denna lag i allmänhet konsumeras av brott mot datalagen. Datalagen innehåller dock inte någon särskild sanktion mot den som bryter mot den gällande bestämmelsen om personnummer i 7 § andra stycket datalagen. Däremot straffbeläggs handlande som innebär brott mot en föreskrift eller ett förbud meddelat enligt 6 eller 18 § datalagen som innebär att personnummer inte får registreras. Utredningen har, som framgår av avsnitt 9.2, föreslagit en ändring av 7 § andra stycket datalagen.

När det gäller användning som sker med stöd av ADB erinras om datalagens möjligheter att förklara ett personregister förverkat i de fall registret förs utan erforderlig licens eller tillstånd eller i strid mot förbud att fortsättningsvis föra registret (se 22 § datalagen).

Överklagande

11 §

I paragrafens *första stycke* anges att beslut av myndighet enligt 6 §, beslut om föreläggande enligt 8 § första stycket 2 som fattats av en myndighet och beslut av myndighet om dispens enligt 9 § får överklagas hos länsrätten.

Justitiekanslern har i *andra stycket* beretts möjlighet att föra talan för att tillvarata allmänna intressen. En liknande bestämmelse finns i 25 § datalagen.

Övergångsbestämmelser

Enligt den föreslagna övergångsbestämmelsen träder lagen i kraft den 1 januari 1998. Frågan om övergångsbestämmelser har bl.a. diskuterats i avsnitt 8.2.

Lagförslaget förutsätter, som tidigare utvecklats, att det tillkommer lagstiftning som reglerar personnummeranvändningen inom de sektorer där denna i dag inte är reglerad. Förslaget förutsätter också förändringar av befintlig registerlagstiftning och annan lagstiftning som innehåller bestämmelser om personnummer.

Genom att inte ange något förbud mot registrering av personnummer eller genom att uttryckligen tillåta registrering av personnummer har regeringen eller Datainspektionen i många fall sanktionerat personnummeranvändning. De registeransvariga har i dessa fall haft anledning att räkna med att de fortsättningsvis får använda personnummer och de har också många gånger byggt upp sina system utifrån förutsättningen att personnummer får registreras. Begränsningar i användningen av personnummer medför i många fall stora kostnader och förorsakar också vissa övergångsproblem. För att eliminera eller i vart fall minska sådana negativa följdverkningar är det angeläget att de som använder personnummer får god tid på sig att lägga om rutiner, göra förändringar i ADB-system m.m. En övergångstid på tre år bedömer utredningen som rimlig. I den mån det lagstiftningsarbete som är en förutsättning för lagen om användning av personnummer inte kommer till stånd inom denna tid bör man överväga att eventuellt flytta ikraftträdandet till en senare tidpunkt.

9.2 Förslaget till lag om ändring i datalagen

7 §

Den bestämmelse om personnummer som finns i 7 § andra stycket datalagen är i dag den enda bestämmelse som särskilt siktar till att begränsa användningen av personnummer. Bestämmelsen har redovisats i avsnitt 3.2.1. Den utvärdering av bestämmelsens tillämpning (jfr avsnitt 4.7) som utredningen gjort, visar att bestämmelsen hittills inte på något nämnvärt sätt påverkat personnummeranvändningen i samhället. Utredningen har bl.a. av detta skäl valt att lägga fram ett förslag om en särskild lag om användning av personnummer. Den särskilda lagen presenteras i avsnitten 6.1.1 och 9.1. Lagförslaget reglerar både manuell hantering och ADB-hantering av personnummer. Lagförslaget innebär en mera restriktiv användning än 7 § andra stycket datalagen medger. Utredningens förslag om en särskild lag som reglerar användningen av personnummer medför att personnummeranvändningen inte längre bör regleras i datalagen.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om personnummer i datalagen ersätts med en hänvisning till regleringen i den föreslagna lagen om användning av personnummer.

Ändringen i datalagen bör träda i kraft samtidigt som den föreslagna lagen om användning av personnummer.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.

1 a §

Ändringsförslaget är en följd av utredningens förslag om tilldelning av identitetsbeteckning (företagarnummer) för enskilda näringsidkare. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.

Utredningen har valt att benämna den nya identitetsbeteckningen *företagarnummer* eftersom beteckningen organisationsnummer skulle kunna bidra till att enskilda firmor förväxlas med juridiska personer.

Förslaget om tilldelning av företagarnummer kräver en genomgång av författningar som innehåller bestämmelser om organisationsnummer för att bedöma i vilka sammanhang företagarnumret bör få användas. Denna genomgång har det inte funnits utrymme för att genomföra inom utredningens tidsram. Tre följdändringar redovisas dock,

nämligen förslag till ändringar i handelsregisterlagen, skatteregisterlagen och mervärdesskattelagen, se avsnitten 9.4 - 9.6.

När det gäller bedömningen av i vilka sammanhang företagarnumret bör få användas måste hänsyn tas till att företagarnumret knyter an till en fysisk person och att en ADB-registrering av företagarnummer därför enligt datalagen blir anse som ett personregister. Skall företagarnumret kunna fylla någon funktion kan emellertid registreringen och användningen av numret inte omgärdas med alltför snäva restriktioner.

För att utredningens förslag om sekretess för uppgift om personnummer skall kunna få någon effekt, bör uppgift om födelsetid ersätta användningen av personnummer i näringsverksamhet för de enskilda näringsidkare som inte tilldelas företagarnummer.

9.4 Förslaget till lag om ändring i handelsregisterlagen

4 §

Förslaget är en följd av utredningens förslag om tilldelning av identitetsbeteckning (företagarnummer) för enskilda näringsidkare, se främst avsnitten 6.2 och 9.3.

9.5 Förslaget till lag om ändring i skatteregisterlagen

5 §

Förslaget är en följd av utredningens förslag om tilldelning av identitetsbeteckning (företagarnummer) för enskilda näringsidkare, se främst avsnitten 6.2 och 9.3.

9.6 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen

Förslaget är en följd av utredningens förslag om tilldelning av identitetsbeteckning (företagarnummer) för enskilda näringsidkare, se främst avsnitten 6.2 och 9.3. Ändringsförslaget hänför sig till den nya mervärdesskattelag som träder i kraft den 1 juli 1994.

9.7 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen

18 §

Förslaget innebär inte någon saklig ändring. Syftet med det nya författningsförslaget är endast att tydligare markera att tilldelning av personnummer kan ske endast när det i lag eller författning uttryckligen anges att personnummer skall tilldelas. Bakgrunden till ändringsförslaget redovisas i avsnitt 6.3, där det bl.a. framgår att yrkanden om tilldelning av personnummer framställs i många olika fall, att tilldelning av personnummer i dag sker utan stöd i lag eller författning och att den enda grund som i vissa fall åberopas som stöd för tilldelning är att det i lag eller författning stadgas att personnummer skall registreras.

Tilldelning av personnummer bör enligt utredningens mening inte få ske enbart på den grunden att det i lag eller författning stadgas att uppgift om personnummer skall anges, registreras etc. Personnummer bör få fastställas för personer som inte är folkbokförda endast när det av lag eller annan författning framgår att personnummer skall fastställas. I övriga fall kan exempelvis födelsetid eller för ändamålet särskilt tilldelat nummer användas.

9.8 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

7 kap. 35 §

Utredningen föreslår att personnummer sekretessbeläggs. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.1.

9.9 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

15 kap. 13 a §

Förslaget innebär att en ny bestämmelse som kriminaliserar obehörigt utnyttjande av annans identitet införs i brottsbalken. Lagförslaget har behandlats i avsnitt 6.5.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnige Mats Sjöstrand

1 Allmänt om utredningens motiv för sina förslag.

Utredningen lämnar förslag som mycket starkt begränsar tillgången till och användningen av personnummer i samhället. Ett genomförande av utredningens förslag kommer att medföra mycket stora kostnader hos företag och myndigheter som idag har personregister, samtidigt som effektiviteten i hanteringen av stora datavolymer kommer att minska. Andra effekter blir att risken för personförväxlingar kommer att öka samt att insynen med hjälp av offentlighetsprincipen kommer att begränsas.

Frågan är då om de motiv som utredningen redovisar för sina förslag är så starka att de kan motivera de långtgående förslagen.

I avsnitt 5.2 i betänkandet sägs bl.a. att risken för att personnumret skall komma att användas på ett sätt som medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten har skapat oro hos många människor. Det sägs vidare att många upplever det som obehagligt att i olika sammanhang lämna ut sitt personnummer samt att det förekommit att personer avsiktligt utnyttjat någon annans personnummer i sina kontakter med myndigheter och företag.

I fråga om utnyttjandet av annans personnummer måste konstateras att den som förlitar sig på en uppgift om personnummer och inte gör någon identitetskontroll, gör lika fel som den som litar på en uppgift om namn och adress och inte kontrollerar identiteten. Enligt min mening löser de nu framlagda förslagen till lag om använding av personnummer resp. till sekretessbeläggning av personnumret inte problemet med bristande identitetskontroll. Däremot kan de i vissa fall försämra möjligheterna att genomföra en säker sådan kontroll. Förslaget om kriminalisering av utnyttjande av annans identitet är däremot utmärkt, det riktar också in sig på det frågan egentligen gäller - identiteten, inte personnumret.

Resultaten av den enkätundersökning som genomförts på utredningens uppdrag åberopas i stor utsträckning som stöd för de genomgripande förslagen. Enligt min mening har utredningen

övertolkat resultaten av undersökningen. Om man närmare studerar materialet, finner man bl.a. följande. På frågan om det någon gång hänt att man tyckt det varit obehagligt att lämna ut sitt personnummer svarade 69% nej, vet ej eller har inte tänkt på saken. På frågan om man ansåg att vissa myndigheter m.fl. även fortsättningsvis skulle få använda personnummer i sina register, svarade 8 % att Kronofogdemyndigheten inte alls borde få ha personnummer i sina register, 9% att myndigheten borde få ha det i mindre omfattning än idag. För Försäkringskassans del var siffrorna 4% för inte alls och 5% för i mindre omfattning.

Skillnaden i resultat mellan Kronofogdemyndigheterna och Försäkringskassan kan tillskrivas synen på den verksamhet man bedriver och hur väl allmänheten känner till den. Enligt en undersökning som Riksskatteverket genomförde 1992, hade endast 7 % av de tillfrågade varit i kontakt med Kronofogde- myndigheten under den senaste 12-månadersperioden. Skulle undersökningen om inställningen till personnumret gett ett fullt tillförlitligt resultat, hade man också fått förklara kopplingen mellan personnummer och säker identifiering av t.ex. en gäldenär hos Kronofogdemyndigheten. Det torde vara få medborgare som när man besvarar frågan om Kronofogdemyndigheten bör få ha personnummer i sina register tänker på att följden av ett slopande kan bli att utmätning kan komma att aktualiseras för fel person! Enkäten är helt enkelt inte så utformad att den kan läggas till grund för så långtgående slutsatser som utredningen drar.

Vad jag nu har sagt betyder inte att jag anser att personnummer bör få användas helt fritt. Det är helt klart att användningen av personnummer har blivit slentrianmässig och att begränsningar behövs. Emellertid ger den 1992 genomförda ändringen i 7 § datalagen och det bemyndigande för inspektionen att utfärda generella föreskrifter som nu föreslås i propostition inspektionen stora möjligheter att påverka användningen av personnummer i samhället. Genom ett antal beslut har inspektionen redan nu på ett väsentligt sätt påverkat användningen av personnummer. Att genomföra så ingripande åtgärder som nu föreslås utan att de genomförda och föreslagna ändringarna i datalagen fått verka viss tid och kunnat utvärderas, är enligt min mening inte lämpligt.

Enligt min mening är det också mycket viktigt att tilldelning av personnummer till inte folkbokförd person begränsas. Tilldelning av personnummer för icke folkbokförda bör komma ifråga endast i vissa väl motiverade undantagsfall där samtidigt personens identitet är fastställd. Jag delar utredningens uppfattning i denna del.

2 Förslaget till lag om användning av personnummer

Utredningen har valt att i förslag till en särskild lag ange ramarna för den totala personnummeranvändningen. Det sätt som lagförslaget är utformat på, medför att ett synnerligen omfattande kartläggnings- och lagstiftningsarbete måste genomföras under de närmaste åren. Kostnaderna enbart för detta arbete kommer att bli betydande.

Förslaget till lag innebär att personummer endast får användas om användningen har medgivits med stöd av lag eller om användningen erfordras för att uppfylla krav om personnummer som föreskrivs i lag. Begreppet personnummer har - enkelt uttryckt - definierats som de nio första eller samtliga tio siffror i personnumret. Användningen av födelsetid, d.v.s. de sex första siffrorna i personumret, är däremot fri. Utredningen förutsätter också att denna användning kommer att öka betydligt.

Givetvis kan användningen av födelsetid inte begränsas på samma sätt som nu föreslås beträffande personnummer. Det är dock viktigt att man, när man diskuterar användningen av personnummer, kommer ihåg att det endast är användningen av de fyra sista siffrorna i personnumret som begränsas genom utredningens förslag. Dessa siffror har den funktionen att de garanterar den unika identiteten. Om endast födelsetid används, krävs ytterligare information för att säkerställa identiteten, t.ex. uppgift om adress, om födelsehemort eller födelseort i utlandet.

Uppgift om hemvist och födelseort används i andra länder för att tillsammans med namnet identifiera en person. Av denna anledning är det ett internationellt krav att uppgift om födelseort skall ingå i svenska pass. Behovet av uppgiften är dock begränsat eftersom personnumret har övertagit rollen som unik och identitifierande personuppgift.

Vid utskottsbehandlingen av lagen om folkbokföringsregister ansågs att medborgarskap inte skulle få användas som sökbegrepp. Behovet av att kunna söka på medborgarskap för att specialadressera samhällsinformation ansågs inte tillräckligt tungt med hänsyn till den enskildes integritetsintresse. Motsvarande resonemang kan naturligtvis även tillämpas för uppgift om födelseort, som inte heller är ett tillåtet sökbegrepp i de lokala registren. Däremot är det möjligt att söka på dessa begrepp i de regionala personregistren.

I Sparförordningen finns föreskrifter som bl.a. innebär att uppgifter om medborgarskap och födelsehemort inte får användas som faktorer vid urvalsdragning.

I Aviseringsutredningens betänkande föreslås att sökmöjligheterna beträffande medborgarskap begränsas till att avse svenskt eller övrigt

medborgarskap. På motsvarande sätt som för de lokala registren tillåts, enligt förslaget, inte sökning på födelsehemort och födelseort.

Anpassning till ett kommande EG-direktiv används som ett argument för den nya lagen. Det bör konstateras att detta direktiv inte antagits och inte heller har fått sin slutliga utformning. Dessutom kommer en sådan framtida anpassning att kräva ändringar i datalagen om direktivet antas och om Sverige blir medlem i EG/EU.(Jfr. prop. 1993/94:116 där det föreslås att införandet av en ny datalag bör anstå till dess EG tagit ställning på integritetsskyddsområdet.)

Sammanfattningsvis anser jag att de motiv som utredningen redovisar för sina förslag inte har den styrka som krävs för att införa en lag som begränsar användningen av personnummer. Enligt min uppfattning bör lagförslaget inte genomföras. Ett alternativ skulle kunna vara att genomföra vissa ändringar i datalagen. Datainspektionen skulle således kunna ges bemyndigande att utfärda generella föreskrifter för personnummeranvändning i samliga ADB-register, dvs. även personregister som inte kräver tillstånd enligt datalagen. Detta skulle innebära att den personnummeranvändning som i praktiken kan innebära integritetsrisker, nämligen den som sker med hjälp av ADB, kan regleras på ett relativt enkelt sätt.

Om förslaget till lag om användning av personnummer ändå skall genomföras, bör följande observeras.

I 6 § föreslås att den som begär att få utlämnat uppgift om personnummer skall hänvisas till skattemyndigheten. Som framgår av betänkandet är det - beroende på aviseringsutredningens förslag - svårt att ta ställning till om det här skall stå "skattemyndigheten" eller "Riksskatteverket".

I sak kan konstateras att bestämmelsen kommer att ge upphov till mycket merarbete hos den som får uppgiften. Varje utlämnande skall ju prövas mot bestämmelserna i 3 § i lagförslaget. Omfattningen av merarbetet - och behovet av ytterligare resurser för att sköta uppgiften - kan dock inte närmare beräknas, eftersom det krävs att man vet exakt för vilka ändamål användning kommer att tillåtas i författning eller med stöd av särskilt undantag enligt 9 §.

Undantaget i 9 § bör enligt min mening utformas så att undantag får medges om särskilda skäl föreligger. Begreppet synnerliga skäl är så restriktivt att man kan ifrågasätta om det blir tillämpligt efter det att statsmakterna tagit ställning till behovet av sådan författningsreglering som krävs enligt 3 §.

Slutligen krävs enligt min mening en längre tid före ikraftträdanden av den nya lagen än utredningen föreslagit. Ikraftträdandet bör inte sättas tidigare än år 2000.

3 Förslaget om särskilt företagarnummer

Utredningen lägger fram ett förslag om företagarnummer för enskild näringsidkare. Utredningen anser att förfarandet bör vara obligatoriskt, dvs. att särskilt företagarnummer skall fastställas för alla enskilda näringsidkare som registreras hos Patent- och registreringsverket. Som alternativ diskuteras en ordning med frivillighet, dvs att särskilt företagarnummer tilldelas efter ansökan av den näringsidkare som önskar få sådant nummer.

Förslaget om obligatorium är logiskt mot bakgrund av det förslag till lag om användning av personnummer som utredningen lämnar. Däremot är de redovisade särskilda motiven för förslaget synnerligen svaga. Några få klagomål till Datainspektionen får utgöra grund för en mycket kostsam reform. Hos Skatteförvaltningen, som dagligen har kontakt med skattskyldiga till mervärdesskatt och näringsidkare som har F-skatt är kritiken mot den nuvarande ordningen okänd.

Utredningen diskuterar det faktum att ett särskilt företagarnummer inte innebär att ett nytt rättssubjekt skapas. Det är fortfarande den enskilde företagaren som är ansvarig, ikläder sig skyldigheter osv.

Ett särskilt företagarnummer kommer, menar jag, att orsaka betydligt större problem än vad utredningen anser. Ett obligatorium medför dessutom stora kostnader - som redovisas i betänkandet blir kostnaderna för ändringar i ADB-systemen inom Skatteförvaltningen och Exekutionsväsendet uppskattningsvis 150 - 200 milj. kr. Till detta kommer ökade årliga driftkostnader. Självfallet kan kostnader i denna storleksordning inte inrymmas i förvaltningens ordinarie anslag. Ett obligatorium innebär dessutom att dubbellagring av identitet kommer att behöva göras i ett ganska stort antal register hos andra registerägare, varför de totala kostnaderna kommer att bli avsevärt större.

En ordning med frivillighet, dvs. att den som så önskar kan få ett företagarnummer, skulle ha betydande fördelar framför ett obligatorium. Inte minst skulle kostnaderna begränsas betydligt. Valfriheten skulle också gynna företagarna, eftersom ett särskilt företagarnummer kan innebära vissa problem och visst merarbete för dem. Slutligen skulle man genom efterfrågan på särskilda nummer få en god uppfattning om problemets omfattning.

Åtskilliga frågor kring det särskilda företagarnumret har inte hunnit penetreras under utredningens arbete. Om ett särskilt nummer skall införas, måste ytterligare utredningsarbete genomföras. Som framgått anser jag att ett eventuellt sådant arbete bör gälla ett alternativ med frivillighet.

4 Förslaget om sekretess för personnummer

Behovet av sekretessskydd

Utredningen föreslår att personnummer sekretesskyddas med hänsyn till enskildas behov av integritetsskydd. Utredningens huvudargument i integritetsfrågan är att personnummer med stöd av offentlighetsprincipen kan bli tillgängliga för envar. Detta ökar enligt utredningen möjligheterna att med personnumret som nyckel **sambearbeta** information från olika offentliga register eller att använda personnumret för olovliga syften, främst **identitetsstöld**.

Jag delar av flera skäl inte utredningens bedömning.

Den integritetskänsliga **sambearbetningen** av information utifrån personnumret sker enligt min bedömning uteslutande med hjälp av ADB. I datalagen finns redan bestämmelser om att sådan sambearbetning endast får ske med stöd av författning eller Datainspektionens tillstånd. Det har inte påståtts att tillstånd har medgivits i för stor omfattning. Det har inte heller gjorts gällande att olaglig sambearbetning sker. Utredningens argument om sambearbetning är således enligt min mening mycket svaga.

Utredningens argument när det gäller att offentliga personnummer medför risk för **identitetsstöld** är enligt min mening också svagt. Att identitetsstölderna skulle minska genom att enbart födelsetid och inte hela personnumret är offentligt förefaller inte troligt. Problemet med alltför dålig identitetskontroll löses inte på detta sätt (jfr. vad jag sagt i den frågan ovan under 1).

Konsekvenserna av sekretesskydd

Utredningen konstaterar att sekretesskyddet avser uppgiften om personnumret som sådant och inte uppgift om den enskildes födelsetid eller namn.

Det kan konstateras att förslaget avviker från övriga bestämmelser i sekretesslagen, med undantag av 7 kap. 16 §, genom att skyddet inte avser uppgiften i sig.

Enligt utredningen får förslaget konsekvenser som kan betecknas som en "ytterst marginell inskränkning av handlingsoffentligheten" (avsnitt 6.4.1). Denna uppfattning delar jag inte. Offentlighetsprincipen förutsätter att den allmänna handling som en enskild begär att få ta del av kan preciseras på ett sådant sätt att myndigheten kan identifiera den. Personnumret utgör vanligen det mest tillförlitliga kriteriet för att identifiera en person. Kriterier som namn och adress rymmer en viss osäkerhet. En person kan ha bytt adress eller ha ändrat namn (t.ex. i samband med giftermål).

Det är i de flesta fall möjligt för folkbokföringen att identifiera en person utan att använda personnumret. Identifieringen kan ske med hjälp av aktuella eller historiska uppgifter, t.ex. namn, adress, föräldrar. Om personnumret skulle omfattas av sekretess och inte få lämnas ut från folkbokföringen skulle emellertid allmänna handlingar vid andra myndigheter inte kunna preciseras av den enskilde och identifieras av myndigheten i de fall namn och adress inte utgör tillräcklig precisering.

Givetvis skulle möjligheterna att kunna ta del av allmänna handlingar även fortsättningsvis vara goda i de fall den person som handlingarna avser har ett ovanligt namn och har behållit sin adress under lång tid. Möjligheterna skulle däremot försämras avsevärt om det gäller en person med ett vanligt namn eller någon som ändrat sitt namn.

Eftersom förslaget skulle försvåra för, och i vissa fall hindra, bl.a. massmedia att kunna precisera en allmän handling på ett sådant sätt att myndigheten kan identifiera den, skulle förslaget få konsekvenser för handlingsoffentligheten som enligt min mening inte kan anses som marginella.

Att genomföra en sekretessprövning skulle kunna bli ganska besvärligt. Sekretessen föreslås visserligen bli absolut, men sekretess hindrar inte att uppgift om personnummer lämnas till den som har rätt att använda det enligt den föreslagna lagen om användning av personnummer. En sådan bedömning kan bli svår, bl.a. eftersom det inte bara gäller att avgöra om den som begär uppgiften har rätt att få ut den utan också om uppgiften skall användas för föreskrivet ändamål. En prövning i det sistnämnda avseendet torde trots utredningsinsatser knappast kunna uppnå den tillförlitlighet som måste krävas när det gäller utlämnande av uppgift som omfattas av absolut sekretess.

I avsnitt 6.1.2 säger utredningen att man starkt ifrågasätter behovet av att uppställa ett lagligt krav på att t.ex. i samband med ansökan om betalningsföreläggande och handräckning ange uppgift om personnummer. Det borde, menar utredningen, vara möjligt för kronofogdemyndigheten att själv ta fram de personnummer som eventuellt kan behövas. Utredningens ställningstagande i denna del får ses som en konsekvens av förslaget om absolut sekretess.

Utredningen underskattar här avsevärt de problem som kan uppkomma. Dessutom blir myndigheten närmast ansvarig för att med säkerhet avgöra vem kravet avser. En sådan ordning är enligt min mening olämplig och synnerligen ineffektiv.

Enligt min mening bör förslaget om sekretessbeläggning inte genomföras.

Särskilt yttrande av experten Göran Berg

Allmänt

Utredningen har på en relativt kort tid gjort en detaljerad kartläggning av personnumrets användning i Sverige. Det torde därmed inte finnas något annat dokument som ger en så komplett beskrivning av personnummeranvändningen som utredningens betänkande.

Den svenska offentliga sektorn måste, även om motsatsen ofta hävdas i massmedia, anses som effektiv i jämförelse med den i de flesta andra länder på motsvarande utvecklingsnivå. Personnumret, som är en viktig komponent i så gott som alla administrativa system vilka direkt eller indirekt hanterar personrelaterade data, bidrager på ett avgörande sätt till denna effektivitet.

Även inom näringslivet är det av stor vikt att på ett rationellt sätt kunna hantera personrelaterade data. Genom det enhetliga begreppet personnummer underlättas och effektiviseras också näringslivets uppgiftslämnande till den offentliga sektorn.

Personnummer inom handeln

Handeln har under det senaste decenniet datoriserats alltmer. Betalning sker i stor omfattning med betal- och kontokort i olika former, postorderhandel, eller mera korrekt uttryckt, handel på distans utan att kund och säljare möts personligen får allt större betydelse. Handeln har därför ett klart och legitimt behov av rutiner som medger snabb och säker kundidentifiering även utan direkt fysisk kontakt mellan säljare och köpare. Skulle handelsföretagen, som utredningen föreslår, inte få lagra personnummer i sina kundregister rycks grunden för en tillförlitlig identifiering undan.

De kunder, som av olika skäl inte vill lämna ut sitt personnummer, skall självfallet ha denna möjlighet utan att diskrimineras. Dock får dessa kunder räkna med att vid vissa typer av affärstransaktioner nöja sig med en långsammare betjäning just av det skälet att handelsföretagets identitetskontroll i avsaknad av personnummer kommer att ta längre tid.

Vid alla former av distansförsäljning är ett väl underhållet kundregister av fundamental betydelse för verksamheten. Genom att utnyttja den adressaktualiseringstjänst som tillhandahålles via SPAR har företagen i Sverige en möjlighet att till en jämförelsevis låg kostnad hålla sina kund- och adressregister aktuella. Idag brukad teknik kräver personnummer som brygga mellan det enskilda företagets register och

SPAR. Visserligen är det tekniskt möjligt att använda sig av något annat begrepp, dock till priset av sämre säkerhet och högre kostnader.

Felaktiga adressuppgifter kostar såväl samhället som näringslivet stora belopp årligen, enbart samhällets kostnader uppgår enligt beräkningar som gjorts av Riksrevisionsverket till ca 200 miljoner kronor per år, kostnader som till sist får bäras av samhällsmedborgarna.

En säker identifieringsmetod är i sig en tillgång, för att inte säga en nödvändighet, för att säkerställa den personliga integriteten. Om handelsföretagen avhändes möjligheten att i sina kundregister ha tillgång till personnummer skulle m.a.o. kundernas integritetsskydd försämras genom att bl.a. risken för personförväxlingar skulle öka. Av egen erfarenhet vet jag att bedrägerier, vilka utnyttjar ett säljande företags begränsade möjligheter att utföra en relevant dress- och indentitetskontroll, är ett stort problem, särskild för postorderhandeln, i länder vilka saknar ett enhetligt identifikationsbegrepp som det svenska personnumret.

Risken för att handelsföretagen skulle missbruka sitt innehav av personnummer måste bedömas som mycket låg. Ett kundregister har ett så stort kommersiellt värde att detta i sig är ett tillräckligt skäl för företagen att hålla sig med effektiva säkerhetsrutiner, medvetenheten om goda kundrelationers betydelse ett annat. Dessutom finns datalagens bestämmelser om hur personnummer får hanteras och brukas.

Slutsats

Utredaren föreslår långtgående restriktioner i handelsföretagens rätt att lagra och bruka personnummer. Restriktionerna skulle medföra ökade kostnader utan att skyddet av den personliga integriteten på något sätt förbättrades. Tvärtom kan den i åtskilliga fall bli sämre än idag. Jag kan därför inte biträda utredningens förslag i de delar som berör handeln.

Särskilt yttrande av experten Dan Hellsing

Lag om användning av personnummer

Utredningen har på kort tid gjort en mycket bra och allsidig belysning av personnumrens användning och oerhörda betydelse för effektiv administration inom offentlig förvaltning och privat sektor. Utredningen har inte kommit fram till annat än att vi i Sverige, förutom namnet, skall ha en unik sifferkombination i form av personnumret som identitetsbeteckning.

Eftersom sifferkombinationen har kommit att bli säkrare än namnet som identifikation har den slagit igenom överallt t.o.m. oberoende av datoriseringen. Klasslistorna i skolorna innehöll t.ex. personnummer långt innan datorerna började användas i skolornas administration. Under några årtionden var personnumret dock praktiskt taget en förutsättning för att man skulle kunna hålla stora datoriserade register och utbyta information dem emellan. Vid den tiden var det främst staten som hade dessa behov och förfogade över datorer med tillräcklig kapacitet. Numera finns kraftfulla datorer överallt och det går att hålla personregister och utbyta information dem emellan, även utan personnummer. Det finns dock ett viktigt förbehåll: Med personnummer är säkerheten i hanteringen mycket större än utan. Det gäller såväl datoriserad hantering som manuell sådan.

Utredaren vill, trots att hon inte anvisar något alternativ till personnumret, begränsa personnummeranvändningen radikalt. Det innebär en begränsning av tillgången till den enda säkra identifieringsbeteckningen på boende i Sverige som finns. Jag kan inte biträda den uppfattningen, då jag anser att personnumret för närvarande är den bästa garanten för personlig integritet och rättsäkerhet i personregister över huvud taget. De ekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag, som kan bli avsevärda, är inte tillräckligt belysta eftersom utredningen haft ont om tid och därför att konsekvenserna inte helt kan förutses innan förslaget genomförs i detalj.

Redan i dag finns stöd i datalagen för en begränsning av personnumren vilken Datainspektionen använder sig av alldeles påtagligt och som bl.a. lett till en rad överklaganden till regeringen. Utformningen av lagen gör att tillämpningen blir ad hoc och olika villkor har kommit att gälla för olika registerhållare med likartade register. I dagarna läggs ett ändringsförslag på riksdagens bord som innebär att Datainspektionen kan ta mera övergripande (branschvisa) beslut om personnummeranvändningen. Förslaget från här föreliggande utredning med en särskild lag som reglerar personnumrens användning betyder att riksdag och regering om några år själva tar över den reglering som

Datainspektionen nu utövar. För att komplicera bilden ytterligare så pågår sedan några år införandet av särskilda registerlagar på det offentliga området som bl.a. reglerar personnummeranvändningen i den offentliga sektorns register.

Situationen är oklar och det råder stor osäkerhet bland registerhållarna om vad som kommer att gälla även på kort sikt. Det leder till men för investeringar och utveckling, vilket i sin tur leder till onödiga kostnader. Hittills har inskränkningarna i tillstånden att använda personnummer endast drabbat enskilda företag och organisationer samt inte berört vitala ekonomiska intressen. Detta kan dock ändras under den närmaste tiden och skapa verkligt kaos på flera områden. Just nu ligger t.ex. frågan om ett fackförbunds tillstånd att använda personnummer på regeringens bord. Av utredningen framgår hur nödvändiga personnumren är för att många viktiga administrativa rutiner skall fungera i både offentlig och privat verksamhet. Det vore bra om regeringen - även om den inte går på utredarens linje - kunde lämna klara besked i dessa frågor. Personnumret har gått som en följetong genom utredningar under årtionden, varför tillräckligt underlag för ställningstaganden inte torde saknas.

Personnumret i fokus

Det har givits stor publicitet kring missbruket av och opinionen mot personnummer, men utredningen har kunnat ta loven av mycket i sin redovisning. Antalet klagomål hos Datainspektionen och andra myndigheter är få och allmänhetens farhågor beträffande personnumrens användning är förvånansvärt balanserad trots att massmedia ofta gör lättköpta vinklingar om personnumrens användning. Det blir t ex samma journalistiska högtidsstunder varje gång en 101-åring kallas till barnavårdscentralen. Det är i verkligheten alltid fråga om mänsklig felprogrammering, men enligt massmedierna beror det ofta på personnumren eller själva datorn.

Många kan för lite och är rädda för datorerna som påverkar alltmer i människors liv. Journalisterna i gemen kan heller inte tillräckligt och underblåser rädslan genom att i svepande formuleringar ge datorerna ett eget (onskefullt) liv när något gått snett. Tyvärr hjälper ofta de tjänstemän till som är satta att sköta datorerna genom att skylla på "datan" och genom att agera alldeles för släpphänt när det gäller att hjälpa enskilda människor som fått problem med t.ex. sina personuppgifter i ett register. Undersköterskan på kirurgmottagningen bidrar också genom att i första hand fråga efter personnumret i stället för namnet. Journalisterna måste lära sig mer om datorer och söka bakomliggande fakta, tjänstemännen måste förstå hur man tar hand om

allmänheten som finns i deras register och undersköterskan behöver kanske en sevicekurs.

Det är svårt att argumentera mot datorisering eftersom det i allmänhet finns en lång rad rationella skäl som talar för den. Datoriseringen fortsätter också i snabb takt både hos oss och i andra länder. Känslomässiga argument grundade på rädsla och osäkerhet står sig slätt mot effektivitet och besparingar. Men bland alla svårhanterliga begrepp som används i argumentationen kring datoriseringen är personnumret något gripbart och dessutom ytterst personligt för var och en. Vem vill kallas vid ett nummer i stället för vid ett namn? Alla kan ha synpunkter på personnummer, även de som inte vet något om datorer. När det gäller numret, så håller dessutom argument som bygger på känslor. Det är därför inte konstigt att mycket av debatten kring datorer och register kommit att till stor del kanaliseras till den sifferidentitet som var och en bosatt i Sverige tilldelats, som komplement till namnet, under snart 50 år. Trots detta har utredning efter utredning kommit fram till att personnumret i sig inte är en känslig uppgift i motsats till många andra uppgifter i register.

Missbruk av annans identitet

De fåtal fall där någon missbrukat en annan människas identitet (d.v.s. både namn, personnummer och adressuppgifter) kan inte utgöra grund för att döma ut personnumren som genom åren sparat in oerhört mycket pengar åt landet som helhet och som dessutom i väldigt många fall förhindrat förväxling av personer och personuppgifter i register. Av förklarliga skäl publiceras aldrig de många fall där personnumret har räddat en persons integritet. Ansvaret för missbruk av annans identitet vilar på den som uppger falska uppgifter och inte minst på den som inte kontrollerar sanningshalten innan uppgifterna registreras. Vidare bör en person, som fått sin identitet förstörd av annan, kunna få byta ut den helt och hållet. De fallen är långt färre än de fall då personer får ny identitet på grund av hot till liv och hälsa.

Jag biträder utredarens förslag att straffbelägga utnyttjandet av annans identitet.

Jämförelse med andra länder

Utredningen har visat hur vanliga våra vanligaste namn är. I oerhört många fall duger inte namnet för att identifiera en person, inte ens tillsammans med en adress. Förr var det vanligt att man uppgav socken och gårdsnamn tillsammans med namnet för att identifiera sig, men det fungerar inte längre. I andra länder som saknar personnummer eller andra bra system för identifiering är det vanligt att man

uppger födelseby, gata där man är född, föräldrars namn etc. Allt fler länder har dock infört olika identitetsnummer för att klara administrationen av välfärdssystemen och identifieringen av medborgarna. Sverige började använda personnumret tidigt och det har kommit till konsekvent användning bl.a. på grund av vår finmaskiga beskattning och vårt utbyggda välfärdssystem, som med staten som motor infört personnummeranvändningen i kommuner, näringsliv och organisationer.

Vårt land, som kanske var unikt för ett antal år sedan med nummer som identitet, är numera allt mindre särpräglat i det här avseendet, vilket utredningen belyser i sin genomgång av andra länder. I stället börjar England, där motviljan är stor mot registrering över huvud taget, att framstå som avvikande; utan folkbokföring och med körkort i form av en vanlig papperslapp. Thatchers polltax kunde inte genomföras bl.a. för att det inte fanns en tillförlitlig registrering av medborgarna. Det är en skarp kontrast mot Sverige där riksdagen ofta gjort genomgripande förändringar i skattesystemet vilka myndigheterna lyckas genomföra på mycket kort tid.

Handeln i strykklass

Det förefaller omöjligt att tänka sig att statsmakterna medvetet skulle ta bort den oumbärliga detalj som personnumret utgör i den effektiva administration man förfogar över. Det återspeglas också i utredningens förslag genom att myndigheter och de institutioner i samhället som utbyter information med myndigheter förväntas att få använda personnumret ungefär som förut. Den samhällsektor som utredningen slår hårdast emot är handeln, som kommer att sakna lagstöd för att hantera personnummer. Handeln står redan i dag i strykklass i dessa sammanhang bl.a. för att man sysslar med direktmarknadsföring och andra saker som inte har en direkt koppling till skatte- och bidragssystemen. Men handeln har i lika hög grad som andra samhällssektorer byggt upp system och rutiner som bygger på personnumret och har lika legitima skäl som andra samhällsektorer att effektivisera verksamheten och hålla god ordning i sina register m.m.

Personnumret har slagit ut andra identitetsbegrepp

Personnumret har kommit att bli den enda säkra identitetsbeteckningen, vilket namnlagen och många andra författningar bygger på. Födelseorten och liknande hjälpbegrepp har nästan försvunnit och namnet kan lätt bytas. Många personer använder smeknamn även i skrift och det är inte ovanligt att man stavar sitt namn på ett annorlunda sätt än som anges i folkbokföringen. Adresser förkortas

nästan alltid trots att inga enhetliga regler finns och folk flyttar. Vidare byts postnummer och postort ut för ca 1/2 miljon personer per år. Utan personnumret är förväxlingsrisken stor vid hantering av personuppgifter och därmed hotas den personliga integriteten. Om personnumren inte hade spelat så stor roll för identifieringen skulle olika hjälpbegrepp kanske funnits kvar och en adresstandard kanske skulle ha varit genomförd för att underlätta identifiering av personer och samkörning av register. Vidare skulle vi säkert, som många andra länder, ha nummerserier för ID-kort, sjukvård etc.

En person som har ett särpräglat namn vilket endast kan stavas på ett sätt har sin integritet säkerställd i varje register där han/hon förekommer även om han/hon byter adress ett otal gånger. Erik Johansson däremot är en av närmare tjugotusen personer med samma namn som kan stavas på flera olika sätt och förväxlingsrisken är stor i många sammanhang. Somliga kan hävda att personen med det unika namnet i stället har sämre integritetsskydd än Erik beroende på att han är unik till namnet! En sak är dock säker: med personnummer är de båda jämställda ur integritetssynpunkt.

Stoppas användningen av personnummer, så måste namnlagen ändras och födelseort återinföras som identifikationsbegrepp. Den senare uppgiften kan vara nog så känslig för medborgare med utländsk bakgrund.

Personnumret ökar inte antalet samkörningar

Samkörning av register förekommer i Sverige och givetvis i andra länder, trots att man där inte har personnummer. I vårt land krävs, i motsats till många andra länder, tillstånd från Datainspektionen för samkörning av två register. Sådana tillstånd ges dagligen både för register med personnummer och utan. Den vanligaste formen av samkörning i t.ex. handeln är att man matchar bort personposter som förekommer i två kundregister ur ett av registren. En samkörning med personnummer ger ett mycket säkert resultat medan samkörning utan personnummer ger varierande resultat beroende på de samkörda registrens kvalité. Eftersom det totalt sett i världen är vanligast med samkörning utan personnummer, så är det möjligt att nöja sig med sämre kvalitet för just det ändamålet. Det finns dessutom alltmer sofistikerade programvaror i allt kraftfullare datorer ner till persondatorstorlek för s.k. alfanumerisk matchning. Man kan alltså inte förvänta sig att ett förbud mot personnummer kommer att minska antalet samkörningar av register. Det enda som händer är att kvalitén sjunker med ökade förväxlingsrisker som följd.

Samkörningar som syftar till att överföra information mellan register kräver som sagt tillstånd eller är reglerade i lag eller

förordning. Alla registeransvariga torde vara medvetna om allvaret i denna typ av samkörning. Tillståndsgivningen är restriktiv, men det kan förekomma olagliga samkörningar. De personer som finns i två register som samkörs med eller utan tillstånd är knappast betjänta av att personnummer inte finns i det ena eller båda registren. Risken för felaktiga resultat ökar tvärtom dramatiskt för enskilda personposter. De som företar en olaglig samkörning tar redan där en risk och torde inte tveka inför risken för felaktiga resultat. Detta är naturligtvis beroende syftet med samkörningen.

I Frankrike är det förbjudet att överföra en sjukvårdsinrättnings identitetsbeteckning på en person till annan sjukvårdinrättning. Det får till följd att man för säkerhets skull överför alla uppgifter man har i sjukjournalen - utom identitetsbeteckningen - för att säkerställa att man informerar om rätt person. Frågan är om det leder till en högre personlig integritet än om man kunnat koncentrera informationen till det som efterfrågades?

Mera fjärrtransaktioner i framtiden

Vi accepterar sedan länge att göra affärer d.v.s. sköta transaktioner av pengar och varor eller tjänster utan att träffas öga mot öga. Handeln över stora avstånd och nationsgränser tog inte fart förrän man uppfunnit system som säkrade betalningar och leveranser utan att köpare och säljare behövde träffas. Systemen utvecklades och numera köper vi dagligen som enskilda personer varor och tjänster utan att träffa leverantören. Hur många har t.ex. köpt försäkringarna för bilen, båten, barnen eller hemmet "över disk"?

Bankerna spelar en stor roll som mellanhand i handel och postkontoren betyder mycket för enskilda när det gäller att förmedla varor och pengar. Men även dessa "butiker" håller på att förlora i betydelse mot gireringar, automatiska kontoöverföringar, automater och telefon- eller datorstyrda transaktioner. Så är t. ex. telefonen världens största maskin som i ett världsomspännande nät når ut till varje företag och hushåll i de avancerade länderna. Inom några decennier kommer varje svensk att bära en telefon - och ett personligt telefonnummer - med sig och kunna telefonera från snart sagt varje punkt på jorden. Självklart kommer telefonnätet att utnyttjas alltmer för vardagstransaktioner och bidra till att ännu flera affärer görs utan kontakt öga mot öga. Vid varje telefon kan en dator placeras, som kan ta hand om en stor del av rutintelefonerandet även hos privatpersoner. Själva telefonen håller på att utvecklas till en liten dator.

Utvecklingen mot allt färre personkontakter i affärer är en utveckling mot större effektivitet. Den är med rådande synsätt lika självklar som automatisering av varuproduktion. I takt med att denna

typ av affärer ökar, så minskar traditionell identitetskontroll i betydelse. Däremot ställs andra krav i form av magnetremsor, kundidentiteter, lösenord etc. Personnumret som generell identitetsbeteckning underlättar denna typ av transaktioner och sparar oerhört mycket pengar samt bidrar till högre säkerhet.

Kundvård och storskalighet

Storskalighet är accepterad i varuproduktionen som ett verksamt medel för att hålla nere kostnaderna. Samma ekonomiska lagar gäller för en stor del av handeln med varor och tjänster och vi har sedan länge storskalighet även där. En av grundtankarna bakom Sveriges inträde i EU är att bli en del av en större marknad d.v.s. storskaligheten skall kunna växa sig ändå större. Det kommer inte bara att gälla för tillverkningsindustrin utan även för handeln. Ett handelsföretag med ett kundregister på 1 miljon personer är ett mycket stort företag i Sverige i dag. Ett stort företag i EU kommer kanske att ha 100 miljoner personer i sitt kundregister.

En leverantör vill självklart vårda kunderna och sälja mer. Ur affärsmässig synvinkel vore det en underlåtenhet att bara släppa kontakten med kunderna. Kundregistret är därför oerhört viktigt för varje handelsföretag. Även de traditionella butikerna, som aldrig tidigare har frågat efter kundens namn och adress, inför diverse kort och bonussystem för att få en fastare relation till kunderna och nå ut med information.

Storskaligheten å ena sidan och mera personligt riktad information å den andra kräver en mycket effektiv hantering av kundregistren och korrespondensen med kunderna. Det klaras av med hjälp av datorer och alltmer sofistikerade system för utskrifter, kuvertering etc. Kundregistret måste skötas minutiöst. Namn- och adressförändringar måste uppdateras, annars förfelas hela det personliga intrycket och servicegraden gentemot kunden sjunker. Rationellt beteende i handeln är lika självklart som rationellt beteende i tillverkningsindustrin. Det är ofta företag som klarar av kundvården som hör till de mest framgångsrika. Bokklubbarna dominerar t.ex. numera detaljhandeln för litteratur i Sverige.

För ett bra kundregister krävs att kundens identitet är fastställd en gång för alla, så att inte kunden skall förekomma på flera ställen i registret och för att förhindra förväxlig i samband med direktreklamutskick till personer som ännu inte är kunder. Vidare krävs effektiva rutiner för namn- och adressuppdateringar, annars förfaller registret - basen för hela verksamheten - mycket snabbt. Personnumret som generell identitetsbeteckning ökar säkerheten och sparar mycket pengar i handeln. Om kvalitén i registerhanteringen sjunker, så ökar allmän-

hetens misstro mot register över huvud taget och den adresserade reklamen riskerar att förfalla till den "junk-mail" som den är i många andra länder där man säljer ur adressregister som inte har en möjlighet att uppnå svensk adresskvalitet.

Krediter

Handel utan personkontakt eller med förmånskort och liknande, kräver en smidig kreditupplysning. I Sverige har vi byggt upp ett system som uppfyller mycket högt ställda krav på funktionalitet till relativt låga kostnader och som bl.a. bygger på en säker identitet i kreditupplysningsregistren. Visserligen är dessa register integritetskänsliga, men de står under särskild tillsyn och de ger möjlighet för människor att få kredit på egna meriter. I andra länder måste man kanske både blanda in arbetsgivaren och ha en personlig bankkontakt som referens. I utlandet måste kreditgivarna dessutom skydda sig själva genom att utbyta information om dåliga betalare.

Sekretessbeläggning av personnummer

Utredningens förslag att sekretessbelägga personnumren, den enda säkra identitetsbeteckningen, leder till en del konstiga effekter vad gäller utlämnande av uppgifter och kommer i praktiken i konflikt med offentlighetsprincipen. Några exempel:

Enligt offentlighetsprincipen kan jag ta del av en persons inkomstuppgifter i taxeringsregistret, vilket många i och för sig anser stötande. Jag söker reda på personens inkomster med hjälp av namnet och/eller personnumret samt vad jag i övrigt vet om adress, hemkommun etc. Om personnumret skulle vara sekretessbelagt hittar jag enkelt personen om han/hon har ett ovanligt namn. Om namnet är vanligt kan jag däremot vara tvungen att välja mellan några personer. För säkerhets skull tar jag kanske ut bådas uppgifter för vidare efterforskning. Jag får inte ta del av personnumren i taxeringsregistret, men namn, födelsetider, adresser, inkomster etc. är lika offentliga som förut. Många skulle säkert föredra att inkomstuppgifterna sekretessbelades långt innan det sker med personnumret! Genom att dölja personnumret gör man dessutom saken värre eftersom förväxlingsrisken ökar.

Om personnumret sekretessbeläggs kan utlämnandet av handlingar med stöd av offentlighetsprincipen fördröjas avsevärt. Varje handling måste granskas och personnumer utplånas innan utomstående får ta del av innehållet. Man ser framför sig kadrer av tjänstemän som sitter och målar över personnumer. Detta kommer bl.a. att leda till att massmedias bevakning av den offentliga sektorn avsevärt försvåras och

kostnaderna kommer att öka avsevärt både på utlämnar- och mottagarsidan.

Personnumret kan helt enkelt inte sekretessbeläggas utan att ett särskilt företagarnummer införts för enskilda firmor. Det går inte att ha hundratusentals företagare med hemliga identiteter.

Begränsning av tilldelningen av personnummer samt ett särskilt företagarnummer

Jag biträder utredarens uppfattning att tilldelningen av personnummer skall begränsas och delar helt utredningens resonemang härvidlag.

Jag delar även uppfattningen att enskilda företagare skall ha ett särskilt nummer. Det gäller även om sekretess för personnummer inte genomförs. En person som driver en enskild firma ikläder sig ett ansvar utöver privatpersonens gentemot samhället, anställda, kreditgivare, kunder och leverantörer. Det är naturligt att tillgången till uppgifter om företagaren skall vara lika med andra företagsformers, medan integritetsskyddet för privatpersonen i möjligaste mån skall vara lika med andra privatpersoners.

Fingervisning om framtiden

I andra länder har man större problem och kostnader än i Sverige för bedrägerier med kontokort etc. Man börjar på flera håll införa system där identiteten kontrolleras med bild på kontokortsinnehavaren. Antingen finns bilden på kortet och/eller hämtas den upp på skärm, samtidigt som kontrollen av kontot sker. Det finns också i andra länder planer på allt mer sofistikerade ID-kort, där även bildinformationen datalagras.

Detta kan vara en fingervisning om att personnumret kan komma få effektiv konkurrens från utlandet. Vi människor identifierar varandra med hjälp av utseende, röst etc. Mycket av datorutvecklingen går ut på att få datorerna att bli så "mänskliga" som möjligt. Numera finns kapacitet att även i små datorer hantera ljud och bild. Om ett antal år kanske personnumren kommer att avlösas av en mera "mänsklig" identifiering som bygger på porträttet. Bilden kan bli väl så effektiv som ett nummer och komma att uppfattas som än mer integritetshotande än det gamla personnumret.

Särskilt yttrande av experten Marianne Liedström

1 Allmänna synpunkter

Utredningens förslag till särskild personnummerlag skulle medföra följande om det genomfördes:

- Rättssäkerheten i samhället skulle undermineras genom den ökade risken för personförväxlingar.
- Såväl offentlig förvaltning som företag och andra organisationer inom den privata sektorn skulle drabbas av mycket stora kostnadsökningar.
- Ekonomisk brottslighet och andra kriminella aktiviteter i samhället skulle underlättas.

Mot bakgrund av ovanstående bör väl motiverade begränsningar av personnummeranvändningen i stället ske genom ändring av Datalagen och inte genom införande av en särskild och entydig personnummerlag.

2 Förslaget till sekretessregler

Utredningen föreslår en sekretessregel, som i praktiken skulle bli omöjlig att tillämpa. Enligt denna skulle sekretess gälla för personnummer men inte för uppgift om födelsetid.

Eftersom personnumret enligt 18 § Folkbokföringslagen är en identitetsbeteckning som innehåller födelsetid med sex siffror, ett tresiffrigt födelsenummer och en kontrollsiffra innebär förslaget att sekretess endast skulle gälla en kombination av de uppgifter som utgör personnumret. Man skulle därför enligt offentlighetsprincipen ha rätt att få reda på inte bara en persons födelsetid utan även hans eller hennes födelsenummer. Eftersom endast dessa två uppgifter tillsammans inte utgör personnumret skulle myndigheterna inte kunna vägra att lämna ut dem. Kontrollsiffran kunde man sedan räkna ut själv.

Även om en myndighet skulle hävda att uppgift om födelsetid och uppgift om födelsenummer tillsammans i realiteten utgör personnummer skulle man kunna vända sig till två olika myndigheter och fråga efter uppgift om födelsetiden hos den ena och om födelsenumret hos den andra myndigheten.

Sekretessregeln skulle för bankernas del bl.a. innebära att det inte skulle gå att få ut uppgift om personnummer från t.ex. domstolar. Personnumret skulle strykas i de domar som bankerna är intresserade att ta del av. Personer som döms för bankrån, ekonomiska brott m.m. skulle då bli mycket anonymare än idag, vilket skulle göra de svårt för

bankerna att skydda sig mot förnyade brott av sådana personer, som flyttar ofta, ofta inte har någon fast adress eller byter namn.

3 Personnummer i personkontot

Nordbanken har till personnummerutredningen överlämnat en utförlig beskrivning av Nordbankens personkonto. Kontonumret utgörs av kundens personnummer. Syftet med denna skrivelse var att uppmärksamma utredningen på att personnumret är det mest säkra och effektiva identitetsbegreppet samtidigt som det fungerar som kontonummer.

Av utkastet till lag om användning av personnummer med specialmotivering, kan konstateras att ingen hänsyn tagits till den nyssnämnda skrivelsen. Detta är synnerligen oroväckande och med anledning härav lämnas följande synpunkter.

- Det kan starkt ifrågasättas ifall syftet att begränsa "onödig" användning av personnummer måste ske genom en ny lag, som dessutom till sin utformning sannolikt kommer att öka riskerna för rättsosäkerhet beträffande personförväxlingar.
- Man kan vidare ifrågasätta om man genom den föreslagna lagstiftningen verkligen når en begränsning i användandet av personnummer. Av specialmotiveringen framgår att personnumret sannolikt kommer att ersättas av födelsetid med konstruerat löpnummer. Skillnaden blir då högst marginell. I specialmotiveringen framförs också farhågor över att tillsynen att personnummer endast används för tillåtna ändamål blir svår att utföra och avgränsa.
- Om lagen införs kommer den att föranleda fullständigt orimligt stora kostnader vad avser att ersätta personnummer med annat identitetsbegrepp. De av Nordbanken gjorda beräkningarna visar att kostnaden för detta arbete lågt räknat är 1,2 miljard kronor av vilket 380 miljoner kronor avser personkontot. Sistnämnda siffra inkluderar förutom egna kostnader även s.k. kringkostnader för olika användningsområden.
- Dessutom skulle ett slopande av personnummer som kontonummer inte kunna ske utan mycket stora risker för allvarliga konsekvenser för kunderna i form av t.ex. insättningar och utbetalningar till fel person. Detta accententueras ytterligare av att Nordbanken vid slopande av personnummer under lång tid måste köra parallella system för löne- och pensionsutbetalningar. Det skulle också innebära mycket stora olägenheter för ca 2 miljoner kunder med invanda kontorutiner. Detta gäller i särskilt hög grad de många pensionärer som får pensionen insatt på personkonto i Nordbanken.

- Nordbankens kunder upplever att personnummer i personkontot ej innebär obehag eller problem. Det visar den undersökning som SIFO har genomfört bland 200 personkontokunder (1994-02-17). Inställningen till personkontot är allmänt mycket positiv där 93 % upplever att personkontot fungerar mycket bra eller ganska bra. En majoritet av de intervjuade 85 % tycker det inte spelar någon roll eller tycker det är positivt att personnumret fungerar som kontonummer.

4 Sammanfattning

Personnumret utgör en viktig komponent i vårt samhälles infrastruktur. Med hjälp av personnumret har företag och organisationer inom såväl offentlig förvaltning som näringsliv kunnat erbjuda konsumenterna bättre service, större säkerhet och lägre avgifter och priser. I detta sammanhang kan också påpekas att man med personnummer slipper all tillståndsbyråkrati.

Även om bankerna och vissa andra organisationer skulle kunna få särskilt tillstånd att använda sig av personnummer i sina egna system skulle en kraftig begränsning av personnummeranvändningen i samhället försvåra eller omöjliggöra inhämtande av personuppgifter från externa system. Detta skulle i sin tur medföra sämre service, försämrad säkerhet och högre avgifter för t.ex. bankernas kunder.

Sammanfattningsvis bör en begränsning av personnummeranvändningen

- syfta till att få bort s.k. slarvig eller onödig användning av personnummer och inte till att försvåra för organisationer och företag att ge sina kunder en bekväm och säker service till låg kostnad.
- ske genom ändring av Datalagen och inte genom införande av en särskild personnummerlag.

Särskilt yttrande av experten Ulrika Lindmark

Sammanfattning

Utredningen har gjort en förtjänstfull genomgång av personnummeranvändningen. Av betänkandet framgår att denna användning har kommit att genomsyra hela det svenska samhället. Både de offentliga och privata sektorerna har blivit beroende av personnummer för olika ändamål och personnummer har kommit att bli en säker identitetsbeteckning i många sammanhang. Denna omfattande användning av personnummer har skett med statsmakternas goda minne. Jag delar visserligen uppfattningen att onödig användning av personnummer bör begränsas, men anser att det är tveksamt om det ska ske på samtliga de sätt som utredningen föreslagit. Enligt min mening bör utredningens förslag om en särskild lag om personnummer inte genomföras. Inte heller bör man införa bestämmelser som förbjuder uppgift om personnummer i ansökningshandlingar. Däremot anser jag att utredningens förslag om dels införande av företagarnummer och dels en mer restriktiv tilldelning av personnummer är två bra sätt att minska onödig personnummeranvändning. Likaså anser jag att förslaget om kriminalisering av utnyttjande av annans identitet är bra. I princip delar jag också uppfattningen att ett sekretesskydd för uppgift om personnummer bör införas. Det skulle innebära en kraftig signal om vikten av att uppgift om personnummer behandlas på ett för den enskilde godtagbart sätt. Dock torde införandet av ett sådant sekretesskydd i nuläget kunna komma att innebära sådana praktiska problem och få sådana ekonomiska konsekvenser för stat och kommun att det blir svårt att genomföra.

En särskild lag?

Utredningens förslag om en särskild lag om användning av personnummer framstår som ett resurskrävande och dyrbart slag i luften för den enskildes integritet. Resurskrävande och dyrbart därför att det förutsätter ett omfattande utredningsarbete med att stifta nya lagar och komplettera befintliga registerlagar med bestämmelser som preciserar den personnummeranvändning som ska tillåtas. Som ett slag i luften därför att bestämmelserna sannolikt kommer att innebära i stort sett samma personnummeranvändning som i dag inom den offentliga sektorn och endast marginella inskränkningar av personnummeranvändningen inom den enskilda sektorn (såsom hos bokklubbar och reklamföretag). De kostnadsanalyser som har gjorts av olika myndigheter och organisationer och som redovisas i 9 kap. i betänkandet talar

sitt entydiga språk. Ett förbud mot användandet av personnummer skulle få mycket stora ekonomiska konsekvenser. Bara inom den kommunala sektorn skulle det enligt uppgifter från Dialog som redovisas i avsnitt 9.2 röra sig om hundratals miljoner kronor bara för administration av barnomsorgen. Kostnader som i dagens kärva ekonomiska situation i kommunerna framstår som helt oacceptabla och som sannolikt skulle innebära behov av en höjning av den kommunala skattesatsen .

Förslaget är inte heller särskilt integritetsfrämjande. Att införa en lag som endast reglerar användningen av en identitetsbeteckning framstår inte som någon direkt förbättring av skyddet för den enskildes integritet. Det är inte uppgift om personnummer i sig som kan utgöra en integritetsrisk utan användningen av annan information om den enskilde. Enligt min mening bör således förslaget om en särskild lag om personnummer inte genomföras. Jag anser i stället att bestämmelserna om personnummer i 7 § datalagen även i fortsättningen kan utgöra ett tillräckligt instrument för att minska onödig användning och exponering av personnummer. Datainspektionen borde få möjlighet att tillämpa bestämmelserna betydligt längre tid än de drygt två år som bestämmelserna har gällt innan man dömer ut och ersätter dem med nya bestämmelser.

Jag vill också peka på det arbete som bedrivs inom bl.a. Göteborgs och Malmö kommuner för att på ett påtagligt sätt minska integritetsriskerna, bl.a. genom att förhindra en onödig personnummeranvändning. Sådana självsanerande åtgärder torde ha en mycket större praktisk effekt än en lagstiftning som är svår att kontrollera efterlevnaden av.

Personnummer i ansökan

Jag kan inte heller dela utredningens uppfattning att personnummer generellt kan undvaras i ansökningshandlingar. Jag kan inte se varför det skulle vara så mycket bättre från integritetssynpunkt att den mottagande myndigheten tillför uppgiften i stället för att sökanden gör det. Införandet av en sådan ordning skulle förutom stora merkostnader för de mottagande myndigheterna även innebära stora förväxlingsrisker.

Särskilt yttrande av experten Kerstin Osterman

Allmänt

Utredningens förslag syftar till att påtagligt begränsa personnummeranvändningen för att stärka skyddet för den personliga integriteten. I den mån personnummeranvändningen på vissa håll har kommit att bli slentrianmässig och är onödig, anser jag också att en begränsning av personnummeranvändningen bör ske. Enligt min mening innebär dock utredningens förslag om en generell begränsning genom krav på lagstöd för personnummeranvändningen inte automatiskt ett generellt stärkt integritetsskydd. Tvärtom kan det uppstå risk för intrång i den personliga integriteten om personnummeranvändningen begränsas genom en ramlag, utan särskild analys av konsekvenser och alternativ i varje enskilt fall.

Det förutsätts i direktiven att personnummer skall finnas kvar i de sammanhang där tillräckligt starka skäl motiverar det. Den föreslagna lagen begränsar dock personnummeranvändningen på en mängd områden där en begränsning inte varit önskad. Utredningen påpekar därför att personnummerlagen måste kompletteras med olika författningar som reglerar användningen av personnummer i vissa register eller inom vissa sektorer i samhället, däribland försäkringssektorn. Enligt min mening borde utredningen, till följd av den valda lagstiftningstekniken, samtidigt ha föreslagit lagstiftning, förutom för försäkringssektorn också för andra sektorer där personnummeranvändning är nödvändig och befogad. Det är annars inte möjligt att exakt säga vilka konsekvenser en lag av denna karaktär kan få i framtiden och vilka kostnaderna blir. Jag ifrågasätter dock totalt sett om det finns tillräckliga motiv för en särskild lag om användning av personnummer.

Kostnaderna för en reglering av exempelvis manuell hantering av personnummer, företagarnummer och sekretess för personnummer blir också svåra att bedöma och jag ifrågasätter behovet av de föreslagna regleringarna på dessa områden. Särskilt frågorna om manuell hantering och sekretess bör anstå till dess det krävs en anpassning av all persondatabehandling till förhållandena inom EU.

Med den föreslagna lagen är det ett mycket stort och omfattande lagstiftningsarbete som återstår. I det sammanhanget är den övergångstid som anges i lagen, enligt min uppfattning, alldeles för kort för att man skall hinna utreda och genomföra kompletterande lagstiftningar som garanterar säker identifiering och säker datakommunikation där det är nödvändigt. Ett annat problem är att det finns områden där personnummeranvändning är befogad och nödvändig, exempelvis hos

fackliga organisationer för A-kasse- och försäkringshantering, men där det inte finns något lämpligt regelverk att infoga en lagreglering av personnummerhanteringen.

Försäkringsbolagens personnummeranvändning

Utredningen har redogjort för försäkringsbolagens behov av personnummer och pekar särskilt på att det är angeläget att sammanblandning av personer inte sker i försäkringsssammanhang. Helt kort kan erinras om att nästan hela Sveriges befolkning omfattas av någon försäkring och att många har fler än en försäkring. Det är viktigt att ersättning alltid utgår till rätt person och att försäkringsbolagen kan kontrollera person- och adressuppgifter samt bevaka adressändringar och dödsfall bland försäkringstagare och försäkrade. Om inte detta sker är risken stor för att enskilda lider betydande rättsförluster.

I detta sammanhang är möjligheten till kontroller mot och adressuppdateringar från Statens Person och Adress Register (SPAR) ytterst viktig. Även med andra register är kommunikation nödvändig som ett led i försäkringsverksamheten. Ett försäkringsbolag hanterar stora mängder information, ibland mycket känslig sådan. Kravet på ADB-säkerheten är därför högt. Även kravet på säkerhet vid samkörningar och annat uppgiftslämnande ställs mycket högt. Varje förslag till förändring av försäkringsbolagens personnummeranvändning måste beakta behovet av en säker identifiering och säker datakommunikation. Personnummer är idag det absolut säkraste att använda vid identitetskontroller, adressuppdateringar och andra samkörningar.

Utredningen konstaterar också att användningen av personnummer i försäkringsbolagens verksamhet förebygger rättsförluster och förväxlingar som kan innebära allvarliga integritetsintrång och menar att försäkringsbolagen för vissa ändamål bör få använda personnummer. Utöver personnummeranvändning i samband med skatteuppbörd och kontrolluppgiftslämnande anger utredningen att försäkringsbolagen bör få använda personnummer för nödvändiga kontroller som sker med utomstående register eller uppgiftssamlingar som använder personnummer som identitetsbegrepp. Utredningens lagförslag innebär dock att försäkringsbolagen i princip endast får använda personnummer för att lämna kontrolluppgifter till skattemyndigheten, om någon kompletterande lagstiftning inte kommer till stånd.

Följande är ett exempel på hur en lagreglering ungefär hade kunnat utformas. Det skall dock betonas att det endast är ett exempel på en av flera nödvändiga lagändringar som med anledning av utredningens förslag måste komma till stånd för att säkerställa försäkringsbolagens behov i sin försäkringsverksamhet av en säker datakommunikation

med andra register och uppgiftssamlingar som använder personnummer som identitetsbegrepp.

Förslag till ändring av försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (1982:713)
dels att det i lagen skall införas en ny rubrik efter 7 kap. 16 § av följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 16 a § av följande lydelse.

Användning av personnummer

16 a § Utan hinder av vad som föreskrivs i lagen (1994:000) om användning av personnummer får den, som har koncession enligt denna lag att driva försäkringsrörelse, registrera och använda personnummer
1. för att fullgöra sådan uppgiftsskyldighet som föreskrivs i lag eller förordning,
2. för att tillvarata enskilds rätt till försäkringsersättning, eller
3. för att säkerställa korrekt identifiering av personer som berörs av ett försäkringsavtal.

Personnummer som får registreras enligt första stycket får även användas för att inhämta uppgifter från eller utlämna uppgifter till annan om uppgifterna behövs för försäkringsverksamheten.

Med tanke på att försäkringsbolagens personnummeranvändning förebygger rättsförluster och förväxlingar som kan innebära allvarliga integritetsintrång, är det helt omöjligt att acceptera ett utredningsförslag som inte redan idag beaktar försäkringsbolagens totala behov av säker identifiering och säker datakommunikation.

Särskilt yttrande av experten Nils Rydén, Företagens Uppgiftslämnardelegation

Lag om användning av personnummer

Det finns två särskilt viktiga skillnader mellan det svenska samhället och andra jämförbara västerländska samhällen. Den ena gäller den s.k. offentlighetsprincipen och den andra gäller personnummeranvändningen. Båda tillämpas numera i ADB-miljö och utgör ett betydande hot mot intrång i den personliga integriteten. Insynsmöjligheterna ökar också till följd av myndigheternas personnummeranvändning. Utvecklingen av personnummeranvändningen har pågått i snart ett halvt sekel. I stort sett alla system har utformats på den förutsättningen att användningen av personnummer är accepterad i samhället. I stor utsträckning torde den omfattande personnummeranvändningen vara resultatet av en brist på motivation att hitta andra lösningar. Det gäller både den offentliga och den privata sektorn.

Det största obehaget och även de största riskerna för integritetsintrång föreligger inom den offentliga sektorn. Myndigheterna samlar in alltför många uppgifter och har alltför stora möjligheter att sammanställa dessa med hjälp av personnummer. Möjligheterna att med stöd av datalagen förhindra en utveckling mot ett olustigt kontrollsamhälle har hittills inte varit tillräckliga. Fortlöpande försämringar av integritetsskyddet har kunnat konstateras. Med nuvarande materiella regler på de ovan nämnda områdena torde möjligheterna att hävda integritetsintressena minska i tider av ekonomiska svårigheter.

En radikal minskning av personnummeranvändningen torde kräva ett helt annat grepp än det utredningen funnit det möjligt att ta. Mycket stora ytterligare utredningsinsatser kommer att krävas. Jag finner det t.ex. svårt att från integritetssynpunkt, särskilt vad gäller myndigheternas personregister, acceptera all nuvarande personnummeranvändning bara för att den är författningsreglerad. Detta är i grunden ingen hållbar utgångspunkt. Användningen av personnummer inom den offentliga sektorn är enligt min mening i stor utsträckning betingad av myndigheternas bekvämlighet, varvid den enskildes personliga integritet fått stå tillbaka.

De offentliga systemens uppbyggnad kring personnummer, inte minst inom skatte- och sociallagstiftningsområdena, framtvingar också en omfattande personnummeranvändning inom arbetslivet. En arbetsgivare har för sin egen "producerande" verksamhet inget behov av personnummerregistrering. Det skulle gå lika bra med anställningsnummer. Tidigare utredningar har betonat vikten av insatser för

integritetsskyddet på arbetsplatsen. En verklig minskning av personnummeranvändningen inom såväl arbetslivet som den offentliga sektorn torde bara kunna uppnås genom ändringar i utformningen av de centrala statliga personregistren, vilket utredningen också varit inne på i sina allmänna överväganden. Detta bör eftersträvas vid nya generationer av datatekniska systemlösningar. Som exempel på detta kan nämnas ett förslag från näringslivets sida, som utredningen också redovisar i kapitel 5, att arbetsgivarnas arbete med skatteuppbörd och löneexekution borde kunna ersättas med ett uppbördssystem i statlig regi, baserad på modern teknik för informationsbehandling och betalningsförmedling. Arbetsgivaren lämnar visserligen uppgifter om den anställde till systemet, men personnumret är ersatt av ett "informationslöst" uppbördsnummer. Personnumret skulle alltså inte för uppbörds- och exekutiva ändamål behöva redovisas i alla arbetsgivares register över anställda.

Utredningen har redovisat en möjlighet att stärka integritetsskyddet genom att i ett generellt direktiv ålägga kommittéer att i sina förslag beakta integritetsskyddet. Enligt min mening borde framtida statliga utredningar styras in på ett synsätt som ifrågasätter den nuvarande användningen av personnummer inom främst den offentliga sektorn. Detta kan t.ex. ske genom att det i direktiv till samtliga kommittéer uttryckligen föreskrivs att utredningarna skall presentera förslag som inte förutsätter användning av personnummer.

Under de mer än tjugo år som datalagen funnits har system som bygger på personnummer kunnat utvecklas utan att datalagen utgjort något hinder. Mot denna bakgrund måste den begränsning av personnummeranvändningen som nu föreslås genomföras med stor hänsyn tagen till de kostnader som drabbar de registeransvariga. Kostnader som de inte haft någon rimlig anledning att räkna med. Kostnaderna för att genomföra en förändring torde kunna minskas kraftigt om lagen får träda i kraft med en lång övergångstid. Mot den bakgrund jag ovan redovisat är det rimligt med en övergångstid fram till år 2000.

Företagarnummer

Användningen av ett särskilt företagarnummer bör enligt min mening vara frivillig. Den sifferbeteckning som skall användas skall inte kunna sammanblandas med personnummer eller organisationsnummer. Den bör därför t.ex. föregås av bokstaven F. Hela frågan behöver emellertid enligt min mening utredas ytterligare.

Särskilt yttrande av experten G A Westman

I Allmänt

Stöd för minskad användning av personnummer?

Den inställning till behovet av minskad personnummeranvändning som finns i utredningsdirektiven har endast ett - och ett mycket diskutabelt - stöd i utredningens redovisade material, nämligen i en av utredningen genomförd enkät, med synnerligen tillrättalagda (ledande) frågor och utan någon närmare information till de utfrågade vare sig om syftet med nuvarande personnummeranvändning eller om kostnadsmässiga och integritetsmässiga konsekvenserna på olika sätt av begränsningar i användandet av detsamma.

Om resultatet av enkäten dels anses vara det av utredningen bedömda, dels att detta resultat anses vara så alarmerande, att avsevärda kostnader för ett förändringsarbete anses motiverade (förändringar som om de genomförs medför väsentligt ökade risker för förväxlingar och andra verkliga integritetsintrång), inställer sig frågan varför man inte i stället satsade en bråkdel av dessa pengar på en saklig information till allmänheten om fördelarna - och nackdelarna - för envar med användning av personnummer.

Försiktigtvis fanns ingen fråga i utredningens enkät huruvida de tillfrågade var beredda att med avsevärt höjda priser och avgifter betala för en omläggning till ett - åtminstone delvis personnummerlöst samhälle. I andra sammanhang brukar just villigheten att betala priset vara en bra värdemätare!

Nuvarande författningsstöd som grund för begränsning

Utredningens val att begränsa personnummeranvändningen till vissa av de samhällssektorer där det inte finns uttryckligt författningsstöd för användning av personnummer bör ses från den grundläggande stat- och förvaltningsrättsliga principen att myndighet endast får göra det som den uttryckligen i författning är ålagd att göra, medan situationen för verksamhet på den enskilda samhällssektorn är den motsatta dvs. allt som inte i författning är förbjudet är tillåtet. Detta har lett till att det även i sakligt tveksamma fall finns författningsstöd för myndighets användning av personnummer, medan det knappast förekommer ens i sådana fall där statsmakterna förutsätter säker identifiering inom den enskilda sektorn att en rätt eller skyldighet att notera personnummer skrivits in i författning. Se exempelvis den nya konsumentkreditlagen 1992:830 där kreditsäljaren anmanas göra en noggrann kreditprövning

av en presumtiv kredittagare för att iaktta 'god kreditgivningssed'. För att göra en kreditprövning överhuvudtaget erfordras givetvis att man vet vem den kreditsökande är. För att fastställa detta behövs i sin tur en identifiering med personnummer på vederbörande, men om detta sägs inget i lagtexten.

Risken for illegala integritetskränkande 'Samkörningar'

Ett av älsklingsargumenten mot användning av personnummer har de senaste 25 åren varit risken för integritetskänsliga illegala samkörningar. Däremot är det mer tunnsått med praktiska exempel på att sådant skett. Det bör i sammanhanget också noteras att i den mån personnummer inte tillåts i viss verksamhet kan 'samkörningar' eller matchningar göras med andra begrepp, låt vara med betydligt större felrisker sammanblandning av data rörande olika personer etc. (Förekomsten av bankrån lär inte ha föranlett några förslag om att avskaffa bankerna!)

Kostnader för omläggning av rutiner och nya dataprogram, övergångstid.

Bankföreningen har gjort i utredningsbetänkandet återgiven överslagsberäkning av kostnaderna för bankerna av en tänkt personnummerbegränsning, vartill hänvisas. Därvid bör beaktas att man inte där tagit hänsyn till den knapphet och därmed prisökning som kan förväntas på systemerings- och programmeringstjänster under övergångstiden. Motsvarande kostnader torde drabba även de övriga delar av näringslivet som har affärsrelationer med allmänheten.

Det bör också betonas att de flesta personregister är anslutna till ett eller flera andra sådana. Av ekonomiska och praktiska skäl är det inte möjligt att ersätta alla nuvarande system med nya vid en och samma tidpunkt. Man kan knappast ta vissa system ur drift i väntan på att övriga hopkopplade system skall förnyas. Därför måste i praktiken helt nya system byggas upp vid sidan om den nuvarande informationshanteringsstrukturen ungefär som när man bygger en ny väg på en gammal vägsträcka där trafiken måste flyta fram under hela byggtiden.

Till övergångskostnaderna bör också räknas den omständigheten att bristen vad gäller kvalificerad systemerings- och programmeringspersonal lär medföra att en stor del av normalt underhålls- utvecklings- och säkerhetsförbättrande arbete på databaser och andra personregister i Sverige måste ligga nere under de år då parallella personnummerlösa system utvecklas.

Men det bör också noteras att den totala kostnaden för det delvis personnummerlösa samhället inte stannar vid omläggningskostnaderna. Den ökande felmängden, förväxlingar, sammanblandningar av data rörande flera personer och annat som förekommer när en unik personidentifikation saknas, innebär inte bara kostnader för de 'personnummerlösa' registeransvariga utan även återkommande integritetsintrång för åtskilliga personer särskilt för dem som inte har särskiljande namn. (Därtill kommer att i den mån förslagen genomförs kommer effektiviteten hos domstols- och exekutionsväsendena att minska till följd av väsentligt ökad frekvens av mål och ärenden med felidentifierade parter.)

Generellt direktiv

Enligt pressuppgifter har regeringen (finansdepartementet) i generella utredningsdirektiv ålagt alla kommittéer och utredare att visa att det man utreder verkligen är en verksamhet som den offentliga sektorn bör ägna sig åt. Man kan, applicerat på Personnummerutredningen, ifrågasätta om det finns anledning att direkt satsa utrednings-, lagstiftnings-, myndighets-, polis-, åklagare- och domstolsresurser på att bestämma t.ex. hur parter i civilrättsliga avtal skall identifiera varandra!

Om likväl statsmakterna anser att personnummeranvändningen kan och bör begränsas, synes det vara rimligt att man började denna reform inom den statliga verksamheten.

2 Särskilt om credit management

Ej tillåtet att identifiera kreditkunder m.fl?

Grundläggande för avtal och andra överenskommelser mellan civilrättsliga parter om ömsesidiga åtaganden och förpliktelser är att parterna identifierar sig. Är part fysisk person, sker denna identifiering i Sverige för hans del entydigt och utan förväxlingsrisk med användande av personnummer. Handels- och tjänsteföretag står för en icke ringa del av kreditgivningen i Sverige idag i form av leverantörskrediter. En inte obetydlig del av dessa krediter lämnas till köpare som är enskilda firmor eller privatpersoner. Dessa identifieras förutom med namn även med personnummer. Identitetsuppgifterna används för flera deländamål: Först för inhämtande av underlag för intial kreditbedömning (kreditupplysning m m), under kreditens löptid (som kan vara flera år vid t.ex. rullande krediter) för löpande kreditbevakning inklusive bevakning av namn- och adressändringar samt i sista hand, vid bristande betalning, för inkasso och rättsliga åtgärder (inklusive

inhämtande av kreditupplysning för bedömning av kostnadskrävande indrivningsåtgärders rimlighet) syftande till tvångsvis betalning. Iakttas dessa regler kan onödiga kreditförluster undvikas. God kreditgivningssed enligt konsumentkreditlagen torde förutsätta ett förfarande motsvarade det ovan beskrivna. (Man kan inte rimligen göra en noggrann kreditprövning utan att veta vem man skall kreditpröva.)

Utredningens förslag om begränsningar har kommit att riktas i första hand mot de integritetsmässigt tämligen ointressanta - men frekventa - kundregistren, där kreditkunder regelmässigt behöver ha sina kreditkunder säkert identifierade.

När det gäller fordringsägares användning av sina kreditkunders personnummer, synes utredningens inställning vara att personnummer är onödigt för att identifiera kredittagaren (i enlighet med Datainspektionens av regeringen fastställda beslut om vissa energibolag) och ej får användas. Ej heller vid beställning av kreditupplysning skall personnummer få användas. Utredningen anser att kravet på svarandens personnummer i ansökan om betalningsföreläggande bör avskaffas. Vare sig för att från början göra klart för sig vem som är kreditsökande och kredittagare och ej heller för löpande kreditbevakning är användningen av personnummer f.n. lagreglerad ehuru nödvändig.

Utredningens förslag i den delen, som jag ej kan biträda, torde om de genomförs, medverka till just den ogrundade tilltro till personnumret som identifieringsmedel som utredningen inledningsvis nämner.

Integritetsrisker och andra risker med att 'påföra personnummer i efterhand'.

Om utredningsförslagen - tolkade enligt ovan - genomförs, måste personnummer tillföras personposter i efterhand. Detta är en mycket stor felkälla. Att tillföra personnummer till en personpost som noterats kanske ett eller flera år tidigare och därefter inte uppdaterats (adressuppdatering torde bli så dyr om registerposten inte innehåller personnummer, att de flesta kundregister inte fortsättningsvis kommer att löpande uppdateras via SPAR eller motsvarande), innebär att utgångspunkterna för sökningen av personnumret möjligen är ett dåmera oriktigt namn och en nästan säkert inaktuell adress. (Se utredningens avsnitt om SPAR.) Att felprocenten under dessa förutsättningar blir hög är knappast att förvåna sig över men bör enligt min mening beaktas liksom den omständigheten att personförväxlingar hör till de påtagliga och allvarligare integritetsintrången - om tanken med 'ytterligare begränsning av personnummeranvändningen' syftar till att förbättra den personliga integriteten. Vissa kunder/gäldenärer lär vara omöjliga att återfinna. För fordringsägare kommer detta att medföra

ökande kreditförluster inte minst genom att ekonomisk brottslighet underlättas av personnummerlösheten.

Slutsats

Med beaktande av konsekvenserna kostnadsmässigt och integritetsmässigt av ett genomförande av utredningens förslag såvitt rör lag om personnummer avseende begränsningar i användningen därav inom enskilda sektorn och sekretess/kryptering inom den offentliga sektorn, kan jag inte biträda utredningens förslag i dessa delar.

Utredningens direktiv

Begränsning av användningen av personnummer

Dir 1993:7

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-04

Statsrådet Laurén anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att utreda frågan om en begränsad användning av personnummer.

Folkbokföringsnummer blev personnummer

Redan år 1947 infördes i Sverige ett system med födelsenummer. Syftet var framför allt att tillgodose behovet av ett mera entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för identifiering av personer än personnamnet. Födelsenumret sammanfördes med uppgift om födelsetiden till ett niosiffrigt nummer som användes som identitetsbeteckning. Detta nummer kallades vanligen folkbokföringsnummer. Folkbokföringsnumret utnyttjades som hjälpmedel vid identifiering bl.a. i folkbokföringen, befolknings- och socialstatistiken och vid samsorteringen av deklarationsblanketter och löneuppgifter.

Till folkbokföringsnumret lades år 1968 en s.k. kontrollsiffra för att man skulle få möjlighet att kontrollera numrets riktighet med hjälp av ADB. I samband därmed gavs numret beteckningen personnummer.

Enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning för varje folkbokförd person. Personnummer tilldelas av skattemyndigheten. I första hand skall personnummer fastställas av skattemyndigheten när ett barn vid sin födelse folkbokförs i länet. Skattemyndigheten skall vidare fastställa personnummer i andra sammanhang då en person som saknar sådant nummer folkbokförs av myndigheten. Enligt vissa författningar fastställs också personnummer för personer som inte är folkbokförda. Detta görs enligt 34 § tredje stycket folkbokföringslagen av den skattemyndighet

som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar.

Personnumret anger en persons födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra. Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Personnumret avslutas med en kontrollsiffra. Mellan födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.

Användningen av personnummer

Personnumret används framför allt som hjälpmedel vid identifiering av personer. Det är också vanligt att personnumret används som sökbegrepp i ADB-stödda personregister och som koppling när man genom s.k. samkörning skall sambearbeta flera personregister t.ex. vid framtagning av statistik.

Förutom att personnumren utnyttjas i folkbokföringen förekommer en omfattande användning av personnummer också inom hela den övriga offentliga sektorn, t.ex. inom rättsväsendet, försvaret, skatteförvaltningen, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Även inom den enskilda sektorn används personnummer i betydande omfattning.

Ett flertal författningar innehåller regler om att personnummer skall eller bör anges i inlagor till myndigheter. I andra sammanhang inom såväl den offentliga som den enskilda sektorn kan krav på personnummer grundas på avtal av olika slag. Det förekommer inte sällan att den som beställer en vara eller tjänst krävs på uppgift om sitt personnummer. Den enskildes möjlighet att avstå från att uppge sitt personnummer är i praktiken ofta begränsad, om han vill ha varan eller tjänsten. Som ett resultat av att personnummer skall lämnas till myndigheter, företag m.fl. förekommer sådana uppgifter i ett stort antal ADB-register både inom den offentliga och enskilda sektorn.

Inom den offentliga sektorn förs register med personnummer över t.ex. elever, anställda, skattskyldiga, fastighetsägare, vissa funktionärer i aktiebolag, bilägare, körkortsinnehavare, dömda till påföljd, patienter, blodgivare och elabonnenter.

Inom den enskilda sektorn förs register med personnummer över t.ex. anställda, köpare, prenumeranter, gäldenärer, försäkringstagare, hyresgäster, leverantörer, kontokortsinnehavare och föreningsmedlemmar. I kreditupplysningsverksamhet förs sådana register över större delen av befolkningen.

Fördelar och nackdelar med personnummer

Användningen av personnummer innebär både fördelar och nackdelar.

Den största fördelen består i att personnumret är ett enhetligt och för varje person unikt identifikationsbegrepp. Personnumret är alltså ett hjälpmedel när det gäller att förebygga förväxlingar av uppgifter om personer, vilket är av betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt. I den meningen innebär personnumret ett skydd för den personliga integriteten. En fördel är också att personnumret underlättar för individen att få rätt bidrag, t.ex. pensioner och bostadsbidrag samt att rätt skatt debiteras.

I allmänhet torde användningen av personnummer också bidra till att öka möjligheterna och minska kostnaderna för forskning och framtagning av statistik och annat underlag inför olika beslut. För s.k. longitudinell forskning är det ofta en förutsättning att man kan använda personnummer för att följa personers förhållanden under en längre tid. Dessutom minskas kostnaderna för administrationen av personregistren, något som i sin tur är ägnat att medföra lägre kostnader även för den enskilde. Användningen av personnummer är vidare i praktiken en nödvändig förutsättning för sådana förenklingar för medborgarna som beslutas t.ex. beträffande deklarationsförfarandet.

En annan fördel med ett informationsbärande nummer är att det är lätt att komma ihåg.

Användningen av personnummer innebär emellertid också nackdelar. Den kanske största nackdelen är att personnumret kan komma att användas på ett sätt som medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten, t.ex. genom att personnumret på ett enkelt sätt kan användas som kopplingsnyckel för samkörning av flera personregister, vilket skapar möjligheter till kontroll av den enskilde individen i olika hänseenden. Redan blotta möjligheterna till detta vållar oro hos många människor.

Den enskilde kan också uppfatta det som en nackdel att personnumret är informationsbärande, t.ex. att ålder framgår av personnumret.

Vidare kan personnumret inbjuda till övertro på dess tillförlitlighet som enda identifikationsbegrepp. Man kan felaktigt tro att en kontroll av identiteten inte behöver göras också med t.ex. namn, adress och födelseort. I detta sammanhang bör man hålla i minnet att det trots kontrollsiffran i personnumret finns mycket begränsade möjligheter att vid databehandling upptäcka felaktiga, men formellt rimliga personnummer. Den omfattande användningen av personnummer medför också betydande risker för integritetsintrång när någon avsiktligt utnyttjar någon annans personnummer i sina kontakter med myndigheter och företag.

Data- och offentlighetskommitténs förslag år 1987

Mot bakgrund av kritiken mot den utbredda användningen av personnummer och den oro som många kände inför en onödig användning av personnummer tillsattes år 1984 en kommitté med uppdrag att utreda användningen av personnummer i samhället.

Kommittén, som tog namnet Data- och offentlighetskommittén (DOK), lämnade i juli 1987 delbetänkandet (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Personregistrering och användning av personnummer.

I betänkandet anförde DOK att personnumret kommit att brukas i vitt skilda sammanhang vilket skapat en hel del irritation hos allmänheten. Enligt DOK föreföll det som om personnumret ibland har använts slentrianmässigt och oöverlagt i sammanhang där det är tvivelaktigt om det fyller någon som helst funktion. DOK menade emellertid att det inte finns skäl att betrakta personnumret som sådant som integritetskränkande. Det kan däremot användas på ett sätt som medför ökad risk för integritetskränkningar. DOK fann att ett generellt avskaffande av personnumret inte skulle undanröja de integritetsrisker som är förknippade med personregistreringen i samhället. Det var enligt DOK däremot givet att såväl ett avskaffande som en begränsning av användningen av personnummer, under en övergångsperiod, kan med föra både betydande kostnader och risker för förväxlingar och rättsförluster. DOK fann det också sannolikt att den service i form av automatiska aviseringar till den enskilde i olika sammanhang, t.ex. i samband med flyttning och för iakttagande av tidsfrister, även på sikt skulle bli mindre tillförlitlig.

Mot bakgrund av sina överväganden lämnade DOK två alternativa förslag till åtgärder för att åstadkomma en reglering och begränsning av användningen av personnummer i personregister.

Det ena förslaget, en ny särskild lag, innebar att personnummer endast skulle få användas under vissa angivna förutsättningar, nämligen vid medgivande från den registrerade, stöd i lag eller förordning eller - i vissa fall - vid uppgiftsskyldighet eller tillstånd av Datainspektionen.

Det andra förslaget, kompletteringsförslaget, var inte utformat som ett förbud mot att registrera personnummer utan i stället skulle Datainspektionen övervaka användningen av personnummer i samband med såväl tillståndsgivning som tillsyn. Även de registeransvariga skulle bli skyldiga att visa återhållsamhet när det gällde att använda personnummer.

Kommittén tog inte ställning till vilket av de alternativa förslagen som borde genomföras. Tre av kommitténs ledamöter angav emellertid

i ett särskilt yttrande att de förordade lösning med en särskild lag framför kompletteringsförslaget.

Remissbehandlingen av betänkandet visade att en övervägande majoritet av de remissinstanser som ställde sig bakom något av DOK:s förslag förordade kompletteringsförslaget. Flera remissinstanser påtalade att den föreslagna särskilda lagen förutsattes medge undantag i mycket stor omfattning på en rad olika områden varför man inte kunde tala om något förbud mot användningen av personnummer. Åtskilliga remissinstanser anmärkte också särskilt på kravet i den huvudregel som enligt förslaget skulle gälla, dvs. att användningen av personnummer skall grunda sig på samtycke från den registrerade. Detta krav skulle enligt instanserna inte få så stor betydelse eftersom någon valfrihet för den enskilde i många fall rent faktiskt inte kommer att finnas.

Den dåvarande justitieministern uttalade i prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB att hon i likhet med de allra flesta remissinstanserna förordade en komplettering av datalagen (1973:289). Departementschefen deklarerade att ett genomförande av kompletteringsförslaget inte behövde resultera i ett lägre integritetsskydd än alternativet med en helt ny lag. Hon fann vidare att kompletteringsförslaget hade de fördelarna att det var mindre resurskrävande och att det i större utsträckning än förslaget om en särskild lag medgav en successiv anpassning till en begränsad användning av personnummer.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen lät Konstitutionsutskottet Lagrådet yttra sig över det förslag till särskild lag som DOK lagt fram. Utskottet fann i sitt betänkande 1990/91:KU11 att även efter de ändringar som Lagrådet föreslagit led förslaget till lag om användning av personnummer i allt väsentligt av allvarliga brister, som påtalats i remissbehandlingen. Utskottet tillade att utöver vad som antecknats i propositionen hade kritiken från några remissinstanser även gått ut på att effekterna av den föreslagna lagen inte i tillräcklig grad hade utretts och analyserats och att förslagets konsekvenser var svåra att överblicka. Flera instanser, anförde utskottet, befarade att förslaget skulle medföra betydande kostnader, risk för personförväxlingar och sämre service till allmänheten. - I likhet med regeringen förordade utskottet en komplettering av datalagen. Utskottet fann emellertid att regeringens förslag inte helt tillgodosåg de krav på restriktivitet som bör ställas på användningen av personnummer i ADB-register och utskottet förordade därför en annan lydelse än den regeringen föreslagit. Riksdagen följde utskottets förslag. En minoritet av konstitutionsutskottet (m, fp och c) avstyrkte i en reservation regeringens förslag och anförde att det förslag till lag om användning av personnummer

som DOK lagt fram borde antas av riksdagen i den lydelse som det fått efter Lagrådets granskning.

Nuvarande begränsningar i användningen av personnummer

Det kan sägas att det är lätt att ta reda på någon annans personnummer. Den som vill kontrollera sitt personnummer eller ta reda på någon annans personnummer kan som regel få uppgift om numret genom att vända sig till en myndighet inom folkbokföringen, dvs. skattemyndigheten. Uppgift om personnummer på hela eller delar av befolkningen kan man i princip också få från det ADB-baserade statliga person- och adressregistret (SPAR).

Sedan den 1 januari 1992 finns alltså en särskild reglering för användningen av personnummer i 7 § andra stycket datalagen. Enligt bestämmelsen får personnummer registreras i dataregister endast om det är klart motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. De förteckningar över personregister som skall finnas enligt 7 a § datalagen skall innehålla uppgift om huruvida personnummer finns i registren. Personnummer skall inte utan särskilda skäl få användas på datautskrifter.

Sedan regleringen trädde i kraft har Datainspektionen som första instans avgjort ett antal ärenden där frågor om användning av personnummer varit aktuella. Inspektionens ställningstaganden kan sammanfattas enligt följande.

* Personnummer får användas när den registeransvarige enligt författning eller myndighetsbeslut är skyldig att lämna ut personuppgifter till en myndighet.

* Den som planerar att byta ut sitt registersystem kan i vissa fall av kostnadsskäl tillfälligt få fortsätta att använda personnummer i det gamla systemet - även om det inte finns andra skäl för att få använda personnummer.

* Personnummer får inte användas för att uppdatera register som inte är så omfattande att kostnader och service vållar stora problem.

* Personnummer får användas där kravet på säker identifiering är särskilt framträdande på grund av de följder en personförväxling kan få.

* Datainspektionen har i två fall avslagit begäran att få använda personnummer i s.k. branschregister.

* I direktreklam får enligt Datainspektionen personnummer tills vidare användas vid s.k. bortmatchning. Däremot tillåts normalt inte personnummer i datautskrifter för direktreklam.

* Postverket sökte och fick tillstånd för att registrera adressändringar. Registret skulle användas för att söka fram, kontrollera och rätta ändrade adresser. Posten fick registrera personnummer eftersom regeringen kan föreskriva att SPAR - registret får hämta uppgifter från Posten. Då behövs personnummer som kopplingsbegrepp.

* Datainspektionens styrelse har beträffande kundnummer i försäkringsregister uttalat sig för följande huvudinriktning: I normalfallet bör personnummer endast få användas för att identifiera en person. Personnummer bör därför inte användas som kundnummer, fakturanummer, diarienummer, försäkringsnummer och liknande.

Bestämmelser i övrigt till skydd mot otillbörligt intrång i den enskildes integritet finns bl.a. i sekretesslagen (1980:100) och datalagen.

I 7 kap. 15 § sekretesslagen finns visserligen föreskrifter om s.k. folkbokföringssekretess. Denna torde dock endast i undantagsfall omfatta uppgifter om personnummer.

Utredningsbehovet och utgångspunkter för utredningsarbetet

Efter samråd med chefen för Finansdepartementet vill jag anföra följande.

För de enskilda människorna är det av stor betydelse att skyddet för deras personliga integritet är gott. I vårt land ges ett sådant skydd i en rad olika lagar, t.ex. i brottsbalkens ansvarsbestämmelser om brott mot person, rättegångsbalkens regler om processuella tvångsmedel, skadeståndslagens föreskrifter om ersättning för ideell skada och sekretesslagens bestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden. En särskild lag som tar sikte på just integritetsskyddet är datalagen, som reglerar användningen av personuppgifter med hjälp av ADB.

Integritetsskyddet är inte statiskt utan måste påverkas av ändrade samhällsförhållanden. Det är då angeläget att se till att den skyddsnivå som finns i dag inte sänks utan tvärtom höjs i den utsträckning som är möjlig. Det är mot denna bakgrund man skall se att frågor som rör enskildas integritetsskydd redan behandlas i flera utredningar, såsom Datalagsutredningen (Ju 1989:02), Aviseringsutredningen (Fi 1992:12) samt Rättssäkerhetskommittén. Vidare kan nämnas att Utredningen om översyn av kreditupplysningslagen (Ju 1991:06) har till uppgift att bl.a. utreda hur intresset av en effektiv kreditupplysningslag kan

främjas utan att kravet på personlig integritet och sekretess träds för när. Kommittén om ideell skada (Ju 1989:01) har i ett delbetänkande (SOU 1992:84) behandlat frågor om ersättning vid vissa integritetskränkande brott. Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04) har nyligen överlämnat sitt betänkande (SOU 1992:10) Information och den nya informationsteknologin där en rad förändringar föreslås i brottsbalken och i rättegångsbalken, många av dem med sikte på ett förstärkt integritetsskydd.

Samtidigt går det inte att se bort från att integritetsskyddsintresset kan stå i viss motsättning till andra viktiga värden i vårt samhällsskick. Jag tänker då bl.a . på tryckfriheten och offentlighetsprincipen, som båda är långtgående hos oss och bidrar till att det svenska integritetsskyddet vid en internationell jämförelse kan te sig begränsat. Särskild försiktighet brukar i vårt land iakttas när det gäller att utöka integritetsskyddet genom begränsningar av yttrandefriheten och sekretessbestämmelser. Det är desto mera angeläget att ta till vara möjligheter att öka skyddet för den enskildes personliga integritet vilka inte påverkar grundläggande principer av det slag som jag nyss nämnde.

En sådan fråga som rör enskildas integritetsskydd är den om användningen av personnummer. Ett steg i riktning mot ökad restriktivitet har tagits genom den nya regleringen av personnummeranvändningen som införts i datalagen. Min uppfattning är emellertid att denna inte går tillräckligt långt utan att man bör söka begränsa användningen på ett mera kraftfullt sätt än så. En möjlighet som därvid är näraliggande är att gå vidare med den lösning som DOK presenterade och som bestod i en särskild lag. En sådan lösning har stora fördelar jämfört med nuvarande ordning genom att den på ett mera uttryckligt sätt inskränker personnummeranvändningen. Jag är dock medveten om att även den lösningen kritiserats som alltför litet långtgående. Det kan därför finnas skäl att se om man kan gå längre och verkligen få till stånd en mera radikal förändring. Lagstiftning är säkert en ofrånkomlig åtgärd om man skall åstadkomma förändringar, men också andra medel kan vara verksamma för syftet. Jag tänker då bl.a. på möjligheten att genom s.k. kryptering ersätta personnumret med ett tal vars närmare innebörd endast kan klargöras av en annan sifferkombination, en s.k. krypteringsnyckel. Det finns också mycket som talar för att dagens omfattande användning av personnummer i ADB-systemen till stor del har sin grund enbart i systemtekniska överväganden utan tanke på integritetsaspekterna. Möjligheterna att använda andra systemtekniska lösningar måste prövas. Begränsningar av personnummeranvändningen bör ske inom både den offentliga och den privata sektorn. Hotet mot den enskildes personliga integritet i ADB-sammanhang torde vara särskilt beaktansvärt när det gäller olika organ inom det

allmänna, samtidigt som det för statsmakterna bör vara speciellt näraliggande att inskränka personnummeranvändningen där. Å andra sidan kan användningen av personnummer vara särskilt motiverad bl.a. av rättssäkerhetsskäl inom delar av den offentliga verksamheten, t.ex. beskattningen och viktiga delar av rättsvården.

Jag anser därför att en översyn av personnummeranvändningen bör genomföras och att den bör göras förutsättningslöst utifrån syftet att påtagligt begränsa användningen av personnummer i olika sammanhang i samhället. Inriktningen bör vara att personnummer skall få användas bara där tillräckligt starka skäl motiverar det. Uppdraget bör ges till en särskild utredare.

Data- och offentlighetskommittén gjorde en grundlig kartläggning av användningen av personnummer i sitt betänkande från år 1987. Någon ytterligare analys i detta avseende torde därför i vart fall inte i någon större utsträckning behöva göras av den utredare som nu bör tillsättas. Mycket av det arbete som DOK lagt ned lär i stället kunna användas som utgångsmaterial för utredaren i arbetet med en ny lagstiftning. Det lagförslag som DOK lade fram och som senare i lagstiftningsarbetet förkastades, kan tänkas ligga till grund för ny lagstiftning. Som fram gått bör dock utredaren vara fri att lägga fram förslag som inte närmare knyter an till DOK:s förslag. En begränsning är dock att rättsskyddet inte sänks, att samhället inte orsakas stora kostnader, samt att förutsättningarna för statistiskt och ekonomiskt utredningsunderlag och forskning inte försämras. En första utvärdering av den ändring i 7 § datalagen som trädde i kraft den 1 januari 1992 bör också göras.

Utredaren bör även ta ställning till om en särskild lagstiftning skall omfatta användningen av personnummer generellt eller om lagstiftningen bör vara begränsad till att gälla ADB-behandlingen av personuppgifter. Utredaren bör också ta del av det reviderade förslag till direktiv angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter som EG-kommissionen lämnat till EG:s ministerråd i oktober 1992. I förslagets artikel 8 som i princip förbjuder behandling av känsliga uppgifter, dvs. uppgifter om ras, religiös eller politisk uppfattning, hälsa m.m., finns en bestämmelse om att medlemsstaterna skall bestämma under vilka förhållanden nationella identifikationsnummer får användas. Något krav på att användningen av identifikationsnummer skall lagregleras finns dock inte i direktivförslaget. I detta sammanhang är det naturligt att utredaren följer EG:s fortsatta behandling av förslaget.

Konsekvenserna av en särskild lag om begränsad användning av personnummer måste noga övervägas. Det är i detta sammanhang av vikt att utredaren i sina överväganden såvitt möjligt gör klart i vilken omfattning en särskild lagstiftning kan medföra en ökad risk för

personförväxlingar och sämre service till allmänheten. Utredaren bör också ta ställning till vad en särskild lag kan komma att få för konsekvenser för forskningens och statistikens behov av personregister och andra liknande intressen, t.ex. för att bevaka jämställdhetsfrågor. Även de ekonomiska konsekvenserna för omstrukturering och nyutveckling av ADB-systemen bör utredas. Vidare bör beaktas risken för ökat krångel för enskilda och för myndigheter.

Som nämnts bör utredaren också se om det finns alternativ eller komplement till lagstiftning för att minska användningen av personnummer.

Ramarna för utredningsarbetet

För utredningen gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (1984:05) och angående EG-aspekter i utredningsverksamheten (1988:43). Utredarens betänkande bör innehålla en redogörelse för kostnadskonsekvenserna av framlagda förslag samt hur dessa skall finansieras. Redogörelsen bör omfatta kostnadskonsekvenserna både för den allmänna och den enskilda sektorn.

Utredaren bör samråda med Aviseringsutredningen (Fi 1992:12) och vid behov med andra pågående utredningar som har anknytning till integritetsskyddsfrågor. Datalagsutredningens slutbetänkande som förväntas komma i februari 1993 bör naturligtvis studeras av utredaren.

Som ett led i arbetet bör utredaren studera de utvecklingstendenser på området för nationella identifikationsnummer som kan finnas i med Sverige jämförbara länder.

Utredningen bör vara avslutad före utgången av år 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att utreda frågan om begränsning av användningen av personnummer, att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

Författningar i SFS som innehåller bestämmelser om personnummer

Sammanställning av innehållet i bestämmelser i författningar i SFS som innehåller bestämmelser om personnummer. Sammanställningen har gjorts efter sökning utförd under januari 1994 i databasen Rättsbanken på begreppet "personnum-".

Författningarna har indelats i följande fyra grupper:
A. Författningar inom skatteförvaltningen
B. Registerförfattningar
C. Författningar om tillstånd att bedriva viss verksamhet m.m.
D. Diverse

A. Författningar inom skatteförvaltningen

Lag (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

2 kap 10 § föreskriver att en självdeklaration skall innehålla uppgift om bl.a. den skattskyldiges personnummer eller organisationsnummer.

2 kap.11 § föreskriver att det på blanketten för förenklad självdeklaration skall förtryckas uppgift om bl.a. personnummer eller organisationsnummer för den skattskyldige.

2 kap. 15 § föreskriver att uppgift om en fysisk långivares personnummer i vissa fall skall lämnas.

2 kap. 16 § föreskriver att fåmansföretag och vissa andra företag i självdeklarationen skall lämna uppgift om delägares eller närstående personers personnummer.

Lagens tredje kapitel innehåller bestämmelser om kontrolluppgifter. Enligt 3 kap. 57 § skall i varje kontrolluppgift anges bl.a. personnummer eller organisationsnummer för såväl den uppgiftsskyldige som den uppgiften avser.

---

3 kap. 4 § Kontrolluppgifter om lön, arvode, andra ersättningar eller förmåner som utgör skattepliktig intäkt av tjänst skall lämnas av den som betalat ut beloppet eller gett ut förmånen.

Kontrolluppgifter skall lämnas för den som av den uppgiftsskyldige har fått skattepliktigt belopp eller skattepliktig förmån.

Uppgiftsskyldighet enligt första och andra styckena föreligger även i fråga om ersättning eller förmån som mottagaren får för arbete och som för honom utgör intäkt av näringsverksamhet om inte mottagaren antingen har enbart en F-skattesedel eller både en F-skattesedel och en A-skattesedel och skriftligen åberopat F-skattesedeln.

3 kap. 13 § Kontrolluppgifter om sjukpenning, föräldrapenning, vårdbidrag, kontant arbetsmarknadsstöd samt andra förmåner i form av bidrag, stöd eller ersättning som är skattepliktiga intäkter för mottagaren skall om det utbetalda beloppet uppgår till sammanlagt minst 100 kr för hela året lämnas av

1. Riksförsäkringsverket,
2. allmän försäkringskassa,
3. arbetslöshetskassa,
4. universitet och högskola,
5. Centrala studiestödsnämnden,
6. länsarbetsnämnd.

3 kap. 14 § Kontrolluppgifter om pension och livränta skall lämnas av försäkringsföretag och understödsförening avseende

a) belopp som betalats ut på grund av försäkring av den art att skatteplikt för beloppet föreligger eller på grund av återköp av sådan försäkring och

b) livränta som getts ut till följd av personskada eller ersättning på grund av sådan kollektiv sjukförsäkring som avses i 32 § 3 a mom. eller punkt 12 av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370) även om utgett belopp inte är av skattepliktig natur.

3 kap. 15 § anger att kontrolluppgift om försäkrings värde skall lämnas av försäkringsbolag och understödsförening avseende viss livförsäkring. Kontrolluppgift skall lämnas för den som är ägare till försäkringen eller är förmånstagare med förfoganderätt till sådan försäkring, om värdet av en eller flera försäkringar uppgår till minst 1.000 kr.

3 kap. 17 § anger att kontrolluppgift om ändring av pensionsförsäkring i vissa fall skall lämnas av försäkringsföretag om en försäkring som meddelats med tillämpning av vissa bestämmelser i kommunalskattelagen.

3 kap. 17 a § Kontrolluppgift om avgift för pensionsförsäkring skall lämnas av försäkringsföretag och understödsförening. Kontrolluppgift om inbetalning på pensionssparkonto skall lämnas av pensionssparinstitut. Kontrolluppgift skall lämnas för försäkringstagaren och pensionsspararen.

3 kap. 19 § Kontrolluppgift om royalty eller liknande avgift skall lämnas av den som betalt ut royalty eller periodiskt utgående avgift för rättighet av goodwillnatur, exempelvis varumärke, firmanamn och dylikt, eller för att utnyttja patent, mönster och dylikt.

3 kap 20 § Kontrolluppgift om näringsbidrag skall lämnas av den som lämnat stöd som avses i punkt 9 av anvisningarna till 22 § kommunalskattelagen (1928:370).

3 kap. 21 § Kontrolluppgift om statligt räntebidrag för bostadsändamål och eftergiven återbetalningsskyldighet skall lämnas av boverket.

3 kap. 22 § Kontrolluppgift om inkomstränta och fordran skall lämnas av

1. Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag,
2. den som yrkesmässigt bedrivit inlåning eller på annat sätt yrkesmässigt ombesörjt att pengar blivit räntebärande,
3. den som gett ut skuldförbindelse för den allmänna marknaden,
4. förening som från medlemmar mottagit pengar för förräntning,
5. Riksgäldskontoret i fråga om statens sparobligationer,
6. valutahandlare och värdepappersinstitut hos vilka utländskt fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper förvaras i depå eller kontoförs.

Kontrolluppgift skall lämnas för den som gottskrivits ränta eller till vilken ränta betalats ut (borgenär) och den som har varit antecknad som innehavare av utländskt räntebärande fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper oavsett om ränta utgått.

3 kap. 22 a § Fysisk person, som är bosatt i Sverige eller som flyttar in för att bosätta sig här och öppnar eller har öppnat ett inlåningskonto i utlandet, skall utan dröjsmål till Riksskatteverket lämna dels ett skriftligt medgivande till insyn på kontot, dels en skriftlig förbindelse från den utländska kontoföraren att årligen senast den 31 januari taxeringsåret lämna kontrolluppgift till verket. Vad som sägs om fysisk person som är bosatt i Sverige gäller också svenskt dödsbo.

Kontrolluppgiften skall ta upp namn på och postadress till kontohavaren, dennes personnummer eller organisationsnummer samt ränta som gottskrivits eller utbetalats under föregående kalenderår.

Om den sammanlagda behållningen på ett eller flera konton i visst land inte överstiger motvärdet till 50 000 kronor, behöver sådan förbindelse som avses i första stycket inte lämnas av vissa (i bestämmelsen) angivna personer.

3 kap. 23 § innehåller undantag från kontrolluppgiftsskyldigheten enligt 3 kap. 22 §.

3 kap. 24 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall bankaktiebolag, sparbank eller någon annan penninginrättning lämna kontrolluppgift för namngiven person. Kontrolluppgiften skall avse gottgjord ränta för föregående år, beloppet av innestående medel vid en viss angiven tidpunkt samt insättningar och uttag under viss tid.

3 kap. 25 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall även andra än de penninginrättningar som avses i 24 § lämna kontrolluppgift för varje borgenär om de betalt ut ränta eller haft skuld som inte gällt lån mot obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar. Kontrolluppgiften skall avse namn, hemvist, räntans belopp under föregående år och skulden vid en viss angiven tidpunkt.

3 kap. 25 a § Kontrolluppgift om utgiftsränta skall lämnas av

1. den som yrkesmässigt bedrivit utlåning eller kreditgivning eller den som i annan yrkesmässig verksamhet bedrivit utlåning eller kreditgivning via konto eller i annan form,
2. förening som till medlemmar lånat ut pengar mot ränta, eller
3. arbetsgivare eller uppdragsgivare som till arbetstagare eller uppdragstagare lånat ut pengar mot ränta.

3 kap. 26 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall också i andra fall än som avses i 25 a § fysisk eller juridisk person som haft fordran lämna kontrolluppgift för namngiven person (gäldenär). Kontrolluppgiften skall avse gäldenärens ränteutgift och beloppet av hans skuld vid en viss angiven tidpunkt.

3 kap 26 a § Kontrolluppgift om tomträttsavgäld skall lämnas av den som upplåtit tomträtt.

3 kap. 27 § Kontrolluppgift om utdelning och innehav skall lämnas av

1. den som utbetalt utdelning på aktie i svenskt aktiebolag som är avstämningsbolag enligt 3 kap. 8 § aktiebolagslagen (1975:1385), 3 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (1982:713) eller 3 kap. 8 § bankaktiebolagslagen (1987:618),
2. förvaringsinstitut som avses i 1 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder och som utbetalt utdelning på andel i svensk värdepappersfond,
3. fondbolag som avses i 1 § lagen om värdepappersfonder och som förvaltar svensk värdepappersfond,
4. den som utbetalt utdelning från utländsk juridisk person, om utdelningen utbetalats genom Värdepapperscentralen VPC Aktiebolags försorg,
5. valutahandlare och värdepappersinstitut hos vilka utländskt fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper förvaras i depå eller kontoförs.

Kontrolluppgift lämnas för

a) fysisk eller juridisk person som är berättigad att lyfta utdelning för egen del vid utdelningstillfället och

b) fysisk person som hos den uppgiftsskyldige varit antecknad som innehavare av aktie eller andel i värdepappersfond eller utländsk juridisk person eller utländsk aktie eller annat utländskt värdepapper.

3 kap. 27 a § Fysisk person, som är bosatt i Sverige och innehar utländskt fondpapper eller rättighet eller skyldighet som anknyter till sådant fondpapper, skall, om det inte är fråga om fondpapper i ett kontobaserat system, förvara dem i depå hos valutahandlare, värdepappersinstitut eller motsvarande utländskt institut. Detsamma gäller om den fysiska personen innehar obligationer eller andra skuldebrev avsedda för allmän omsättning som emitterats av en svensk juridisk person, om emissionen särskilt riktats till utlandet. Vad som sägs om fysisk person som är bosatt i Sverige gäller också svenskt dödsbo.

Deponeras eller kontoförs fondpapperen i utlandet skall den skattskyldige utan dröjsmål till Riksskatteverket lämna ett skriftligt medgivande till insyn i depån eller på kontot samt ge in en skriftlig förbindelse från det utländska institut som för depån eller kontot att årligen senast den 31 januari taxeringsåret lämna kontrolluppgift till Riksskatteverket.

3 kap. 28 § Särskild uppgift om utdelning eller ränta skall lämnas av

1. den som har fått utdelning på aktier i svenskt aktiebolag, som inte är avstämningsbolag enligt 3 kap. 8 § aktiebolagslagen

(1975:1385), 3 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (1982:713) eller 3 kap. 8 § bankaktiebolagslagen (1987:618), samt

2. den som i Sverige har fått
   a) utdelning på andelar i svensk ekonomisk förening, eller, om utdelningen inte har betalts ut genom Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag eller gäller fall som avses i 27 § första stycket 5, från utländsk juridisk person, eller
   b) ränta som har erlagts mot att kupong eller kvitto lämnats och inte har betalts ut genom Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag eller gäller fall som avses i 22 § första stycket 6, på obligation, förlagsbevis eller någon annan för den allmänna rörelsen avsedd förskrivning.

Särskild uppgift skall lämnas när utdelningen eller räntan tas emot. Lyfts beloppet för någon annans räkning, och överlämnas inte därvid en av denne avgiven särskild uppgift, skall en sådan i stället lämnas av den som lyfter beloppet. Därvid skall uppges namn och hemvist på den för vars räkning beloppet lyfts. Om någon får utdelning eller ränta mot kupong, som han har förvärvat utan det värdepapper kupongen tillhör, skall också namn och hemvist uppges på den från vilken kupongen har förvärvats.

3 kap. 29 § Den som begär registrering hos Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag av värdepapper som avses berättiga till utdelning från utländsk juridisk person eller som åsyftas i 28 § första stycket b, skall samtidigt lämna uppgift om namn och hemvist på den för vilkens räkning utdelningen eller räntan skall lyftas. Om namn eller hemvist ändras, skall den som har lämnat uppgiften utan dröjsmål anmäla detta skriftligt till Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag. Bank eller värdepappersinstitut som är auktoriserad som förvaltare av aktier enligt aktiekontolagen (1989:827), är skyldig att lämna sådan uppgift som rör ränta efter anmodan från Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag. Sådan anmodan får inte göras senare än fem år efter det att räntan betalts ut.

3 kap. 31 § I den omfattning och på det sätt riksskatteverket bestämmer skall, utöver vad som framgår av 28 och 29 §§, svenskt bolag eller svensk ekonomisk förening lämna kontrolluppgift rörande utbetald utdelning. Detsamma gäller utgivare av obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar i fråga om utbetald ränta.

3 kap. 32 a § Kontrolluppgift om realisationsvinst eller realisationsförlust vid avyttring av andel i allemansfond skall lämnas av fondbolag som avses i 1 § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Kontrolluppgift skall lämnas för den som har avyttrat andel i allemansfond.

3 kap. 33 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall den som har tillstånd att driva värdepappersrörelse lämna kontrolluppgift för namngiven person. Kontrolluppgiften skall avse sådana uppgifter om avyttring av finansiella instrument som tas in i avräkningsnota enligt 3 kap. 9 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Efter föreläggande av riksskatteverket skall kontrolluppgift enligt första stycket lämnas också i fråga om ej namngivna personer. Sådant föreläggande får efter riksskatteverkets bestämmande utfärdas av skattemyndigheten i det län där den uppgiftsskyldige har sitt säte eller driver verksamhet.

3 kap. 34 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall valutahandlare eller värdepappersinstut hos vilken utländsk aktie eller annat utländskt värdepapper förvaras i depå eller kontoförs enligt bestämmelserna i lagen (1990:750) om betalningar till och från utlandet m.m. eller, om en annan valutahandlare eller värdepappersinstitut förmedlat försäljning av värdepapperet, den valutahandlaren eller värdepappersinstitutet lämna kontrolluppgift för namngiven person. Kontrolluppgiften skall avse det antal och de slag av värdepapper som avyttrats samt det erhållna beloppet.

Efter föreläggande av riksskatteverket skall kontrolluppgift enligt första stycket lämnas också i fråga om ej namngivna personer. Sådant föreläggande får efter riksskatteverkets bestämmande utfärdas av skattemyndigheten i det län där den uppgiftsskyldige har sitt säte eller driver verksamhet.

3 kap. 35 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall den som uppburit visst avlöningsbelopp som ackordsöverskott eller dylikt för att fördelas inom ett arbetslag eller liknande grupp av personer lämna kontrolluppgift för medlem av gruppen.

3 kap 36 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall redare lämna kontrolluppgift för den som uppburit lön eller annan gottgörelse som utgör beskattningsbar inkomst enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt.

3 kap. 37 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall kontrolluppgift om utbetalning av ersättning för arbete lämnas till den som innehar enbart en F-skattesedel eller innehar både en F-skattesedel och en A-skattesedel och skriftligen åberopat F-skattesedeln. Kontrolluppgiften skall avse utbetalt belopp.

3 kap. 38 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall kontrolluppgift om prisstöd lämnas av slakteri och fristående sanitetsslaktavdelning. Kontrolluppgiften skall lämnas för den som fått prisstöd enligt lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. och avse utgett belopp.

3 kap. 39 § Kontrolluppgift om vederlag för inköp skall lämnas av den som bedrivit verksamhet, vari ingått inköp av jordbruks- eller trädgårdsprodukter eller husdjur eller produkter från husdjur.

Kontrolluppgift skall lämnas för den från vilken inköp skett och avse utgett vederlag i pengar, naturaprodukter eller annat. Kontrolluppgift behöver dock inte lämnas om vederlag som gottgjorts bokföringsskyldig näringsidkare för annat än slakt- eller livdjur.

3 kap 40 § Kontrolluppgift om ersättning för avverkningsrätt eller försäljning av skogseffekter skall lämnas av den som bedrivit verksamhet, vari ingått förvärv av avverkningsrätt eller inköp av virke eller andra skogseffekter.

Kontrolluppgift skall lämnas för den som ägt eller brukat en fastighet, från vilken upplåtelse av avverkningsrätt eller försäljning av skogseffekter ägt rum. Kontrolluppgiften skall ta upp ersättning som utgetts eller gottgjorts samt uppgift om ersättning som enligt avtal skall utges under senare år.

3 kap. 41 § Kontrolluppgift om ersättning som förmedlats i förmedlingsverksamhet eller annan liknande verksamhet skall lämnas av den som bedrivit verksamheten. Kontrolluppgift skall lämnas för den som genom verksamheten har fått anställning, uppdrag eller tillfälligt arbete eller har försålt egendom. Kontrolluppgiften skall ta upp ersättning som förmedlats eller varom uppgift annars finns tillgänglig.

3 kap. 42 § Uppgiftsskyldighet enligt 39--41 §§ behöver fullgöras endast om och i den omfattning regeringen bestämmer. Efter föreläggande av skattemyndigheten skall dock kontrolluppgift enligt 41 § lämnas för namngiven person.

3 kap. 43 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall kontrolluppgift för namngiven näringsidkare lämnas av den som bedrivit näringsverksamhet och av den som innehaft privatbostadsfastighet eller privatbostad.

3 kap. 44 § Kontrolluppgift om upplåten lägenhet skall lämnas av bostadsförening, bostadsaktiebolag och av ekonomisk förening eller aktiebolag som enligt 2 § 7 mom. första stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt likställs med bostadsförening eller bostadsaktiebolag vid inkomstbeskattningen beträffande sådan lägenhet som upplåtits till annan än medlem eller delägare.

3 kap. 45 § Kontrolluppgift om överlåten bostadsrätt skall lämnas av en bostadsrättsförening som vid ingången av det aktuellla beskattningsåret var av visst angivet slag. Kontrolluppgiften skall avse sådan överlåtelse som har anmälts till föreningen och innehålla bl.a. uppgift om överlåtarens och förvärvarens personnummer.

3 kap. 46 § föreskriver att uppgiftsskyldighet enligt 3 kap. 45 § även gäller för annan ekonomisk förening än bostadsrättsförening och för aktiebolag om föreningen eller aktiebolaget är av visst slag.

3 kap. 48 § Kontrolluppgift för en delägare i en samfällighet skall lämnas av juridisk person som förvaltar samfälligheten. Kontrolluppgift behöver dock inte lämnas, om den del av samfällighetens behållna förmögenhet som belöper på fastighet understiger 5 000 kronor.

3 kap. 50 § Kontrolluppgift skall lämnas av den som för fysisk person eller dödsbo förmedlat betalning till eller från utlandet. Kontrolluppgiften skall avse varje betalning som överstiger 75 000 kronor. Upplysning skall lämnas om vad betalningen avser och vilket land betalningen verkställs till eller tas emot från samt vid betalning till utlandet namn på betalningsmottagaren. Detsamma gäller mindre betalningar, om dessa utgör delbetalningar av en summa som överstiger 75 000 kronor. Om uppgiftsskyldighet föreligger skall den för vars räkning transaktionen utförs till den som förmedlar denna uppge bl.a. sitt personnummer eller organisationsnummer.

3 kap. 51 § Efter föreläggande av skattemyndigheten skall aktiebolag till ledning vid värdesättning av aktier i bolaget lämna särskild uppgift enligt fastställt formulär om bolagets tillgångar och skulder samt andra

omständigheter av betydelse för värdesättningen. En ekonomisk förening har motsvarande skyldighet i fråga om andelar i föreningen.

3 kap. 57 § föreskriver att i varje kontrolluppgift skall anges bl.a. personnummer eller organisationsnummer för såväl den uppgiftsskyldige som den uppgiften avser. För dödsbo får i stället för organisationsnummer den avlidnes personnummer anges. Om personnummer eller organisationsnummer inte kan anges för den som uppgiften avser, skall i stället dennes födelsetid redovisas, eller i fråga om kontrolluppgift enligt 22 § i de fall borgenären är en juridisk person bl.a. personnummer för den som får förfoga över räntan eller fordran. I vissa fall kan särskilt tilldelat redovisningsnummer (jfr 53 § 1 mom. uppbördslagen) anges i stället för personnummer.

Den som för egen räkning öppnar ett inlåningskonto, anskaffar ett räntebärande värdepapper eller på annat sätt placerar pengar för förräntning skall ange sitt personnummer, om mottagaren är skyldig att utan föreläggande lämna kontrolluppgift beträffande räntan. Detta gäller inte den som inte har tilldelats personnummer.

3 kap. 60 § föreskriver att i särskild uppgift som fogas till kontrolluppgift (sammandrag av kontrolluppgifter) skall anges bl.a. personnummer eller organisationsnummer för den uppgiftsskyldige. I vissa fall kan särskilt tilldelat redovisningsnummer anges i stället för personnummer eller organisationsnummer.

Förordning (1990:320) om ömsesidig handräckning i skatteärenden

9 § föreskriver att hemställan enligt viss bestämmelse i lagen om ömsesidig handräckning i skatteärenden skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer eller organisationsnummer för den person som saken gäller.

14 § föreskriver att en hemställan om delgivning i främmande stat av handlingar i ett svenskt skatteärende skall innehålla uppgift om bl.a. mottagarens personnummer eller organisationsnummer.

Skogskontoförordning (1954:144)

4 § föreskriver att bankbesked enligt visst stadgande i skogskontolagen skall innehålla uppgift om bl.a. den skattskyldiges personnummer.

Fastighetstaxeringslag (1979:1152)

18 kap 4 § anger att allmän fastighetsdeklaration skall (om inte annat anges i 18 kap. 5 §) innehålla uppgift om bl.a. personnummer för fastighetens ägare.

Förordning (1991:1232) om handräckning i skatteärenden mellan de nordiska länderna

Bilaga 1 p 5 b) I framställning om handräckning skall beträffande betalningsskyldig fysisk person anges bl.a. födelsedata (personnummer).

IV artikel 14.1 Underrättelse enligt art. 3 - 6 skall såvitt möjligt även innehålla arbetstagarens personnummer i båda staterna.

Lag (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare

17 § innehåller bestämmelser om när en uppgift om innehav av en F-skattesedel får tas för god. Uppgiften skall bl.a. innehålla betalningsmottagarens personnummer eller organisationsnummer.

Lag om mervärdeskatt (1968:430)

(**19 § 4 st** innehåller bestämmelser om tilldelning av registreringsnummer.)

anvisning till 16 § innehåller föreskrift om att faktura, avräkningsnota eller motsvarande i vissa fall skall ange den skattskyldiges personnummer. Vid vissa förvärv skall handlingen också innehålla uppgift om säljarens personnummer eller organisationsnummer, eller om sådant nummer saknas en likvärdig uppgift.

Uppbördslag (1953:272)

39 § 1 mom. 2 tredje stycket anger att en uppgift om innehav av en F-skattesedel får tas för god om den lämnas i en anbudshandling, en faktura eller någon därmed jämförlig handling, som även innehåller uppgifter om bl.a. utbetalarens och betalningsmottagarens personnummer eller organisationsnummer.

53 § 1 mom. tredje stycket anger att vid inbetalning av viss preliminär eller kvarstående skatt skall på inbetalningshandlingen anges den bl.a. den skattskyldiges person- eller organisationsnummer.

54 § 1 mom. fjärde stycket 1 stadgar att uppbördsdeklaration skall uppta arbetsgivarens personnummer, organisationsnummer eller särskilda redovisningsnummer.

54 § 1 mom. sjätte stycket 1 anger att uppbördsdeklaration för ränta och utdelning skall innehålla uppgift om bl.a. den deklarationsskyldiges person- eller organisationsnummer.

55 § 1 mom. stadgar att skattemyndigheten, när särskilda skäl föreligger, får besluta att en arbetsgivare förutom uppbördsdeklaration skall lämna uppgift om namn och personnummer eller organisationsnummer samt avdrag för preliminär A-skatt för varje arbetstagare.

Uppbördsförordning (1967:626)

53 § anger att rapport över antagande om arbetsgivares underlåtenhet att göra skatteavdrag eller att betala innehållen skatt skall uppta bl.a. varje skattskyldigs personnummer.

Taxeringsförordning (1990:1236)

7 § andra stycket anger att taxeringsmeddelande skall innehålla upplysning om bl.a. den skattskyldiges personnummer (p.1) och personnummer för den som den skattskyldige har samtaxerats med (p. 2).

16 § andra stycket Taxeringsuppgiftsregistret skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer (p. 1), personnummer för make och om samtaxering sker med annan person, personnummer för denne (p. 2).

Förordning (1986:80) om bidrag till idrottsföreningar för betalning av vissa arbetsgivareavgifter

3 § En idrottsförening som önskar bidrag till avgifter som avser år 1985 skall utöver årsuppgift enligt lagen om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare lämna en särskild redovisning för de ersättningar som utbetalats för idrottsutövande och mottagarnas namn och personnummer.

B. Registerförfattningar

Skatteregisterlag (1980:343)

5 § stadgar att det centrala skatteregisteret för fysisk person som är folkbokförd i riket skall anges bl.a. personnummer (p. 1), personnummer för hos personen folkbokförda barn under 18 år, personnummer för make, och om samtaxering sker med annan person, personnummer för denne (p. 5). För person som inte har uppnått 18 års ålder skall också anges personnummer för den hos vilken personen är folkbokförd (andra stycket). För person som inte har uppnått 15 års ålder skall införas endast uppgift om personnummer, namn och adress samt personnummer för den hos vilken personen är folkbokförd, om inte ytterligare uppgift som avses i första stycket behövs för beskattning (tredje stycket). För person som inte är folkbokförd här i riket skall uppgifter enligt första, andra eller tredje stycket införas i den mån det behövs för beskattning här i riket.

6 § andra stycket stadgar att det centrala skatteregistret för dödsbo skall ange bl.a. den avlidnes personnummer.

7 § andra stycket 10 p. anger att det centrala skatteregistret för fysisk och juridisk person får innehålla uppgift om anställdas personnummer.

10 a § anger att skattemyndigheten för identifiering av person i ärende som avses i lagen om folkbokföringsregister får ha terminalåtkomst till uppgift om personnummer och namn.

13 § andra stycket anger att uppgifter om bl.a. vissa personnummer får bevaras även efter utgången av den sjuåriga gallringstid som föreskrivs i paragrafens första stycke.

Skatteregisterförordning (1980:556)

4 § Registeransvariga myndigheter skall för de ändamål och i den utsträckning som anges nedan på begäran lämna följande myndigheter uppgifter på medium för automatisk databehandling.

Myndighet	*Uppgifter*	*Ändamål*
Centrala studiestödsnämnden och studiemedelsnämnderna	Uppgifter om inkomst av tjänst, inkomst av närings-	Kontroll av ansökningar om studiemedel och om uppskov med betalningen

	verksamhet, inkomst av kapital och förmögenhet.	av studiemedelsavgifter i fråga om studiestöd som avser tid före den 1 januari 1989.
	Uppgifter om inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet, inkomst av kapital och om registrering i sjömansregistret.	Kontroll av ansökningar om studiemedel, om nedsättning av årsbelopp och om avskrivning av studielån samt fastställande av årsbelopp. Kontroll av ansökningar i fråga om återbetalning av lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.
Kommunalt organ för bostadsbidrag	Uppgifter om inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet samt det sammanlagda belopp av inkomster från olika förvärvskällor, taxerad och beskattningsbar förvärvsinkomst, inkomst av kapital samt förmögenhet, annat beslut om beskattning som skall anges i taxeringsuppgiftsregister, uppgifter om slag av pensionsförmåner samt uppgifter om antal hemmavarande barn.	Kontroll av bostadsbidrag enligt lagen (1988:786) om bostadsbidrag.
Kronofogdemyndighet	Uppgifter om skatt och avgift enligt uppbördslagen (1953:272), lagen (1984: 668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta och lagen (1968: 430) om mervärdeskatt samt uppgifter om återbetalning av sådan skatt och avgift.	Indrivningsverksamhetsamt avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.
Riksförsäkringsverket	Uppgifter om bruttointäkt av tjänst och avdrag från	Kontroll av sjukpenninggrundande inkomst.

	intäkten samt uppgifter om nettointäkt av förvärvskälla.	
	Uppgifter om pensionsgrundande inkomst med delbelopp.	Pensionsberäkning.
	Uppgifter om beräknad överskjutande skatt för personer som är skyldiga att utge underhållsbidrag.	Bevakning av krav på återbetalning av bidragsförskott.
	Uppgifter om intäkt av tjänst och avdrag från intäkten, uppgifter om intäkt av kapital med undantag för realisationsvinst som avser annat än realisationsvinst vid avyttring av vissa marknadsnoteradefordringar samt uppgifter om inkomst av näringsverksamhet.	Kontroll av bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag.
Riksrevisionsverket	Uppgifter som skall anges i taxeringsuppgiftsregister. Uppgifterna får avse ett urval av högst 60 000 skattskyldiga och personer som är sambeskattade med dem.	Årliga prognoser beträffande statens inkomster.
Statistiska centralbyrån	Uppgifter som skall anges i taxeringsuppgiftsregister.	Den årliga inkomst- och förmögenhetsstatistiken samt fastställande av medelskattekraften enligt lagen (1992:671) om skatteutjämningsbidrag till landsting och lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner.
	Uppgifter enligt 5 § första stycket 1 och 2 och 6 § första stycket 1 och 2 skatteregisterlagen (1980: 343), uppgifter om telefonnummer, uppgifter om beslut om konkurs eller likvi-	Förande av centrala företagsregistret.

dation, uppgifter om antal lämnade kontrolluppgifter samt uppgifter om inkomst av andra förvärvskällor än tjänst.	
Uppgifter från kontrolluppgifter.	Förande av registret över kontrolluppgifter.

Uppgifterna enligt första stycket skall förses med de identifieringsuppgifter samt tekniska och administrativa uppgifter som behövs.

5 § anger att uppgifter enligt 5 och 6 §§ skatteregisterlagen om bl.a. personnummer på begäran får lämnas ut på medium för ADB-behandling till myndighet som behöver uppgifterna för aktualisering av myndighetens register.

Lag (1990:1536) om folkbokföringsregister

5 § anger att skattemyndigheten i länet är registeransvarig för uppgifter i det centrala referensregistret som avser en person som är eller senast har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som av myndigheten tilldelats personnummer utan att vara folkbokförd i Sverige.

6 § anger att ett lokalt folkbokföringsregister får innehålla uppgift om bl.a. personnummer för person som är eller har varit folkbokförd inom det verksamhetsområde för vilket registret förs (p. 1).

7 § anger att det centrala referensregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet eller som annars tilldelats personnummer. För en sådan person får anges bl.a. personnummer och grunden för personnummertilldelningen.

12 § anger att personnummer får användas som sökbegrepp både i ett lokalt folkbokföringsregister och i det centrala referensregistret.

Förordning (1991:750) om folkbokföringsregister m.m.

6 § SCB skall underrättas när registrering har skett beträffande födelse av dödfött barn och faderskap som fastställts enligt 1 kap. 3 § FB. Underrättelsen skall innehålla uppgift om barnets och faderns personnummer.

18 § Till ett handläggningsregister får med hjälp av ADB från ett annat handläggningsregister inhämtas uppgifter om bl.a. personnummer.

Bilaga Allmänna ärendeuppgifter om person som ett ärende rör är bl.a. personnummer.

Tullregisterlag (1990:137)

5 § andra stycket anger att tullid (tullidentifikationsnummer), personnummer och organisationsnummer är grundläggande sökbegrepp i tullregistret.

Bilregisterkungörelse (1972:599)

11 § I ansökan om registrering skall beträffande fordonsägaren, om denne är en fysisk person, anges bl.a. personnummer (11 § 1.a).

52 § I anmälan om övergång av äganderätt till fordon skall beträffande den nye ägaren, om denne är en fysisk person, anges bl.a. tilldelat personnummer (52 § 2.a).

56 § Ändrar ägare av registrerat fordon namn eller adress skall han inom en vecka efter det ändringen inträffade skriftligen anmäla detta till länsstyrelse, om personnummer eller nummer i länsstyrelsens register över skattskyldiga ej upptagits i bilregistret.

Utsökningsregisterlag (1986:617)

4 § För en fysisk person skall i utsökningsregistret anges bl.a. personnummer eller, när uppgift om personnummer saknas, särskilt registreringsnummer.

5 § andra stycket För ett dödsbo får även registreras den avlidnes personnummer.

Polisregisterkungörelse (1969:38)

8 § anger att register över ouppklarade brott m.m. som behöver registreras för att underlätta brottsspaning, får endast i vissa angivna fall (2, 3, 6 eller 7 §) innehålla namn eller personnummer på dömd eller misstänkt person.

12 § första stycket innehåller bestämmelser om skyldighet för skattemyndighet att rätta och komplettera uppgifter rörande bl.a. personnummer för personer beträffande vilka uppgifter inkommit till rikspolisstyrelsens polisregister.

12 § andra stycket anger att om en person som avses i första stycket saknar personnummer skall den skattemyndighet som riksskatteverket bestämmer på begäran av rikspolisstyrelsen fastställa personnummer för honom.

Förordning (1986:104) om registerföring vid allmänna domstolar med hjälp av automatisk databehandling

Bilaga 1 Registret över mål och ärenden får innehålla uppgift om personnummer för annan part/sakägare/intervenient, ställföreträdare, vittne/sakkunnig/målsägande som ej för talan/medtilltalad och annan som avses i 36 kap. 1 § RB, konkursgäldenärens make, annan som målet rör samt tolk.

Förordning (1987:61) om registerföring med hjälp av automatisk databehandling vid vissa myndigheter inom åklagarväsendet

Bilaga Register får innehålla uppgift om personnummer för misstänkt person, enskild firma vid misstanke om brott i verksamheten, fysisk person vid talan om annat än ansvar för brott.

Lag (1991:876) om register för betalningsföreläggande och handräckning

4 § För en fysisk person får i registret anges bl.a. personnummer eller, när uppgift om personnummer saknas, särskilt registreringsnummer.

5 § För juridisk person får i registret för ställföreträdaren anges uppgifter enligt 4 §. För ett dödsbo får även den avlidnes personnummer registreras.

8 § Som sökbegrepp får bl.a. personnummer användas.

Handelsregisterlag (1974:157)

4 § Handelsregister skall om enskild näringsidkare innehålla bl.a. uppgift om näringsidkarens personnummer. Beträffande handelsbolag skall det bl.a. innehålla uppgift om bolagsmännens personnummer. Beträffande ideell förening och stiftelse skall handelsregistret bl.a. innehålla uppgift om styrelseledamöternas och eventuella suppleanters personnummer.

8 § andra stycket För registrerad prokura skall registret innehålla bl.a. uppgift om prokuristens personnummer.

Handelsregisterförordning (1974:188)

10 § Ansökan om registrering av prokura skall innehålla de uppgifter som anges i 8 § handelsregisterlagen (se ovan).

11 § Anmälan om att likvidator i handelsbolag utsetts av domstol skall innehålla uppgift om bl.a. likvidatorns personnummer.

Förordning (1984:692) om det allmänna företagsregistret

6 § Det allmänna företagsregistret skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer. (Registret förs av SCB.)

10 § För det allmänna företagsregistret skall på begäran lämnas uppgifter till Statiska centralbyrån från bl.a. Riksskatteverkets centrala skatteregister om bl.a. personnummer.

C. Författningar om tillstånd att bedriva viss verksamhet m.m.

Ordningsvaktsförordning (1980:589)

1 § Ansökan om att bli förordnad till ordningsvakt skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer.

Kreditupplysningsförordning (1981:955)

2 § Ansökan om tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer eller organisationsnummer.

3 § Ansökan om medgivande att överlåta eller upplåta register som används i kreditupplysningsverksamhet skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer eller organisationsnummer.

Förordning (1981:402) om handel med skrot

6 § Ansökan om tillstånd att bedriva handel med skrot skall bl.a. innehålla uppgift om sökandens personnummer eller tilldelat organisationsnummer samt föreståndarens personnummer.

15 § När skrot tas emot skall anteckningar göras på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor. Om den som överlämnat skrotet inte är känd för handlaren skall överlämnarens personnummer antecknas.

Förordning (1981:403) om handel med begagnade varor

6 § Anmälan för registrering av viss handel med begagnade varor skall innehålla uppgift om bl.a. handlarens personnummer eller tilldelat organisationsnummer.

11 § När begagnade varor tas emot skall anteckningar göras på särskilda i kronologisk ordning numrerade inköpsnotor. Anteckningarna skall, om den som överlämnat varorna inte är känd för handlaren, innefatta uppgift om överlämnarens personnummer.

13 § I vissa fall skall på inköpsnotor göras anteckning om personnummer för person till vilken varor lämnas ut om denne inte är känd för handlaren.

Förordning (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

2 § En ansökan om auktorisation av bevakningsföretag skall vara skriftlig och innehålla uppgifter om bl.a. sökandens person- eller organisationsnummer, samt om sökanden är juridisk person, också motsvarande uppgifter beträffande styrelseledamöter, suppleanter, verkställande direktör eller motsvarande befattningshavare (p. 1), den av företaget utsedde föreståndarens personnummer m.m. (p. 2).

3 § En ansökan om auktorisation av utbildningsföretag skall innehålla bl.a. uppgifter enligt 2 § 1 och 2.

9 § En ansökan om godkännande skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer för den som ansökan avser.

Körkortsförordning (1977:722)

23 § anger att ett körkort skall förnyas om körkortshavarens personnummer har ändrats.

58 § Traktorkort skall bl.a. innehålla uppgift om innehavarens personnummer.

85 § Domstolars kopior av domar och beslut samt vissa andra underrättelser som översänds till länsstyrelsen skall innehålla uppgift om personnummer.

87 § En anmälan till länsstyrelsen om att körkortshavare m.fl. inte uppfyller gällande förutsättningar eller en anmälan om omhändertagande enligt LOB skall innehålla uppgift om personnummer.

91 § I körkortsregistret anges bl.a. personnummer.

Anvisningar Körkort: Plats för innehavarens personnummer.

Kungl. Maj:ts Kungörelse (1973:766) om interimslicens för fordon

5 § Ansökan om interimslicens skall, om ägaren är en fysisk person, innehålla uppgift om bl.a. ägarens personnummer.

Lag (1991:980) om handel med finansiella instrument

4 kap. 3 § Anmälan enligt 4 kap. 1 § skall innehålla uppgift om bl.a. den anmälningsskyldiges personnummer eller annat identifieringsnummer.

Förordning (1984:82) om fastighetsmäklare

1 § andra stycket En ansökan om registrering av fastighetsmäklare skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer.

Förordning (1980:123) med reglemente för militärpolisen

9 § En krigsman är på begäran av en militärpolisman skyldig att uppge bl.a. sitt personnummer.

Bilskrotningsförordning (1975:348)

7 § Ansökan om auktorisation av bilskrotare skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens, i fråga om fysisk person, personnummer. Den skall också innehålla bl.a. uppgift om personnummer för godkänd föreståndare. (Auktorisation meddelas av länsstyrelsen, 2 §.)

Yrkestrafikförordning (1988:1503)

4 § En ansökan om trafiktillstånd skall innehålla bl.a. uppgift om sökandens personnummer.

Förordning (1988:1504) om transportförmedling

2 § En ansökan om tillstånd till transportförmedling skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer.

Förordning (1988:1505) om biluthyrning

2 § En ansökan om tillstånd enligt lagen om biluthyrning skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer.

Förordning (1989:854) om försäkringsmäklare

2 § En ansökan om registrering av fastighetsmäklare av en juridisk person skall innehålla bl.a. uppgift om personnummer för de fysiska personer som skall förmedla försäkringar för den juridiska personen.

4 § En ansökan av en fysisk person skall innehålla b.la. uppgift om sökandens personnummer.

Jaktförordning (1987:905)

51 § En jaktkortsblankett gäller som jaktkort när den försetts med bl.a. uppgift om den betalandes personnummer.

Vapenförordning (1974:123)

7 § En ansökan om tillstånd att inneha vapen skall bl.a. innehålla uppgift om sökandens personnummer.

9 § En ansökan om tillstånd att inneha ammunition skall bl.a. innehålla uppgift om sökandens personnummer.

24 § En ansökan om tillstånd att driva handel med vapen skall innehålla bl.a. uppgift om sökandens personnummer.

34 § En ansökan om godkännande som föreståndare m.m. skall bl.a. innehålla uppgift om sökandens personnummer.

38 § Låneintyg skall innehålla bl.a. uppgift om låntagarens personnummer.

39 § En ansökan om viss typ av godkännande skall innehålla bl.a. uppgift om sökandens personnummer.

Aktiekontolag (1989:827)

2 kap. 3 § I ett aktiekonto (som avses i 2 §) skall anges bl.a. aktieägarens personnummer eller annat identifieringsnummer (p. 1) och bl.a. personnummer eller annat identifieringsnummer för panthavare och för den som har en rättighet på grund av viss inskränkning i rätten att förfoga över aktien (p. 2).

8 kap. 3 § 1 p. Ett aktiekonto för förvaltarregistrerade aktier skall bl.a. innehålla uppgift om den auktoriserade förvaltarens eller tillståndshavarens personnummer eller annat identifieringsnummer.

8 kap. 8 § På begäran av VPC skall en auktoriserad förvaltare lämna uppgifter till VPC om de aktieägare vars aktier han förvaltar. Uppgifterna skall bl.a. avse aktieägarnas personnummer eller annat identifieringsnummer.

9 kap. 4 § 1 p. I konto för skuldförbindelser som inte är förvaltarregistrerade skall anges bl.a. personnummer eller annat identifieringsnummer för borgenär, panthavare och den som har en rättighet på grund av viss inskränkning i rätten att förfoga över skuldförbindelsen.

9 kap. 9 § 1 p. En utfärdare av skuldförbindelser har rätt att på begäran få uppgifter från VPC om bl.a. borgenärens personnummer eller annat identifieringsnummer om varje konto som ingår i avstämningsregistret.

9 kap. 10 § På begäran av VPC skall en auktoriserad förvaltare lämna uppgifter till VPC om de borgenärer vars skuldförbindelser han förvaltar. Uppgifterna skall avse bl.a. borgenärernas personnummer eller annat identifieringsnummer.

Lag (1972:262) om understödsföreningar

15 § Över understödsförenings medlemmar skall föras förteckning genom styrelsens försorg. Förteckningen skall för varje medlem innehålla uppgift om bl.a. personnummer. För förening som meddelar pension skall i fråga om pensionstagare, som ej är medlem, i förteckningen antecknas bl.a. personnummer.

Försäkringsrörelselag (1982:713)

3 kap. 10 § I avstämningsbolag förs aktieägarna in i aktieboken med uppgift om bl.a. personnummer eller annat identifieringsnummer.

8 kap 17 § För registrering skall bolaget anmäla vem som har utsetts till styrelseledamot, verkställande direktör, suppleant och firmatecknare och vem som enligt 13 § har bemyndigats att på bolagets vägnar ta emot delgivning samt deras postadress och personnummer eller, om sådant saknas, födelsenummer.

Försäkringsrörelseförordning (1982:790)

1 § 2 st 1 p. En ansökan om koncession för försäkringsbolag och stadfästelse av bolagsordning och grunder enligt försäkringsrörelselagen skall ange bl.a. personnummer för stiftarna och, om ett handelsbolag är stiftare, för varje obegränsat ansvarig bolagsman. (Ansökan ges in till Finansinspektionen.)

6 § 2 p. Anmälan för registrering (enligt 2 kap. 13 § försäkringsrörelselagen) skall ange bl.a. personnummer för styrelseledamöterna, styrelsesuppleanterna, verkställande direktören, vice verkställande direktörerna, firmatecknarna, person som har fått bemyndigande enligt 8 kap. 13 § femte stycket försäkringsrörelselagen, revisorerna och revisorssuppleanterna.

20 § Vid anmälan för registrering (enligt 8 kap. 18 § försäkringsrörelselagen) av bolagets aktuarie skall bl.a. dennes personnummer anges.

23 § 2 p. Anmälan för registrering (enligt 14 kap. 6 § tredje stycket försäkringsrörelselagen) av likvidationsbeslut skall ange bl.a. personnummer för likvidator och suppleant för denne samt firmatecknare.

Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar

6 kap. 15 § För registrering skall föreningen anmäla uppgift om bl.a. personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för den som har utsetts till styrelseledamot, verkställande direktör, suppleant, firmatecknare och den som har bemyndigats att på föreningens vägnar ta emot delgivning.

Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank

22 § innehåller bestämmelser om viss uppgiftsskyldighet till Riksbanken om valutatransaktioner. Om sådan uppgiftsskyldighet föreligger skall den för vars räkning transaktionen utförts till den som förmedlar denna uppge bl.a. sitt personnummer eller organisationsnummer.

Insiderlag (1990:1342)

12 § 1 p. I 9 § stadgas om skyldighet för den som har insynsställning i ett aktiemarknadsbolag att anmäla sitt aktieinnehav och ändringar i detta till Finansinspektionen. Anmälan skall innehålla bl.a. uppgift om den anmälningsskyldiges personnummer.

Sparbankslag (1987:619)

3 kap. 17 § För registrering skall sparbanken anmäla uppgift om bl.a. personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för den som har utsetts till styrelseledamot, ersättare, firmatecknare och vem som har bemyndigats att på bankens vägnar ta emot delgivning.

Bankrörelseförordning (1987:647)

2 § 3 st Ansökan om oktroj m.m. skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer för samtliga stiftare i bankaktiebolag och sparbank samt styrelseledamöter i föreningsbank. Ansökan i samband med fusion genom kombination skall innehålla motsvarande uppgifter om samtliga styrelseledamöter i de överlåtande bankerna.

8 § Anmälan för registrering av en nybildad bank skall ange bl.a. uppgift om personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för styrelseledamöterna, styrelsesuppleanterna, firmatecknarna, person som har erhållit bemyndigande enligt 7 kap. 15 § femte stycket bankaktiebolagslagen, 3 kap. 14 § tredje stycket sparbankslagen och 6 kap. 14 § femte stycket föreningsbankslagen, revisorerna och revisorssuppleanterna.

45 § När en bank registreras skall för utländska bankfilialer antecknas bl.a. uppgift om personnummer för filialens verkställande direktör, vice verkställande direktör och revisor.

Bankaktiebolagslag (1987:618)

3 kap. 10 § I avstämningsbolag förs aktieägarna in i aktieboken med uppgift om personnummer eller annat identifieringsnummer samt postadress.

7 kap. 18 § För registrering skall bankaktiebolaget anmäla uppgift om bl.a. personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för den som har utsetts till styrelseledamot, suppleant och firmatecknare och vem som har bemyndigats att på bolagets vägnar ta emot delgivning.

Föreningsbankslag (1987:620)

6 kap. 17 § För registrering skall föreningsbanken anmäla uppgift om bl.a. personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum, för den som har utsetts till styrelseledamot, suppleant och firmatecknare och den som bemyndigats att på bankens vägnar ta emot delgivning.

Aktiebolagslag (1975:1385)

3 kap. 10 § I avstämningsbolag införs aktieägarna i aktieboken med uppgift om personnummer eller annat identifieringsnummer och postadress.

8 kap. 15 § första stycket För registrering skall bolaget anmäla uppgift om bl.a. personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för den som har utsetts till styrelseledamot, verkställande direktör, suppleant och firmatecknare och den som har bemyndigats att på bolagets vägnar ta emot delgivning.

8 kap. 15 § fjärde stycket Varje år efter den ordinarie bolagsstämman skall bolaget till registreringsmyndigheten sända in en aktuell förteckning över bolagets styrelseledamöter, verkställande direktör, suppleanter, firmatecknare och vem som bemyndigats att på bolagets vägnar ta emot delgivning med uppgift om bl.a. deras personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum.

10 kap. 15 § första stycket För registrering skall bolaget anmäla uppgift om bl.a. personnummer för den som utsetts till revisor.

10 kap. 15 § andra stycket Varje år efter den ordinarie bolagsstämman skall bolaget till registreringsmyndigheten sända in en aktuell förteckning över bolaget revisorer med uppgift om bl.a. deras personnummer.

Aktiebolagsförordning (1975:1387)

2 § Anmälan för registrering (enligt 2 kap. 9 § aktiebolagslagen) skall ange bl.a. uppgift om personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för stiftarna samt, om ett handelsbolag är stiftare, varje obegränsat ansvarig bolagsman (2 p.), styrelseledamot, styrelsesuppleant, verkställande direktör, vice verkställande direktör, firmatecknare, person som har fått bemyndigande enligt 8 kap. 11 § femte stycket aktiebolagslagen, revisor och revisorssuppleant (3 p.).

20 § 2 p. Anmälan för registrering (enligt 13 kap. 7 § tredje stycket aktiebolagslagen) av likvidationsbeslut och förordnande av likvidator skall ange bl.a. personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum för likvidator, suppleant för likvidator samt firmatecknare.

Förordning (1992:308) om utländska filialer m.m.

4 § Anmälan för registrering av filial skall ange bl.a. personnummer för filialens verkställande direktör och revisor samt för vice verkställande direktör och revisorssuppleant om sådan blivit utsedd.

8 § Anmälan om föreståndare skall ange bl.a. föreståndarens personnummer.

D. Diverse

Folkbokföringslag (1991:481)

18 § För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning.

Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.

Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning.

Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor.

Mellan födelstiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.

28 § Anmälan enligt 25 eller 26 § (vissa typer av flyttningsanmälan) skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer.

29 § Anmälan enligt 27 § (viss typ av flyttningsanmälan) skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer.

34 § tredje stycket Personnummer enligt 18 § första stycket andra meningen fastställs av den skattemyndighet som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar. (jfr 5 § folkbokföringsförordningen, nedan.)

38 § Beslut om personnummer överklagas hos riksskatteverket.

39 § Riksskatteverkets beslut om personnummer får inte överklagas.

Folkbokföringsförordning (1991:749)

5 § Personnummer enligt 18 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen fastställs av den skattemyndighet som riksskatteverket bestämmer.

Folkbokföringskungörelse (1967:495)

74 § Skattemyndigheten för på magnetband register över befolkningen i länet (personband). För varje person anges bl.a. personnummer.

76 § Om ändring av bl.a. uppgift om personnummer inträffar i skattemyndighetens register i fråga om den som är inskriven i sjömansregistret, underrättar skattemyndigheten snarast sjömansregistret härom genom personavi.

Datalag (1973:289)

7 § andra stycket I fråga om personnummer gäller dessutom att registrering får ske endast när det klart är motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl. Vidare gäller att personnummer får återges på datautskrifter endast när det finns särskilda skäl.

7 a § första stycket 6 p föreskriver att den förteckning över personregister som skall finnas hos den registeransvarige skall innehålla uppgift om i vad mån personnummer registreras.

Dataförordning (1982:480)

2 § En anmälan för licens skall ange uppgift om bl.a. personnummer eller organisationsnummer för den registeransvarige.

8 § En tillståndsansökan och en anmälan om inrättande av statsmaktsregister skall innehålla uppgift om bl.a. personnummer för den registeransvarige.

Om personnummer skall ingå bland de uppgifter som skall registreras skall sökanden uppge skälen för detta.

Förordning (1991:751) om underrättelse om medlemskap i svenska kyrkan

2 § Pastors underrättelser enligt 18 § andra stycket religionsfrihetslagen till svenska kyrkans centralstyrelse skall innehålla uppgift om personnummer för person som inträtt i eller utträtt ur svenska kyrkan samt tidpunkten då detta skedde.

3 § Svenska kyrkans centralstyrelses underrättelser enligt 18 § sista stycket religionsfrihetslagen till skatteförvaltningen skall innehålla uppgifter om personnummer för personer som är medlemmar i svenska kyrkan vid en viss tidpunkt.

Begravningsförordning (1990:1147)

5 § En gravbok eller ett gravregister skall för varje belagd eller upplåten gravplats ange bl.a. personnummer på den eller dem som gravplatsen har upplåtits, överlåtits eller gått över till (2 p.) samt bl.a. personnummer på den som har gravsatts inom gravplatsen (4 p.).

6 § 1 p. I fråga om minneslund skall gravboken eller gravregistret innehålla uppgift om bl.a. personnummer på den som har gravsatts inom minneslunden.

9 § 1 p. I en kremationsjournal skall i löpande nummerföljd beträffande de avlidna antecknas bl.a. uppgift om personnummer.

14 § 1 p. Dödsbeviset skall innehålla uppgift om bl.a. den avlidnes personnummer.

16 § 1 p. Intyg om dödsorsak skall innehålla bl.a. uppgift om den avlidnes personnummer.

Förordning (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning

5 § Vid inbetalning av ansökningsavgiften skall sökanden ange svarandens personnummer eller organisationsnummer.

Förordning (1992:1374) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom

2 § 2 p I tillståndsärendet skall förvärvaren uppge födelsetid eller personnummer, eller om förvärvaren är juridisk person, organisationsnummer, om sådant finns.

Sametingslag (1992:1433)

4 kap 3 § Sameröstlängden får bl.a. innehålla uppgift om de röstberättigades personnummer.

4 kap 4 § Till sameröstlängden får inhämtas uppgifter om bl.a. personnummer för aktualisering, komplettering och kontroll från register hos skattemyndigheterna avseende uppgifter i folkbokföringen.

Förordning (1987:187) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m.

22 § I protokoll över förhör skall antecknas bl.a. krigsmannens personnummer.

29 § Av beslut i ett disciplinärende skall framgå bl.a. krigsmannens personnummer.

32 § Över myndighetschefens handläggning av disciplinärenden skall föras registerkort, som bl.a. skall innehålla uppgift om krigsmannens personnummer.

Kungörelse (1969:379) om inskrivning och redovisning av värnpliktiga

9 § På framställning av värnpliktskontor fastställer den skattemyndighet som riksskatteverket bestämmer personnummer för värnpliktig som saknar sådant nummer.

35 § Den som icke är folkbokförd i landet skall vid inställelse till inskrivningsförrättning uppvisa intyg om svenskt medborgarskap, personnummer, om sådant fastställts för honom m.m.

37 § föreskriver att i viss handling, som före inställelse till inskrivningsförrättning får inges till chefen för det värnpliktskontor till vilket inställelse skall ske, skall uppgift lämnas om bl.a. personnummer.

Kungl. Maj:ts Kungörelse (1973:519) om utlandsmyndighets medverkan vid översändande av sjömäns och vissa andra arbetstagares lönemedel från utlandet till Sverige

1 § Sjöman eller annan arbetstagare på svenskt fartyg som enligt 55 § sjömanslagen vill anlita svensk utlandsmyndighet för att sända lönemedel till Sverige skall till myndigheten uppge bl.a. personnummer eller annat identitetsnummer.

Lag (1962:381) om allmän försäkring

20 kap. 2 § sista stycket innehåller vissa bestämmelser om innehav av F-skattesedlar och uppgift om personnummer på F-skattesedel.

Ärvdabalk (1958:637)

20 kap. 8 a § andra stycket Dödsboanmälan skall uppta bl.a. den dödes personnummer.

Lag (1984:649) om företagshypotek

4 kap. 10 § Vid en ansökan om företagsinteckning skall sökanden lämna styrkt uppgift om bl.a. person- eller organisationsnummer. Är sökanden ett dödsbo skall den avlidnes personnummer anges.

Bötesverkställighetsförordning (1979:197)

7 § Av saköreslängd skall bl.a. framgå den bötfälldes personnummer.

Passförordning (1979:664)

2 § första stycket 2 p. c Till passansökan som ges in till en passmyndighet utom riket skall fogas personbevis eller annat intyg om bl.a. sökandens personnummer.

9 § Vid ansökan om kollektivpass eller kollektivpass för ungdomar skall inges bl.a. en förteckning med uppgift om bl.a. resedeltagarnas personnummer.

12 § Vid ansökan om provisoriskt pass behöver personbevis, intyg eller annan handling som avses i bl.a. 2 § första stycket 2 c inte fogas till ansökan om uppgift om personnummer kan erhållas på annat sätt.

Lag (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

8 § tredje stycket Parts första inlaga till nämnden skall innehålla uppgift om bl.a. hans personnummer.

Fastighetsdatakungörelse (1974:1058)

4 § Informationssystemet skall innehålla fastighetsregister och inskrivningsregister som förs med användande av ADB. I informationssystemet

skall redovisas uppgifter från fastighetslängden såvitt avser bl.a. fastighetsägare eller tomträttshavare, vars person- eller organisationsnummer saknas i inskrivningsregistret, samt ägare till hus på ofri grund med uppgift bl.a. om person- eller organisationsnummer. Innehåller informationssystemet uppgift om person- eller organisationsnummer för den som har sökt lagfart eller inskrivning av upplåtelse eller förvärv av tomträtt, skall systemet innehålla uppgift om dennes postadress. Om vederbörande är fysisk person skall systemet dessutom innehålla uppgift om civilstånd samt, i förekommande fall, makes personnummer eller tidpunkten för äktenskaps upplösning.

8 § innehåller bestämmelser om skyldighet för Centralnämnden för fastighetsdata att till inskrivningsmyndigheten anmäla ofullständigheter och felaktigheter beträffande bl.a. personnummer.

Kungl. Maj:ts Förundersökningskungörelse (1947:948)

21 § föreskriver att i protokoll skall antecknas personnummer beträffande vittne och misstänkt.

Delgivningsförordning (1979:101)

5 § Vid särskild postdelgivning innesluts den handling som skall delges i ett kuvert som på framsidan förses med uppgift om bl.a. den söktes personnummer.

6 § När en polismyndighet anlitas för delgivning skall den handling som skall delges inneslutas i ett kuvert som på framsidan förses med uppgift om bl.a. den söktes personnummer. Detta behöver dock inte anges om den uppdragsgivande myndigheten inte har tillgång till sådan uppgift.

Förordning (1970:517) om rättsväsendets informationssystem

14 § fjärde stycket Uppgiftslämnare som av Rikspolisstyrelsen underrättats om att personnummer angivits felaktigt eller ofullständigt skall vidarebefordra underrättelsen till varje myndighet som av uppgiftslämnaren tidigare fått oriktigt besked i detta hänseende.

23 § Det åligger skattemyndigheten i länet att granska och i förekommande fall rätta och komplettera uppgifter rörande bl.a. personnummer beträffande vilken uppgifter inkommit till styrelsen. Om en person, beträffande vilken uppgift inkommit till Rikspolisstyrelsen, saknar personnummer, skall den skattemyndighet som Riksskatteverket

bestämmer på begäran av Rikspolisstyrelsen fastställa personnummer för honom eller henne.

25 § innehåller bestämmelse om rättelse av vissa felaktiga eller ofullständiga personnummer.

Förordning (1981:4) om det statliga person- och adressregistret

3 § SPAR innehåller beträffande varje registrerad person uppgift om bl.a. personnummer.

7 b § Vid urvalsdragningar enligt 26 § datalagen får endast uppgifter om namn, adress, personnummer och folkbokföringsort lämnas ut om inte Datainspektionen medger annat i varje särskilt fall.

Vallag (1972:620)

5 kap. 3 § De medlemmar som biträder en ansökan om registrering av partibeteckning skall lämna egenhändigt undertecknade förklaringar om detta och därvid uppge bl.a. personnummer.

7 kap. 3 § Vid framställning om dubblettröstkort skall sökanden bl.a. uppge personnummer.

11 kap. 3 § andra stycket Vid röstning med valsedelsförsändelse genom bud skall budet på ytterkuvertet anteckna bl.a. sitt personnummer.

Lag (1991:189) om brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland och Schweiz

2 § andra stycket Vid brevröstning anges på ytterkuvertet bl.a. den röstberättigades personnummer.

Förvaltningsprocesslag (1971:291)

3 § andra stycket En ansöknings- eller besvärshandling från en enskild skall innehålla bl.a. uppgift om hans personnummer eller organisationsnummer.

3 § tredje stycket Förs den enskildes talan av ställföreträdare skall motsvarande uppgifter lämnas även om denne.

3 § fjärde stycket En ansöknings- eller besvärshandling från en enskild skall dessutom innehålla uppgifter om enskild motpart, om sådan finns, i de hänseenden som anges i andra och tredje styckena (d.v.s. uppgift om bl.a. personnummer).

5 § Om en handling inte uppfyller föreskrifterna i 3 § skall rätten förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars inte tas upp till prövning. Detta gäller dock inte om bristen är av ringa betydelse för frågan om delgivning.

Rättegångsbalk (1942:740)

30 kap. 13 § tredje stycket Har den dömde lämnat oriktiga uppgifter om sitt namn eller personnummer utan att detta avslöjats under rättegången får rätten på åklagarens begäran besluta om rättelse av sitt avgörande.

33 kap. 1 § andra stycket En enskild parts första inlaga i rättegången skall bl.a. innehålla uppgift om partens personnummer eller organisationsnummer.

33 kap. 1 § fjärde stycket En stämningsansökan skall innehålla uppgift om enskild svarande i de hänseenden som anges i andra och tredje styckena (d.v.s. uppgift om bl.a. personnummer).

33 kap. 1 § femte stycket Begär en part att ett vittne eller annan skall höras är parten i den utsträckning som anges i fjärde stycket skyldig att lämna uppgifter beträffande denne (vilket innebär uppgift om bl.a. personnummer).

Förordning (1991:1272) om byggnadsgaranti

1 § andra stycket En ansökan om tillstånd att meddela byggnadsgaranti skall ange bl.a. personnummer för styrelseledamöterna, styrelsesuppleanterna, firmatecknarna, revisorerna och revisorssuppleanterna.

Tullag (1987:1065)

72 § Om det behövs för kontrollverksamheten eller för viss uppgiftsskyldighet får regeringen föreskriva att den som är tullskyldig i vissa fall skall lämna uppgift om organisationsnummer eller personnummer.

Tullförordning (1987:1114)

70 § Generaltullstyrelsen får föreskriva om sådan skyldighet att lämna uppgift om organisationsnummer eller personnummer som avses i 72 § tullagen.

Inkassoförordning (1981:956)

2 § En ansökan om tillstånd att bedriva inkassoverksamhet skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer eller organisationsnummer.

3 § En ansökan om medgivande att överlåta eller upplåta register som avser gäldenärer och som används i tillståndspliktig inkassoverksamhet skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer eller organisationsnummer.

Lag (1984:533) om arbetsställenummer m.m.

9 § Från statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen får statistiska centralbyrån för sysselsättningsregistret inhämta uppgift om bl.a. personnummer.

Lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

52 § Arbetslöshetskassans styrelse skall föra en medlemsförteckning. Denna skall innehålla uppgift om bl.a. varje medlems personnummer.

71 § För registrering skall arbetslöshetskassan anmäla vem som har utsetts till styrelseledamot, kassaföreståndare, suppleant, firmatecknare och revisor samt deras postadress och personnummer.

(Registrering sker hos Arbetsmarknadsstyrelsen, 45 §.)

Smittskyddslag (1988:1472)

21 § En anmälan enligt 20 § (om att någon smittas med en samhällsfarlig sjukdom) skall innehålla uppgift om bl.a. den smittades personnummer. (Anmälan skall enligt 20 § ske till smittskyddsläkaren och Statens smittskyddsinstitut).

27 § I en anmälan om befarad smittspridning m.m. skall anges bl. a den smittades eller misstänkt smittades personnummer.

Smittskyddsförordning (1989:301)

4 § En anmälan enligt 20 § smittskyddslagen som gäller en viss sjukdom skall innehålla uppgift om bl.a. de två första och de fyra sista siffrorna i den smittades personnummer och om hans hemortslän.

Förordning (1958:272) om tjänstekort

4 § Tjänstekort skall innehålla uppgift om bl.a. innehavarens personnummer.

5 § Varje myndighet som utfärdat tjänstekort skall föra tjänstekortsregister. I det skall för varje kort antecknas bl.a. innehavarens personnummer.

Lag (1989:329) om folk- och bostadsräkning år 1990

7 § Den som är skyldig att lämna personuppgifter skall ange bl.a. personnummer.

9 § Den som är skyldig att lämna bostadsuppgifter skall ange bl.a. personnummer för de boende som är födda år 1974 eller tidigare.

23 § Från Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen får Statistiska centralbyrån för folk- och bostadsräkningen inhämta uppgift om bl.a. personnummer.

Lokalradioförordning (1993:126)

2 § anger att ansökan om tillstånd skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer. Ansökan skall inges till Styrelsen för lokalradiotillstånd.

Lag (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus

6 § anger att ansökan om skattereduktion skall innehålla uppgift om bl.a. sökandens personnummer eller organisationsnummer samt organisationsnummer eller personnummer för den som utfört byggnadsarbetet.

Lag (1993:747) om sjukförsäkringsregister hos de allmänna försäkringskassorna

9 § Om ett lokalkontor fått ett uppdrag att pröva vissa frågor om förmåner, ersättningar eller rehabilitering får detta lokalkontors sjukförsäkringsregister innehålla uppgifter om den som uppdraget avser. När uppgifterna inte längre behövs där skall de överlämnas till det lokalkontor som han eller hon genom inskrivning i försäkringskassa hör till. Därefter får i registret bara anges personnummer, namn, försäkringskassans beslut och vissa i lagen angivna uppgifter.

11 § anger att för en person som avses i lagens 8 - 10 §§ får i ett sjukförsäkringsregister anges bl.a. uppgift om personnummer.

12 § I ett sjukförsäkringsregister får anges uppgift om bl.a. arbetsgivarens organisations- eller personnummer.

19 § anger att som sökbegrepp får bl.a. personnummer användas.

Förordning (1993:982) om bostadsbidragsregister

4 § I bostadsbidragsregistret skall beträffande den som ansöker om bostadsbidrag och person som ingår i hans hushåll registreras uppgifter om bl.a. personnummer.

9 § anger att uppgift om bl.a. personnummer får utlämnas på ADB-medium för vissa angivna ändamål till bank, den som driver bankgiroverksamhet, den som driver postgiroverksamhet och kommuns socialnämnd.

Förordning (1993:1058) om sjukvårdsregister hos Socialstyrelsen för forskning och statistik

6 § anger att för vissa angivna patientkategorier som finns i sjukvårdsregistret får finnas uppgifter om bl.a. personnummer.

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

2 kap. 4 § I studieregister (förs vid varje högskola) skall varje students identitet anges med hjälp av namn och personnummer. Om ett svenskt personnummer saknas anges ett för denna student vid högskolan unikt nummer.

3 kap. 9 § I universitets- och högskoleregistret (förs av Statistiska centralbyrån) får uppgift om personnummer och högskola gallras efter 30 år.

Indrivningsförordning (1993:1229)

6 § En ansökan om indrivning skall, om inte Riksskatteverket föreskrivit någonting annat, innehålla uppgift om bl.a. sökandens och gäldenärens personnummer.

Lag (1993:1404) om brevröstning i förbundsrepubliken Tyskland och i Schweiz

2 § anger att väljaren på ytterkuvertet skall anteckna bl.a. sitt personnummer.

Anmärkning

Lagarna om FOB 1975, -80 och - 85 har inte tagits med.

Utländska förhållanden

Inledning

Hur registrering och utnyttjande av uppgifter om befolkningen har organiserats i olika länder har historisk, ekonomisk och samhällelig bakgrund. Metoderna i olika länder skiljer sig därför betydligt från varandra.

Något slag av identitetsnummer (på engelska oftast benämnda Personal Identification Numbers, PIN:s) för landets medborgare och andra som är bosatta i landet finns i de flesta med Sverige jämförbara länder. De mest avancerade av dessa nummersystem finns i länder som, exempelvis Sverige, har en lång folkbokföringstradition och som inte varit utsatta för längre tider av utländsk ockupation. I flertalet länder har emellertid identitetsnummersystemen inte sin grund i folkbokföringen, utan har utvecklats för olika identitets- och kontrolländamål, främst för att administrera utbyggnaden av den moderna välfärdsstaten. Exempel på sådana nummer är det amerikanska Social Security Number, det brittiska National Health Service Number och det kanadensiska Social Insurance Number.

De identitetsnummer som finns i olika länder används på olika sätt och kan vara mer eller mindre spridda. De kan i vissa länder, såsom Sverige, användas i både den offentliga och den privata sektorn och för olika slags ändamål. En och samma beteckning kan vara ett skattenummer, ett socialförsäkringsnummer, ett passnummer, ett körkortsnummer och samtidigt utgöra en nyckel för att erhålla varor och tjänster inom den privata sektorn. Å andra sidan kan i andra länder en sådan personbeteckning ha endast ett begränsat syfte. Den kan användas för ett särskilt administrativt ändamål, t.ex. skatteadministration eller för bedömning av rätten till sociala förmåner, eller för att identifiera innehavaren av ett pass eller ID-kort. I ett sådant system erhåller den enskilde ett otal identifikationsbeteckningar för olika ändamål. En personbeteckning kan också användas för att identifiera en person i ett befolkningsregister eller i ett civilståndsregister och dess använding sträcker sig inte utöver dessa särskilda syften. Många länder tillåter endast användning av identitetsnummer inom den

offentliga sektorn. I flertalet länder är uppgift om identitetsnummer sekretesskyddad.

I vissa länder, särskilt i Nordamerika, har identitetsnumren kommit att användas som nummer även på andra områden än de ursprungligen var avsedda för. Det har bl.a. varit fallet med Social Security Number i USA och Kanadas Social Insurance Number. När dessa nummer infördes i sin nuvarande form (på 1930-talet, resp. 1960-talet) fanns ingen lagreglering av deras användning. De federala regeringarna i både USA och Kanada gjorde på 1970- och 1980-talen försök att minska den federala användningen av dessa nummer, men användningen inom den privata sektorn och delstaters, provinsers och kommunala myndigheters användning av numren har i de flesta fall fortsatt att vara i stort sett obegränsad.

Norden

I samtliga av våra nordiska grannländer finns en motsvarighet till det svenska personnumret. I Finland benämns den personbeteckning, i Norge födelsenummer, i Danmark och på Island personnummer.

Danmark

I Danmark används personnummer, liksom i Sverige, i stor utsträckning. Det fungerar som identifikation av den enskilde. Inom den offentliga sektorn används det av i stort sett alla myndigheter. Huvudregeln är emellertid att man inte kan få tillgång till annan persons personnummer genom myndigheternas medverkan. Detta medför att den privata användningen av personnummer inte är lika utbredd som i Sverige. Det är framför allt vid avbetalningsköp, teckning av försäkringar och i anställningsförhållanden (löne- och personaladministration) man kräver personnummer.

Folkbokföringen i Danmark omfattar både ett riksomfattande centralregister och ett registreringssystem på kommunnivå (folkeregister) vilka baserar sig på automatisk databehandling.

De kommunala folkeregistren inrättades år 1924. Ett centralt register, *Det Centrale Personregister (CPR)* inrättades år 1968 bl.a. för att kunna administrera ett källskattesystem. Alla personer, som efter 1968 har varit anmälda till ett kommunalt folkeregister, registreras i CPR. Personer på Färöarna registreras inte i CPR. Registret regleras i *lov om folkeregistrering* (nr 508 af 14. september 1978) och har till uppgift att administrera personnummersystemet samt bevara allmänna personuppgifter och vidarebefordra dessa på ett tekniskt och ekonomiskt ändamålsenligt sätt. Indenrigsministeriet är ansvarigt för CPR.

Varje person som upptas i CPR tilldelas ett tiosiffrigt personnummer avsett att vara identifikationsbegrepp i registret. Personnumret består av sex siffror som anger personens födelsedatum (dag, månad och år) efterföljt av ett tresiffrigt löpnummer. Personer födda under detta århundrade tilldelas löpnummer under 5 000 medan personer födda under det förra århundradet tilldelas löpnummer över 5 000. Den tionde och sista siffran i personnumret är en kontrollsiffra som också anger personens kön, udda för män och jämnt för kvinnor.

För andra personer än de som finns i ett folkeregister fastställs endast personnummer för dem som är skattepliktiga i Danmark, ett s.k. "kildeskattepersonnummer". I andra fall då det administrativt finns behov av ett personnummer för en person som inte är bosatt i Danmark tilldelas ett "erstatningspersonnummer", ett nummer som inte kan förväxlas med ett egentligt personnummer. För personer som invandrat till Danmark kan personnummer normalt först tilldelas då dessa erhållit uppehållstillstånd i Danmark. I avvaktan på att frågan om uppehållstånd avgörs tilldelas utlänningen ett särskilt "utlänningsnummer" av Direktoratet for Udlændinge. En person kan endast få ett nytt personnummer om det kan visas att det aktuella personumret innehåller ett faktiskt fel.

Vid namngivning av en nyfödd, vid förstagångsregistrering av inflyttning från Färöarna eller utlandet samt vid ändring av personnumret på grund av fel utskrivs automatiskt en dokumentation av personnumret, ett personnummerbevis, som den enskilde erhåller gratis. Man kan också mot avgift erhålla ett uppdaterat personnummerbevis från folkeregistret i hemkommunen.

CPR innehåller en mängd både aktuella och historiska personuppgifter. Utöver personregistret innehåller CPR också ett vägregister och ett adressindex. Indenrigsministeriet bestämmer vilka uppgifter som får antecknas i registret. Dessa uppgifter härstammar från de kommunala folkeregistren till vilka också vissa angivna myndigheter har rapporteringsskyldighet. Därutöver inhämtas uppgifter från de registrerade själva.

I CPR:s personregister antecknas: personnummer, namn, yrke, födelseort, medlemsskap i statskyrkan, omyndighetsförklaring, medborgarskap, adress (med uppgift om den är skyddad), civilstånd, makes personnummer, föräldrarnas personnummer, barnens personnummer, utvandring samt dödsdatum. CPR kan även innehålla en kod som anger uppgifternas tillförlitlighet. För föränderliga uppgifter antecknas också senaste uppdateringsdatum. Uppgifterna i CPR uppdateras dagligen on-line av de kommunala folkeregistren.

Utlämnande av uppgifter ur CPR till *privata* regleras av en bekendtgörelse (nr 141 af 24. marts 1993) om folkeregistrering från

Indenrigsministeriet och Forskrifter for CPR-registret (fastställda den 22 december 1993).

Envar har rätt till en utskrift av de uppgifter som gäller honom själv. Privatpersoner eller privata företag och organisationer kan under förutsättning att frågeställaren identifierat varje enskild person som förfrågan avser (t.ex. genom att lämna uppgift om namn, födelsetid, adress eller eventuellt personnummer) få upplysning om namn, adress (om densamma inte är skyddad), omyndighetsförklaring, dödsfall och anteckning om försvinnande eller utvandring. Andra upplysningar kan utelämnas endast om frågeställaren har ett rättsligt intresse av att få upplysningen. Detta gäller då den begärda upplysningen är av betydelse för ens rättigheter. Så kan t.ex. upplysning om släktskap vara av betydelse för ett arvsanspråk. Ett annat exempel på ett rättsligt intresse är om upplysningen har betydelse för en pågående eller förestående rättsprocess. Upplysning om personnummer kan dock endast erhållas med Indenrigsministeriets samtycke.

Slutligen kan den som driver förvärvsverksamhet få tillstånd av Indenrigsministeriet efter yttrande från Registertilsynet (se nedan) att mot vederlag inhämta upplysningar om namn och adress beträffande en större krets identifierade personer. En förutsättning är att uppgift lämnas om personernas personnummer. Vidare får den aktuella personkretsen endast omfatta sådana personer som det finns en tidigare anknytning till, såsom anställda, kunder och liknande.

Ett finansinstitut som begär uppgift om ett personnummer skall hänvisas till skatteväsendet i kundens hemkommun och arbetsgivare skall beträffande uppgift om anställdas personnummer hänvisas till Told- och skatteregionerne. Sjukhus och läkare skall hänvisas till försäkringskassorna.

Utlämnande av uppgifter från CPR till danska *offentliga myndigheter* (domstolar, Folketinget och den offentliga förvaltningen) regleras i *lov om offentlige myndigheters registre* (nr 294 af 8 juni 1978). Sådant utlämnande får endast ske om uppgifterna är av väsentlig betydelse för myndighetens verksamhet eller för beslut som myndigheten skall fatta. I dag får nästan alla offentliga myndigheter personupplysningar från CPR. Exempel på myndigheter som får uppgifter ur CPR är Told- og Skattestyrelsen, Rigspolitiet, Danmarks Statistik, Sikringsstyrelsen, Arbejdstilsynet, DSB, värnpliktsmyndigheterna, samtliga kommuner och amtskommuner.

Enligt cirkulär från Indenrigsministeriet (den 24 mars 1993) får upplysningar om personnummer för privat ändamål inte lämnas av annan myndighet än Indenrigsministeriet utan ministeriets uttryckliga medgivande om utlämnandet inte har stöd i lag. En offentlig myndighet får inte heller till annan offentlig myndighet utlämna uppgifter som

den erhållit från folkeregistren eller CPR om den inte fått Indenrigsministeriets uttryckliga medgivande eller har stöd för utlämnandet i lov om offentlige myndigheters registre. Enligt cirkuläret bör offentliga myndigheter endast använda personnumret som identifikation eller ärendenummer i de fall detta är meningsfullt och grundat på administrativa hänsyn. En myndighet bör också sträva efter att personnummer inte i onödig omfattning kommer till tredje mans kännedom och att det bör övervägas att i vissa fall förvränga personnumret så att det inte är omedelbart igenkännbart. Ministeriet rekommenderar också att personnummer inte används i samband med kungörelser i rättssaker eller utanpå postförsändelser och giroinbetalningskort. I Forskrifter for CPR-registret stadgas att personnumret inte får anges fullt läsbart utanpå brev m.m. till den enskilde.

Personnummer har tidigare inte angivits i pass och på körkort, och saknas därför i äldre dokument av denna typ. I alla nyare pass och körkort är dock personnumret infört om passinnehavaren har erhållit ett sådant nummer.

Den danska lagstiftningen på dataskyddsområdet består av två lagar, en för den privata sektorn och en för den offentliga sektorn: *lov om private registre m.v.* (nr 293 af 8 juni 1978) och den ovan nämnda *lov om offentlige myndigheters registre*. Det finns en särskild övervakande myndighet, *Registertilsynet*.

Loven om offentlige myndigheters registre tillämpas i princip endast på register som förs med hjälp av elektronisk databehandling (EDB) för offentlig förvaltning och som innehåller personuppgifter.

Ett register som innehåller känsliga uppgifter får inte tas i bruk innan föreskrifter finns för dess uppbyggnad och användning. Sådana föreskrifter ges av vederbörande minister efter hörande av Registertilsynet. Det finns ingen skyldighet att anta föreskrifter för sådana register som inte innehåller känsliga uppgifter. Identifikationsupplysningar, inkl. personnummer, kan enligt lagen registreras utan att föreskrifter fastställs. En statlig myndighet som inrättar ett register utan föreskrifter skall inom fyra veckor efter inrättandet anmäla registret till Registertilsynet. Vad angår register som förs av kommunala myndigheter gäller i stort sett motsvarande bestämmelser. Motsvarande regler gäller också samkörning som inte uteslutande görs för statistiskt eller vetenskapligt ändamål.

Enligt huvudregeln i lagen får endast sådana uppgifter registreras som klart är av betydelse för fullgörandet av respektive myndighets uppgifter. Särskilt känsliga uppgifter såsom uppgifter om ras, religion, sexuella och hälsomässiga förhållanden m.m. får registreras endast om det är nödvändigt med hänsyn till registerändamålet och upplysningar om politiska förhållanden endast om de är offentligt tillgängliga.

Myndigheterna får inte utlämna personuppgifter från sina register till privatpersoner eller företag. Det finns dock ett flertal undantag från denna regel. Utlämnande av känsliga uppgifter får bl.a. ske, om detta följer av lag eller upplysningarna redan dessförinnan är offentliga eller den registrerade har samtyckt. Uppgifter som inte anses som känsliga kan även utlämnas när uppgifterna tidigare offentliggjorts eller där mottagarens intresse av att få uppgiften klart överväger de intressen som utgör grund för uppgiftens sekretess. Även för forskningsändamål kan uppgifter lämnas ut under vissa i lagen angivna förutsättningar. Registertilsynet kan också i särskilda fall medge utlämnande av uppgifter.

Även gentemot andra myndigheter är huvudregeln att utlämnande av personuppgifter inte får ske. Även här finns dock undantag stadgade.

Loven om private registre m.v. gäller både EDB-register och manuella register vilka innehåller uppgifter om personers, institutioners, föreningars eller företags privata eller ekonomiska förhållanden samt sådana andra upplysningar om personliga förhållanden som skäligen bör vara undandragna offentligheten.

Företag, näringsidkare, institutioner, föreningar och motsvarande får endast registrera uppgifter som är ett led i deras normala verksamhet. Registrering för privat bruk får inte ske.

För registrering av vissa känsliga uppgifter, dvs. uppgifter om ras, religion, politiska, sexuella och hälsomässiga förhållanden m.m., krävs även stöd i lag eller samtycke från den registrerade och att uppgiften är nödvändig i den registrerandes verksamhet. Motsvarande förutsättningar krävs för registrering av någons personnummer. Även om inte alla krav är uppfyllda, kan Registertilsynet under vissa förutsättningar ge tillstånd att registrera sådana uppgifter.

Skall registreringen av känsliga uppgifter ske med hjälp av elektronisk databehandling (EDB), får det i flertalet fall endast ske efter anmälan till Registertilsynet.

Utan tillstånd av Registertilsynet får samkörning med hjälp av EDB endast ske för uppdateringar av namn, adresser och dylikt. Då Registertilsynet ger tillstånd till samkörning kan det också fastställa föreskrifter för denna.

Registertilsynet har beträffande bl.a. videouthyrningsfirmor och sportföreningar inte ansett att det funnits skäl att registrera uppgift om personnummer.

Finland

Det har, som nämnts i avsnitt 2.1, funnits en folkbokföring i Finland sedan mitten på 1500-talet. I början av 1970-talet inleddes datorise-

ringen av folkbokföringen, då ett riksomfattande centralt befolkningsregister upprättades. I början av 1980-talet började man även att registrera information om byggnader och bostäder.

Sedan den 1 november 1993 finns de grundläggande stadgandena för folkbokföringen om inhämtande, registrering och utlämnande av befolkningsuppgifter i *befolkningsdatalagen* (507/93) och *befolkningsdataförordningen* (886/93). Registreringen av flyttningar regleras efter den 1 juni 1994 genom *lagen om hemkommun* (201/94) och en förordning som utfärdas med stöd av den lagen. Stadganden om anmälning och utlämnande av uppgifter samt om datasekretess ingår även i ett flertal andra lagar och förordningar vilka stadganden skall tillämpas vid sidan av befolkningsdatalagen.

Den finländska dataskyddslagen, *personregisterlagen* (471/87), skall tillämpas som komplement i frågor i anslutning till registerföringen till den del som det inte finns något specialstadgande i befolkningsdatalagen. Sådana stadganden i personregisterlagen gäller bl.a. den registeransvariges aktsamhetsplikt, kontroll och rättelse av personuppgifter samt skydd, arkivering och utplånande av personregister.

Personregisterlagen är en allmän registerlag och gäller register som förs av såväl myndigheter som enskilda. Regleringen omfattar inte bara persondatasystem som upprättas med automatisk databehandling utan även kortsystem, förteckningar och andra sedvanliga register som förs manuellt. Utanför lagen faller endast förteckningar som är avsedda för personligt bruk. Det är tillåtet att inhämta, registrera, använda och utlämna personuppgifter endast i de fall som anges i lagen och med iakttagande av god registersed. (Se beträffande lagens närmare innehåll bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

För personregisterlagens övervakning har inrättats en tjänst som *Dataombudsman* samt ett särskilt beslutsfattande organ, *Datasekretessnämnden*. Dataombudsmannen skall utöva tillsyn över att inhämtande, registrering, användning och utlämnande av personuppgifter sker så, att syftena med personregisterlagen uppnås. Dataombudsmannen kan bl.a. ge instruktioner när det gäller olika register samt allmänna anvisningar angående vissa i lagen särskilt angivna frågor.

I befolkningsdatalagen finns inte några specialstadganden om en parts rätt till en handling. Till denna del tillämpas stadgandena i *personregisterlag* (471/87) och *lagen om allmänna handlingars offentlighet* (83/51). Sistnämnda lag tillämpas i övrigt inte på folkbokföringsuppgifter. Uppgifterna i folkbokföringsregistren är alltså inte offentliga. Statliga och kommunala myndigheter, samfund som sköter lagstadgade uppgifter och personer som bedriver vetenskaplig forskning eller släktforskning eller avlägger lärdomsprov kan beviljas

tillstånd att under registermyndighetens övervakning studera uppgifter i registren och handlingar i anslutning till dem.

Folkbokföringens register benämns i befolkningsdatalagen befolkningsdatasystemet. Det innehåller utöver personuppgifter även basuppgifter om fastigheter, byggnader och lägenheter. Fastighets-, byggnads- och lägenhetsuppgifterna är dock inte lika täckande som personuppgifterna, utan i befolkningsdatasystemet är de begränsade på det sätt som närmare stadgas i förordning.

Den finländska folkbokföringen baseras numera nästan helt på automatisk databehandling med undantag av kyrkoböcker (kyrkliga befolkningsregister), som till största delen är manuella register på det lokala planet. Uppgifter i kyrkliga befolkningsregister ingår dock också i det ADB-baserade befolkningsdatasystemet. Inga regionala ADB-register förs av borgerliga folkbokföringsmyndigheter (registerbyråer) jämsides med det riksomfattande registret. Befolkningsdatalagen ger dock utrymme för lokala ADB-register, om sådana i framtiden anses vara ändamålsenliga. Ansvaret för folkbokföringen på det lokala planet avses att i sin helhet föras över till registerbyråerna under år 1996. Detta innebär att församlingars roll i systemet kommer i stort att mostsvara den ändring som genomfördes i Sverige år 1991. En lokal registerbyrå är registeransvarig enligt befolkningsdatalagen och personregisterlagen och den bär huvudansvaret för sitt distrikts befolkningsuppgifter och upprätthållandet av dem. På registerbyrån ankommer att inhämta och registrera uppgifterna samt huvudsakligen även att träffa avgöranden i anslutning till kontroll och utlämnande av uppgifter.

En särskild myndighet, *Befolkningsregistercentralen*, svarar för att befolkningsdatasystemet fungerar och för att registerfunktionerna är enhetliga. Det är fråga bl.a. om att hålla ADB-programmen uppdaterade och att se till att de fungerar felfritt.

I befolkningsdatalagen stadgas om de ändamål för vilka personuppgifterna samt fastighets-, byggnads- och lägenhetsuppgifterna används. Personuppgifterna registreras för identifiering av personer samt för utredande av deras person- och familjerättsliga ställning och rättshandlingsförmåga. Fastighets-, byggnads- och lägenhetsuppgifter behövs för identifiering av hemkommunen samt för utredande av byggnaders och lägenheters tekniska egenskaper.

Avsikten är att uppgifterna skall användas i domstolsförfarande, administrativt beslutsfattande, vetenskaplig forskning, uppgörande av statistik, uppdatering av kundregister, opinions- och marknadsundersökningar, direkt marknadsföring samt annan adresstjänst. Byggnads- och lägenhetsuppgifter får inte, med undantag för anteckningarna för identifiering av hemkommunen, användas i beslutsfattande som

gäller en person, om han inte i samband med beslutet ges en utredning om hur uppgifterna använts.

Personuppgifterna anses enligt befolkningsregisterlagen vara en tillförlitlig utredning om en person och hans familjerättsliga ställning, om inte något annat visas. Uppgifterna skall till behövliga delar kontrolleras åtminstone en gång på tio år.

Upprätthållandet av befolkningsdatasystemet baserar sig på lagstadgad anmälningsskyldighet. Enskilda personer, samfund, bolag, inrättningar, statliga myndigheter, kommuner och kyrkliga myndigheter är skyldiga att meddela uppgifter om sig själva, uppgifter som de erhållit i sin verksamhet eller som uppstått i och genom deras verksamhet till befolkningsdatasystemet. Anmälningsskyldigheten bestäms i befolkningsdatalagen och i den förordning som utfärdats med stöd av lagen, *befolkningsdataförordningen* (886/93), i lagen om hemkommun och i den förordning som kommer att utfärdas med stöd av lagen om hemkommun eller i annan lagstiftning.

Registerbyråerna skall ge var och en som upptas i befolkningsdatasystemet en *personbeteckning* i samband med den första registreringen. En sådan särskild identifikationsbeteckning har sedan 1964 använts i folkbokföringen i Finland. Den benämndes ursprungligen befolkningsregistersignum, men år 1971 ändrades benämningen till personbeteckning. Också termen socialskyddssignum har använts, men numera används endast ordet personbeteckning.

Personbeteckningen består av födelsetid, individuellt nummer och kontrollbeteckning, i nämnd ordning. Födelsetiden betecknas med sex siffror, av vilka den första och den andra anger dagen, den tredje och den fjärde månaden, den femte årtiondet och den sjätte året. Efter födelsetiden finns ett bindestreck (-) för dem som är födda på 1900-talet och ett plustecken (+) för dem som är födda på 1800-talet. Personer som har samma födelsetid skiljs från varandra med individuellt nummer. Det individuella numret fastställs som ett tresiffrigt tal, som är udda for man och jämnt for kvinnor. Kontrollbeteckningen utgörs av en siffra eller en bokstav.

Om finländska medborgare registreras i befolkningsdatasystemet förutom personbeteckningen

* namn,
* hemkommun och de uppgifter som behövs för identifiering av den,
* adress och övriga uppgifter som behövs för identifiering av hemkommun samt adressen utomlands för en person som flyttat från Finland och uppgift om vistelsen är stadigvarande eller tillfällig,
* födelsehemkommun eller, av särskilda skäl, födelseort,
* föräldrarnas namn och personbeteckningar eller födelsetider,
* civilstånd samt uppgifter om ingående och upplösning av äktenskap,
* familjerättslig ställning,

* makes namn och personbeteckning eller födelsetid,
* barnens namn och personbeteckningar eller födelsetider,
* uppgifter om vårdnad om minderårig,
* medborgarskap,
* uppgifter om förmynderskap,
* dödstid,
* modersmål,
* yrke, om personen har uppgett detta,
* sådana begränsningar gällande utlämnandet av uppgifter som getts med stöd av personregisterlagen och befolkningsdatalagen,
* uppgifter om att en person omhändertagits av socialnämnden,
* uppgifter som är nödvändiga för uppgörande av de vallängder som behövs vid val av republikens president och riksdagsmännen samt vid kommunala och kyrkliga val och rådgivande folkomröstningar
* för prövning av hinder mot äktenskap och för vigsel, uppgifter om medlemskap i kyrkosamfund eller registrerat religionssamfund,
* uppgifter om en persons lokala registermyndighet, samt
* sådana inskrivningsanteckningar som är nödvändiga för upprätthållandet av befolkningsuppgifterna.

Angående en utlänning med hemkommun i Finland registreras i befolkningsdatasystemet i tillämpliga delar de ovannämnda uppgifterna om vilka det finns tillförlitlig utredning. Angående andra utlänningar som upptas i befolkningsdatasystemet kan registreras sådana uppgifter som behövs på grund av boende eller arbete i Finland, för uppfyllande av förpliktelserna i någon internationell konvention som är bindande för Finland eller av något annat särskilt skäl, om det finns en tillförlitlig utredning om dessa uppgifter.

I befolkningsdatasystemet registreras beträffande fastigheter och byggnader bl.a. ägarens namn och personbeteckning eller affärs- och samfundssignum.

Då uppgifter begärs ur befolkningsdatasystemet skall det ändamål för vilket de kommer att användas samt andra omständigheter som behövs för utredande av förutsättningarna för utlämnade uppges. Detta gäller inte statistikuppgifter eller enstaka adressuppgifter. Om det är fråga om massutlämnande av uppgifter skall dessutom uppges på vilket sätt skyddet av uppgifterna ordnas.

De uppgifter som utlämnas ur befolkningsdatasystemet skall vara nödvändiga för det uppgivna ändamålet. En uppgift får inte utlämnas, om utlämnandet av grundad anledning kan misstänkas göra intrång i den registrerades integritetsskydd eller kränka hans intressen eller rättigheter eller äventyra statens säkerhet. Då förutsättningarna för utlämnande övervägs skall uppmärksamhet fästas inte bara vid ändamålet utan även vid antalet uppgifter och utlämningssättet.

Personbeteckningen utlämnas i princip endast då den är nödvändig för en tillförlitlig identifiering och ändamålet med uppgifterna, och då den som begär uppgifterna har eller kan ha den i sin besittning med stöd av personregisterlagen eller någon annan lag. Det finns ett trettiotal lagar som innehåller stadganden om personbeteckning. I en ändring av handelsregisterlagen (129/79) som trädde i kraft den 1 januari 1994 infördes bl.a. krav på uppgift om personbeteckning för de personer som skall antecknas i handelsregistret. Dessa personbeteckningar blir därigenom liksom övriga uppgifter i handelsregistret offentliga.

I alla intyg gällande personer som ges ur befolkningsdatasystemet skall för säkrande av identifieringen utöver namnet finnas även personbeteckningen. När uppgifter lämnas ut till myndigheter och offentliga samfund anses det i allmänhet ändamålsenligt att använda personbeteckningen som identifieringsuppgift. I övrig datatjänst anses personbeteckningen i allmänhet inte nödvändig.

Med stöd av personregisterlagen har den registrerade rätt att förbjuda den registeransvarige att använda eller lämna ut uppgifter om honom själv för direktreklam, telefonförsäljning och annan direkt marknadsföring, adresstjänst samt marknads- och opinionsundersökningar. Utöver denna förbudsrätt har en person rätt att förbjuda att hans adressuppgifter lämnas ut per telefon för annat ändamål än för att användas av myndigheter. En ändring i befolkningsdatalagen träder i kraft den 1 jnui 1994. Ändringen innebär att om en person har grundad anledning att misstänka att hans eller hans familjs hälsa eller säkerhet är hotad kan registerbyrån på begäran förordna att uppgifter om hans hemkommun eller hans bostad där eller en tillfällig bostad inte får lämnas ut till någon annan än myndigheter. Ett sådant förordnande kan första gången gälla högst två år. Begränsningens giltighetstid kan förlängas för ett år i sänder.

Det huvudsakliga ändamålet med befolkningsdatasystemet är att det skall användas av myndigheterna. Uppgifter skall lämnas ut på ett så smidigt och ekonomiskt sätt som möjligt och samtidigt skall skyddet av uppgifterna beaktas tillräckligt. För att minska den byråkrati som drabbar medborgarna och även på grund av datasekretessynpunkter stadgas att uppgifter som skall användas i domstolar och enskilt förvaltningsförfarande i första hand skall inhämtas å tjänstens vägnar. Syftet med detta är att minska användningen av ämbetsbevis och därmed jämförbara handlingar. En person kan dock förhindra att uppgifter inhämtas å tjänstens vägnar och används vid domstol eller enskilt förvaltningsförfarande, varvid han själv skall lämna in ämbetsbevis eller andra tillförlitliga utredningar till myndigheten. I annat fall kan skyldighet att skaffa uppgifter komma i fråga endast av särskilda skäl.

Till personer och sammanslutningar utlämnas de uppgifter de behöver för att kunna sköta sina rättigheter och skyldigheter. Uppgifter skall även kunna utlämnas för direkt marknadsföring, opinions- och marknadsundersökningar, adresstjänst, uppdatering av kundregister, vetenskaplig forskning och andra därmed jämförbara ändamål med beaktande av de allmänna förutsättningar som stadgas för utlämnandet av uppgifter.

När uppgifter utlämnas i form av massutlämnande för direktreklam eller annan direkt marknadsföring, opinions- och marknadsundersökningar, adresstjänst samt därmed jämförbar verksamhet får som grund för stickprov på personuppgifter användas endast namn, minst sex veckors ålder, kön, modersmål, yrke, hemkommun och bostad där, tillfällig bostad och adress samt vissa fastighets- och byggnadsuppgifter.

Vid datatjänster som utnyttjas satsvis samt vid stickprov som bestäms enligt vissa urvalsgrunder ges uppgifterna i allmänhet med hjälp av datakommunikation, på magnetband eller disketter. Uppgifter skall också kunna lämnas även i form av handlingar eller i annan skriftlig form. Datatjänster kan utnyttjas genom direktanslutning via dataterminal eller en för ändamålet lämplig servicetelefon. Tre typer av telefontjänster har inrättats. Genom den s.k. adresstjänsttelefonen, ges besked om adressuppgifterna för varje person i Finland som finns införd i befolkningsdatasystemet. Uppgift om personbeteckning utlämnas dock inte. Kostnaden för servicen är lokalsamtalsavgift och en särskild tilläggsavgift per minut. Under 1993 gjordes ca 750 000 telefonpåringningar på detta sätt. Tillsammans lämnades ut 1,7 miljoner adresser. Befolkningsdatatelefonen är en servicetelefon avsedd för myndigheter, där dessa enkelt och smidigt kan kontrollera erforderliga uppgifter i befolkningsdatasystemet. Officiella uppgifter om alla finländares person- och familjeförhållanden finns till förfogande i den utsträckning som myndigheten/tjänstemannen i fråga beviljats i tillståndet. Servicen är användbar för de myndigheter som i sitt arbete endast sällan behöver folkbokföringsuppgifter eller endast i små mängder vid varje tillfälle. Man kan hos befolkningsregistercentralen ansöka om en servicekod som ger rätt till att använda befolkningsdatatelefonen. Om en myndighet, sammanslutning eller enskild medborgare fortfarande måste få ämbetsbevis eller hemkommunsintyg skriftligen, kan beviset beställas på ett och samma nummer i hela landet. Beviset sänds direkt till beställaren och alla kostnader ingår i samtalspriset.

Enligt befolkningsdatalagen skall den myndighet som fattar beslut om att uppgifter skall utlämnas undersöka huruvida uppgifterna till alla delar är sådana att mottagaren har rätt att föra in dem i ett personregister. Härvid har man att beakta bl.a. anknytnings- och relevans-

kraven i personregisterlagen (se om dessa krav bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4) och de kompletterande stadgandena i personregisterförordningen. Trots att mottagaren skulle ha rätt att föra in de begärda uppgifterna i ett personregister, skall en förutsättning för massutlämnande och känsliga stickprov dessutom vara att utlämnandet och användningen av personuppgifterna inte äventyrar den registrerades integritetsskydd, intressen och rättigheter eller statens säkerhet.

I de fall då sökanden enligt personregisterlagen inte har rätt att föra in de uppgifter som lämnas ut i ett personregister, skall i enstaka fall massutlämnande eller utlämnande som baserar sig på känsliga stickprov vara möjligt, om datasekretessnämnden har gett undantagstillstånd till det. Tillstånd skall kunna beviljas om ärendenas administrativa eller annan behandling kan förenklas betydligt på detta sätt. Det kan vara fråga om att rationalisera myndigheternas eller t.ex. bankernas eller försäkringsanstalternas funktioner. En ytterligare förutsättning är emellertid att man kan förhindra att den registrerades integritet samt hans intressen och rättigheter och statens säkerhet äventyras. Även då de stadgade förutsättningarna uppfylls skall beviljandet av undantagstillstånd vara beroende av datasekretessnämndens prövning.

Uppgifterna får användas enbart för det ändamål som de har utlämnats för. De får inte överlåtas till tredje man utan registermyndighetens tillstånd. Detta gäller dock inte enstaka uppgifter som har utlämnats med stöd av befolkningsdatalagen.

Befolkningsregistercentralen fattar beslut om utlämnande då det är fråga om riksomfattande uppgifter eller uppgifter från flera registerbyråers ämbetsdistrikt. Utlämnandet omfattar härvid i allmänhet stora uppgiftsmängder. Befolkningsregistercentralen skall också besluta om utlämnande av uppgifter, närmast ämbetsbevis, ur registrerade religionssamfunds medlemsförteckningsarkiv som den bevarar. Detta arkiv överläts till befolkningsregistercentralen då de registrerade religionssamfundens ställning som folkbokföringsmyndigheter upphörde vid ingången av 1971. Befolkningsregistercentralen skall också besluta om tillstånd att studera handlingar och annat folkbokföringsmaterial som den förfogar över. Likaså fattar den beslut om utlämnande av uppgifter till utlandet då det inte är fråga om en enstaka uppgift, ett enstaka intyg eller en annan enstaka handling.

I andra fall fattar registerbyråerna beslut om utlämnande av uppgifter. De lämnar ur befolkningsdatasystemet uppgifter om det egna ämbetsdistriktets befolkning, fastigheter samt byggnader och lägenheter. De lämnar dessutom enstaka uppgifter om hela landets befolkning, fastigheter och byggnader, och ämbetsbevis och hemkommunintyg kan alltså i många fall fås från vilken registerbyrå som

helst. Dessutom beviljar registerbyrån tillstånd att studera befolkningsuppgifterna.

Utlämnande av uppgifter via datakommunikation eller annars på maskinspråk förutsätter alltid ett skriftligt beslut, likaså massutlämnande och känsliga stickprov. Av praktiska skäl behövs inte något skriftligt beslut då sedvanliga intyg eller därmed jämförbara handlingar utges. Också då små uppgiftsmängder lämnas ut borde dock t.ex. faktureringsanteckningarna göras så att det senare skall vara möjligt att utreda vem som fått uppgifterna. Till beslutet skall fogas nödvändiga anvisningar om hur uppgifterna skall användas och skyddas.

Rätt till förfrågning genom befolkningsdatasystemet har främst beviljats olika myndigheter, polis- och justitieförvaltningen, Skattestyrelsen, statens studiestödscentral, arbetslöshetskassorna, pensionsinrättningarna, kommunerna osv. Även banker, försäkringsbolag och kreditupplysningsföretag har beviljats sådan rätt. Datasekretessen avses garanteras genom att förfrågningsrätten begränsas till endast de uppgifter som varje kund behöver. För att garantera datasekretessen förutsätter direktanvändningen i regel en fast datakommunikationsförbindelse till centrala befolkningsregistret.

Uppdateringen av uppgifterna i den offentliga förvaltningens datasystem sker i dag med hjälp av ändringsuppgifter från befolkningsdatasystemet. Förändringar i befolkningsuppgifterna, såsom födslar, dödsfall, äktenskap, namnförändringar, och flyttningar förmedlas regelbundet på datospråk som en linjeöverföring eller registrering till kunden, som gör en uppdatering i sitt eget datasystem. En adressförändring, som exempelvis gjorts till befolkningsdatasystemet förmedlas till Bilregistercentralen, Skattestyrelsen, polisen, försvaret, Folkpensionsanstalten, Pensionskyddscentralen etc. Genom befolkningsdatasystemet kan man också uppdatera företags kund- och personregister.

Flitigast utnyttjar statliga och kommunala myndigheter befolkningsdatasystemet. Uppgifterna används vid val, beskattning, statistikföring, forskning samt för upprätthållandet av datasystem. Även företagen använder sig av folkbokföringens uppgifter t.ex. vid uppdatering av kundregister, direktmarknadsföring, inkasso osv.

Den som det på grund av anställningsförhållande eller uppdrag åligger att behandla befolkningsdatasystemets uppgifter, befolkningsböcker och handlingar som hör till dem får inte i strid med befolkningsdatalagens bestämmelser för utomstående röja uppgifter som på detta sätt kommit till hans kännedom. Tystnadsplikt har också den som har fått tillstånd att studera befolkningsdatasystemets uppgifter, befolkningsböcker eller handlingar som hör till dem.

Under de senaste åren har Dataombudsmannen i några fall uttalat sig om användningen av personbeteckning. Det gällde dels ett fall där

personbeteckningen angavs på viserbiljett som utfärdats i kommunal kollektivtrafik. Dataombudsmannen uppmanade kommunen att avstå från förfarandet att anteckna personbeteckningen på passagerarens viserkort. I ett annat fall uppmanade Dataombudsmannen tre kommunala bibliotek att vidta åtgärder för att avlägsna personbeteckningar ur ett låntagarregister. I det sistnämnda fallet överklagade biblioteket till Datasekretessnämnden som gav biblioteket rätt att anteckna personbeteckningen i registret. Dataombudsmannen har också ansett det vara olämpligt att R-kioskerna (närmast motsvarande de svenska Pressbyråkioskerna) vid uthyrning av videofilmer krävt uppgift om och antecknat låntagarens personbeteckning. Detta sistnämnda beslut är för närvarande föremål för prövning av Datasekretessnämnden. Dataombudsmannen har till Högsta förvaltningsdomstolen överklagat ett beslut av Datasekretessnämnden att tillåta posten att anteckna uppgift om personbeteckning i ett riksomfattande adressregister.

Dataombudsmannen har nyligen till inrikesministeriet gjort en framställan om att körkort inte bör innehålla uppgift om personbeteckningens sista fyra siffror. Dataombudsmannen har vidare gjort en framställning till inrikesministeriet om att vidta åtgärder för att utveckla ID-kort. De nuvarande ID-korten har ingen annan numrerning än personbeteckning.

Island

På Island introducerades ett personnummersystem i samband med att ett centraliserat befolkningsregister infördes år 1953. Avsikten var att möjliggöra att registret kunde användas för olika administrativa och statistiska ändamål. Personnumret består av åtta siffror av vilka kan utläsas födelsetiden (dag, månad, år, århundrade) och två kontrollsiffror. Numret tilldelas den enskilde under det första födelseåret. Sedan år 1987 har avsikten varit att använda personnumret som en generell identitetsbeteckning inom den offentliga administrationen för att undvika problemen med namnbaserad identifikation. Förutom i den offentliga sektorn används personnumret även inom den finansiella sektorn och sätts ut på alla finansiella dokument som relaterar till den enskilde.

Island har sedan den 1 januari 1990 en ny dataskyddslag, *lagen om registrering och behandling av personupplysningar (nr 121 av 28 december 1989)*. Dessförinnan har Island sedan 1982 haft två tidsbegränsade dataskyddslagar.

Tillsynen över lagen tillkommer en särskild nämnd, *Tölvunefnd*.

Lagen gäller både elektroniskt och manuellt förda register, vilka innehåller uppgifter om fysiska och juridiska personers privata eller

ekonomiska förhållanden samt sådana andra upplysningar om personliga förhållanden som skäligen bör vara undandragna offentligheten. Den omfattar såväl register som förs av företag, näringsidkare, föreningar och institutioner som av myndigheter.

Registrering får endast ske av uppgifter som är ett led i den löpande verksamheten och endast omfatta dem som har viss anknytning till denna, t.ex. kunder, anställda eller föreningsmedlemmar. Registrering av vissa känsliga uppgifter får endast ske med stöd av lag eller samtycke. Tölvunefnd kan under vissa förutsättningar också ge *tillstånd* att registrera sådana känsliga uppgifter.

Utan den registrerades samtycke får känsliga personuppgifter inte lämnas ut, om inte utlämnandet följer av lag. Under vissa omständigheter kan Tölvunefnd ge tillstånd till utlämnande. Andra uppgifter får lämnas ut utan den registrerades samtycke i den omfattning detta utgör en naturlig del av den normala verksamheten.

Varken manuell eller elektronisk sambearbetning (samkörning) av register får ske utan tillstånd av Tölvunefnd. Samkörning av dataregister är inte tillåten. Det är dock tillåtet att i ett register lägga till uppgiften om en enskilds personnummer även om denna uppgift inhämtats från ett annat register.

Företag som ägnar sig åt kreditupplysning, direktreklam och opinions- och marknadsundersökningar måste ha *licens* av Tölvunefnd för sin verksamhet. En dataservicebyrå får endast registrera och bearbeta vissa uppgifter, om den har erhållit licens av Tölvunefnd. Lagen innehåller specialstadganden för sådana verksamheter. Adresseringsbyråer får t.ex. endast registrera vissa uppgifter såsom namn, adress, person- och firmanummer och sådana uppgifter som kan inhämtas från offentliga register.

Norge

Det har sedan år 1964 funnits ett individuellt nummer, födelsenummer (fødselsnummer), för i Norge bosatta personer. Dessa nummer utfärdas med stöd av *folkeregistreloven* (lov 16 jan. Nr. 1. 1970) och de närmare föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Födelsenumren består av 11 siffror. De är konstruerade så att de första sex siffrorna anger födelsetiden i ordningen dag, månad och år. Därefter följer ett tresiffrigt tal som kallas individsiffror och har till uppgift att särskilja personer med samma födelsedatum samt utvisa om personen är född före eller efter den 1 januari 1900. Den tredje siffran i detta särskiljande nummer utvisar också personens kön (udda för man och jämn för kvinna).Slutligen följer två kontrollsiffror. Individsiffrorna och kontrollsiffrorna tillsammans kallas personnummer.

I varje kommun skall föras ett *folkeregister* över alla som är bosatta i kommunen. Staten ansvarar för skötseln av registren. Det finns även ett centralt register, *Det Centrale Personregister*, som behövs bl.a. när personnummer ges. Det organ (Sentralkontoret för folkeregistrering) som tidigare fungerat som centralmyndighet för folkbokföringen och verkat i anslutning till Statistisk Sentralbyrå, ombildades den 1 februari 1991 till en egen enhet under Skattedirektoratet. Sentralkontoret är ansvarigt för tilldelningen av födelsenummer och registreringen av numret i det centrala personregistret.

I folkeregistren antecknas följande upplysningar om de registrerade: släktnamn, förnamn, mellannamn och eventuellt tidigare släktnamn, födelsenummer, födelseort, datum och plats för dop, kön, medborgarskap, trossamfundstillhörighet, dödsdatum, civilstånd, datum och plats för giftermål, hemskillnad och äktenskapsskillnad, datum för makes död, rösträtt, förmynderskapsförordnande, bostadsadress med eventuell anteckning om att adressen är spärrad och hur länge, yrke, arbetsgivare, familjenummer (=födelsenummer för familjens referensperson), makes namn, personnummer och medborgarskap, föräldrars namn, personnummer och medborgarskap, och slutligen barns namn, födelsedatum, födelseplats och kön. Familjenumret infördes först och främst på grund av behovet av familjestatistik, men det ingår också i en del administrativa rutiner.

Uppgifter till folkeregistren inhämtas genom att en anmälningsskyldighet åligger bl.a. ett antal offentliga myndigheter och institutioner, bl.a. sjukhus, församlingar och domstolar. Vidare kan landsomfattande eller lokala undersökningar utföras i syfte att kontrollera, revidera och fullständiga upplysningarna i folkeregistren. Det åligger då de i folkeregisterdistriktet bosatta att lämna begärda uppgifter om sig själva och sitt hushåll. Hyresvärd och förvaltare har också i detta sammanhang en viss upplysningsskyldighet.

Uppgiftsskyldigheten regleras främst i en föreskrift (forskrift av 26. nov. 1979 nr. 9) utfärdad av Statistisk Sentralbyrå. Den reglerar, förutom anmälningsskyldigheten, bl.a. bosättningsbegreppet (det lokala folkeregistret omfattar personer som är "bosatt i kommunen") och den ger detaljerade regler om hur registret skall föras.

Enligt den norska forvaltningsloven är uppgift om en persons födelsenummer inte underkastad forvaltningsmässig tystnadsplikt. I lagen sägs uttryckligen att födelsenummer inte är en sådan "personlige forhold" för vilken sekretess gäller. Det ingår i samma kategori som födelsedatum, födelseort, bostadsort o.dyl. Endast i de fall som sådana uppgifter kan avslöja ett klientförhållande omfattas de av tystnadsplikt. Stadgandet korresponderar med offentlighetslovens bestämmelser. Detta innebär bl.a. att en persons födelsenummer inte kan undantas

från allmänhetens (pressens) dokumentinsyn, om dokumentet eller delar av det faller utanför lagstadgad tystnadsplikt.

Uppgifterna i folkeregistren är emellertid inte offentliga. I folkeregisterlagen finns sekretessbestämmelser som innebär ett undantag från offentlighetslovens bestämmelser om offentlighet. Folkeregisterlagens sekretessbestämmelse har till uppgift att skydda den enskilde mot att uppgifter om privata förhållanden om honom utlämnas till andra personer, institutioner eller myndigheter (taushetsplikt)

Sekretessen är dock inte utan undantag när det gäller utlämnande av uppgifter ur folkeregistren. Uppgifterna får utlämnas till offentlig myndighet om det sker med stöd av lag eller av Konungen meddelad föreskrift. Det skall ske en bedömning vid varje utlämnande av bl.a. uppgift om födelsenummer. Förutsättningar för att utlämnandet skall få ske är också att uppgifterna behövs i myndighetens verksamhet, dvs. att uppgifterna är nödvändiga för att myndigheten skall kunna utföra de uppgifter den är ålagd, och att de avser namngivna, identifierbara personer. Därutöver skall Statistisk Sentralbyrå ha tillgång till uppgifter ur folkeregistren för statistiskt bruk. Uppgifter kan dock tillåtas vara tillgängliga för forskningsändamål om det befinns vara rimligt och det inte kan befaras vara till skada för den enskildes intresse.

Utlämnandet av uppgifter till andra än offentliga myndigheter får bara avse namn, adress, födelsedatum och personnummer, födelseort och eventuellt dödsdatum. Förutsättningar för att uppgifterna skall få lämnas ut är att de avser enstaka namngivna och identifierbara personer och att uppgifterna är nödvändiga för att tillvarata lagstadgade rättigheter och plikter. Till "sosiale organisasjoner" kan sådana uppgifter lämnas när det föreligger en rekommendation från en behörig kommunal eller statlig myndighet och upplysningarna är önskvärda av hänsyn till uppfyllande av organisationens ideella syften. Det kan uppställas villkor för utlämnandet av uppgifterna och Sentralkontoret kan utfärda närmare föreskrifter om i vilken omfattning sådant utlämnande skall ske. Sentralkontoret har bl.a. ansett att banker och försäkringsbolag bör kunna få uppgift om kunds födelsenummer. Likaså har man ansett att gäldenärs födelsenummer kan utlämnas till inkassobyråer. Släktforskning har inte ansetts vara en sådan verksamhet för vilken uppgift om födelsenummer kan lämnas ut. Finansdepartementet har i motsats till Sentralkontoret ansett att uppgift om födelsenummer även bör kunna utlämnas till journalister.

Envar registrerad har tillgång till samtliga uppgifter om sig själv och föräldrar har tillgång till uppgifter om sina barn.

Vid kontakter med myndigheter blir den enskilde ofta avkrävd sitt födelsenummer. Det finns bestämmelser i lagar och förordningar som ger ett utryckligt stöd för bl.a. myndigheter och företag att kräva

uppgift om födelsenummer. Kravet riktas främst mot andra än födelsenummerinnehavaren. I vissa fall stadgas en plikt att uppge annans födelsenummer för en myndighet, t.ex. arbetsgivares, bankers och försäkringsbolags skyldighet i förhållande till bl.a. försäkrings- och skattemyndigheterna. Det finns också exempel på att kravet riktas mot personen själv. Det gäller bl.a. vid tilldelning av understöd och andra förmåner från stat och kommun.

Den norska lagen på dataskyddsområdet, *lov om personregistre m.m.* (Lov 9 juni Nr. 48, 1978), trädde i kraft den 1 januari 1980. Lagen kompletteras av en kunglig resolution av 21 december 1979 samt föreskrifter utfärdade av justitiedepartementet samma dag.

Lagen omfattar personregister och annan användning av personuppgifter i organ för stat eller kommun och i privat näringsverksamhet, föreningar eller stiftelser. Den gäller för både dataregister och manuella register, vilka innehåller uppgifter om fysiska och juridiska personer. För övervakning av lagens bestämmelser har inrättats en särskild myndighet, *Datatilsynet* (Se närmare om lagen bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

Personregisterloven innehåller bestämmelser som har betydelse för registrering och användning av födelsenummer. Det gäller lagens relevanskrav som omfattar alla personregister och en bestämmelse i lagen om att Datatilsynet när det beviljas koncession för ett register särskilt bör överväga att fastställa regler om användningen av födelsenummer.

Relevanskravet gäller för såväl koncessionspliktiga som icke koncessionspliktiga register. Detta innebär att en registerförare inte kan registrera födelsenummer i ett icke koncessionspliktigt register om det inte är sakligt grundat med hänsyn till administration och verksamhet.

Bestämmelsen att Datatilsynet, när det beviljar koncession bör överväga att meddela regler om användning av födelsenummer innebär att Datatilsynet både kan förbjuda att födelsenummer används som identifikationstecken i ett register (offentligt såväl som privat) och kan kräva att födelsenummer som används internt i registret inte skall utlämnas till andra.

Koncessionspliktiga offentliga register har med få undantag fått Datatilsynets tillstånd att använda födelsenummer, såväl internt som vid samkörning med andra register. Privata registerägare har fått tillstånd att använda födelsenummer inom områden där de har uppgiftsplikt till myndigheter eller där det annars finns starka offentliga intressen som kräver en säker identifikation, särskilt inom finanssektorn. Så har t.ex. varit fallet med banker, finansieringsbolag, försäkringsbolag och kreditupplysningsföretag. Advokater och godkänd hälsovårdspersonal har också fått tillstånd att använda

födelsenummer i sina ADB-register. Privata företag som endast har behov av att hålla ordning på sina egna kunder blir däremot som regel hänvisade att använda egna nummerserier.

Alla koncessioner för register som innehåller födelsenummer innehåller ett förbud mot användning av födelsenummer utanpå postförsändelser. Detta förbud gäller också för de föreskriftsreglerade register som kan innehålla födelsenummer.

Datatilsynet har avgjort ett antal ärenden som avsett registrering av födelsenummer. Här skall nämnas några av dessa.

Skolor har erhållit tillstånd att registrera uppgift om födelsenummer för att användas i samband med elevernas avgångs- och examensbevis för att undvika personförväxlingar, men födelsenummer är inte tillåtna på klasslistor som distribueras till bl.a. skolpersonal och elever.

Datatilsynet ålade 1986 Norsk Rikskringkasting (NRK) att endast registrera födelsenummer i sitt licensregister, när licensinnehavaren själv uppgav det och inte använda Det Centrale personregister för att få uppgift om födelsenummer. Datatilsynets beslut ändrades 1987 av Justitiedepartementet som bl.a. lade vikt vid inslaget av myndighetsutövning vid licenskrav.

Datatilsynet ålade 1986 alla videohandlare att ta bort uppgift om födelsenummer på kunder i sina ADB-register, då handlarna inte ansågs ha behov för annat än namn, adress och eventuellt födelsetid vid förfrågan hos folkeregistret för att spåra upp kunder. På samma grund nekades registrering av födelsenummer i videohandlarnas manuella register.

Ett bibliotek nekades att registrera födelsenummer i sitt låneregister eftersom Datatilsynet inte ansåg relevanskravet i personregisterloven uppfyllt.

Det norska televerket nekades att använda födelsenummer i sitt kund/abonnentsregister, då behovet att använda det i verkets egna rutiner inte kunde anses tillräckligt för att ändra praxis.

En bilfirma fick inte rätt att registrera födelsenummer på kunder och ett varuhus blev nekat att registrera detta i samband med ett internt kontokortsystem.

Datatilsynet har givit fackföreningar tillstånd att registrera födelsenummer på medlemmar i sina medlemsregister. Tillstånd beviljades mot bakgrund av att fackföreningarna har skyldighet att anmäla inbetalda medlemsavgifter till arbetsgivaren för vidare underrättelse till skattemyndigheten.

Vid forskningsprojekt som gäller registerforskning har Datatilsynet i en del fall gett tillstånd att använda födelsenummer i forskningsregister när det har ansetts nödvändigt för att följa samma person under en längre tid i andra register. Tilsynet har då ofta satt som villkor att den registeransvarige skall bevara uppgift om födelsenum-

ren på en säkert förvarad manuell lista och att ADB-registret endast skall innehålla löpnummer som refererar till listan. När projektet är avslutat skall listan makuleras. I några tillfällen har det dock beviljats tillstånd för ett ADB-register att innehålla uppgift om födelsenummer. I dessa fall har det dock ställts särskilda krav på säkerhet, bl.a att registret skall föras på en separat maskin.

En ansökan om tillstånd för oljebolag att registrera födelsenummer i samband med kreditvärdering on-line av bensinkortsanvändare avslogs av Datatilsynet, bl.a. med motiveringen att det skulle innebära en ökad press på att uppge födelsenumret.

Utom Norden

Informationssystem inom EU-området

Det finns ett informationssystem som nio av de tolv EU-länderna samarbetar kring, *Schengen Information System (SIS)*. Storbritannien, Danmark och Irland står utanför samarbetet. Systemet är reglerat i den s.k. Schengenkonventionen, som reglerar fri rörlighet mellan länderna och hur länderna skall hantera kontroll av personer vid de yttre gränserna. Detta rör bl.a. den polisiära kontrollen av personer. SIS skall vara ett hjälpmedel för informationsutbyte för kontroll av externa gränser, identifiering av icke önskvärda personer och visst gods. Det skall även användas för polisiärt och juridiskt samarbete, t.ex. narkotikaspaning och annan internationell brottslighet.

Syftet med SIS är att underlätta för myndigheterna att bevara ordning och säkerhet. Uppgifterna i systemet skall enligt konventionen användas för efterlysning för förvarstagande och införande på spärrlista grundat på att en tredjelandsmedborgare eller statslös utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller statens säkerhet eller på att en sådan person varit föremål för vissa åtgärder såsom avlägsnande och omhändertagande av försvunna personer m.fl. Uppgifterna skall vidare användas för anteckning av personer som skall inställa sig i domstol eller avtjäna straff, hemlig övervakning av personer eller fordon för att bekämpa brottslighet och förebygga hot mot den allmänna säkerheten samt efterlysning av föremål för beslag.

Uppgifter får registreras på den grunden att det anses föreligga sannolika skäl för misstanke att en person avser att begå synnerligen grova brott eller, särskilt på grundval av redan begångna brott, misstanke föreligger att han också i framtiden kommer att begå synnerligen grova brott.

SIS består av en nationell enhet i varje stat och av en central enhet som står i förbindelse med de nationella enheterna. En medlemsstat skall inte i den centrala enheten kunna få direkt tillgång till innehållet

i övriga medlemsstaters nationella enheter. Myndigheter i ett medlemsland, t.ex. tull och polis, kan anslutas till en sökrutin som ger information om att uppgifter om en viss person finns registrerade hos ett visst medlemsland. För ett närmare informationsutbyte om personen förutsätts att den nationella enheten tar direkt kontakt med den nationella enheten i den medlemsstat som har uppgifter om personen registrerade.

Varje land ansvarar själv för de uppgifter som landets myndigheter lägger in i systemet. När det gäller enskildas rätt att få ta del av registeruppgifter om dem själva tillämpas nationell lag.

Inom EU pågår arbete med att utarbeta en konvention om ett internationellt databaserat informationsystem, *European Information System (EIS)*. EIS är avsett att bl.a. svara för en "spärrlista", dvs förteckning över tredjelandsmedborgare som är oönskade inom EU-området med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten. En sådan lista förutsätts i den s.k. yttre gränskontrollkonventionen. Denna konvention färdigförhandlades år 1991, men har ännu inte trätt i kraft. Dessutom avses EIS i huvudsak ta över de uppgifter som ankommer på SIS enligt Schengenkonventionen. En framtida EIS-konvention kommer att höra till det regelverk till vilket Sverige har att ansluta sig i samband med en anslutning till EU.

Inom EU-området pågår också arbetet med att införa ett annat internationellt register, fingeravtrycksregistret *EURODAC*. Avsikten med ett sådant register är bl.a. att förhindra att personer reser från land till land och söker asyl i olika namn.

Inom tullområdet finns ett förslag till konvention om ett databaserat underrättelsesystem, *Customs Information System (CIS)*. Systemet skall bestå av en central databas som skall vara tillgänglig via terminaler i de anslutna länderna. Informationen i systemet skall vara hänförlig till gods, transportmedel, företag, personer, brottstrender och tillgängliga expertutlåtanden. I konventionen kommer det att regleras vilken typ av personuppgifter som får registreras. Nationella tullmyndigheter och även andra myndigheter som enligt lag har till uppgift att övervaka efterlevnaden av tullrelaterade bestämmelser får ha tillgång till informationen i CIS.

Europeiska länder

Belgien

Alla personer som är bosatta i Belgien registreras hos den kommun där de är bosatta. Utlänningar som inte är medborgare i ett EU-land

registreras i ett särskilt register om de skall vistas i landet över tre månader.

För administration av befolkningsregistret blir alla personer som är bosatta i Belgien, oavsett medborgarskap, sedan 1983 tilldelade en särskild identitetsbeteckning. Detta identifikationsnummer som ursprungligen var avsett enbart för folkbokföringsändamål, har alltmer utvecklats till att bli en även inom andra administrativa områden accepterad beteckning. Detta har bl.a. lett till avskaffande av särskilda identitetsbeteckningar för bl.a. socialförsäkrings- och skatteområdena. Denna utveckling mot en generell personbeteckning har skett trots att detta inte var den ursprungliga avsikten med införandet av beteckningen.

Belgien har sedan 1992 en dataskyddslag. Lagen träder dock till fullo i kraft först under 1994.

Frankrike

Alla som föds i Frankrike tilldelas ett särskilt nummer, *Numéro d'identification au répertoire*. Numret består av 13 siffror och anger innehavarens kön, födelseår, födelsedag, det departement och distrikt där födelsen ägde rum samt numret i födelseregistret. Detta särskilda nummer har inte kommit till generell användning i samhället. Det kan dock efter särskild tillåtelse användas på vissa områden, t.ex. för administrationen av socialförsäkringssystemet. Ett otal olika nummer finns inom både den offentliga och privata sektorn för att uppfylla olikartade ändamål (ID-kortsnummer, militära inskrivningsnummer, socialförsäkringsnummer, bankkontonummer m.m.).

Den franska dataskyddslagen, *La loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (IFL)*, trädde i kraft 1978. Samma år inrättades en central tillstånds- och tillsynsmyndighet, *La Commission Nationale de L'informatique et des Libertés (CNIL.)* (se bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

CNIL har förmått den centrala skattemyndigheten att skapa och använda ett särskilt skattenummer som ersättning för födelsenumret på deklarationsblanketter.

Grekland

I Grekland antogs år 1986 en lag som gör det möjligt att skapa ett generellt registreringsnummer (EKAM). Numret skulle användas på ID-kort, födelsebevis, vallängder och valkort, socialförsäkringskort, körkort, skatteregister, kommunala register och register förda av grekiska konsulat. På grund av motstånd i massmedia och den

allmänna opinionen har dock numret inte kommit att tillämpas i den omfattning som var avsikten.

Grekland saknar dataskyddslagstiftning.

Irland

Det finns ingen allmänt giltig personbeteckning på Irland. Det finns dock ett antal olika nummer inom den offentliga sektorn som används för särskilt angivna ändamål, bl.a. finns det ett särskilt skatte- och socialförsäkringsnummer, *the Revenue and Social Insurance (RSI) Number*. Det finns inga särskilda regler om hur dessa olika nummer skall se ut. Inom den privata sektorn finns ett ökande antal personbeteckningar, särskilt på finansområdet.

Hittills har man i Irland avstått från något allmänt nationellt identifikationssystem. Frågan om ett (obligatoriskt) nationellt ID-kort har diskuterats, men har avvisats med hänvisning till integritetsaspekter.

Det finns dock fortfarande idéer på att utveckla RSI-numren till ett nationellt identifikationsnummersystem. Avsikten är att varje irländsk medborgare vid födseln skulle tilldelas ett identitetsnummer, RSI-numret, och att detta nummer skulle användas vid alla kontakter som den enskilde har med den offentliga sektorn under sin livstid. Den irländska dataskyddsmyndigheten (Data Protection Commissioner) har motsatt sig ett sådant system, men arbetet med att införa ett sådant system tycks dock inte ha upphört.

Irland har sedan år 1988 en dataskyddslag.

Italien

Varje kommun skall föra ett folkbokföringsregister som upptar alla personer som har hemvist inom kommunen och personer som saknar fast hemvist men uppehåller sig i kommunen. Registret innehåller både uppgifter om varje person och om familjerna.

Italien saknar en dataskyddslag, men en sådan lag förväntas bli antagen av parlamentet under år 1994.

Luxemburg

I Luxemburg för de kommunala myndigheterna en obligatorisk och löpande registrering av befolkningen.

Sedan år 1979 skall bl.a. alla personer som föds eller bosätter sig i Luxemburg tilldelas ett särskilt identitetsnummer. Av numret, som består av elva siffror, kan bl.a. utläsas individens födelsetid och kön. Numret får endast användas för intern administration inom den

offentliga sektorn och i direkta kontakter med den enskilde. I en särskild förordning regleras närmare när och hur identitetsnumret får användas. Användningen av identitetsnumret har dock i viss grad fått en större spridning än som ursprungligen var avsikten, särskilt inom sjukvårdsområdet.

Luxemburg har sedan år 1979 en dataskyddslag.

Nederländerna

Varje person som tillbringar sin dygnsvila i Nederländerna skall omedelbart antecknas i ett kommunalt fört personregister. Undantag gäller för den som vistas tillfälligt i landet.

Ett generellt administrativt nummer har funnits i Nederländerna sedan år 1968. Numret används i huvudsak endast i kommunernas befolkningsregister. Vid mitten av 1980-talet lades fram förslag att skapa ett identitetsnummer för en mer generell användning inom den offentliga sektorn. En förutsättning för en sådan användning var att det skapades ett tillräckligt integritetsskydd för den enskilde. En lag som reglerar dataskyddsfrågor antogs i Nederländerna år 1988 (beträffande lagens närmare innehåll se bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

Sedan år 1989 används ett särskilt taxeringsnummer för beskattningsändamål och inom socialförsäkringsområdet, det s.k. SOFI-numret. En särskild lag reglerar vem som får använda SOFI-numret. Bl.a. får arbetsgivare använda sig av numret för att rapportera uppgift om anställdas inkomster till skattemyndigheterna. För närvarande pågår ett arbete med att låta det generella administrativa numret användas inom även andra områden än det ursprungliga. Avsikten är emellertid inte att detta nummer skall kunna användas inom den privata sektorn.

Portugal

Portugisiska medborgare måste när de kommit upp till femte klass i skolan (ca 10 års ålder) ha ett officiellt identitetskort. Även utlänningar som med uppehållstillstånd vistats sex månader i landet är skyldiga att inneha identitetskort.

Portugals grundlag från år 1977 förbjuder att den enskilde tilldelas ett generellt nationellt identitetsnummer. Trots att någon generell identitetsbeteckning inte finns existerar ändå särskilda sådana nummer. Det finns bl.a. ett särskilt ID-kortsnummer, ett valregisternummer, ett taxeringsnummer, ett socialförsäkringsnummer etc. Inom den privata sektorn finns också ett otal olika nummer som används för skilda ändamål.

Det finns sedan år 1991 en dataskyddslag i Portugal.

Schweiz

Det finns inget särskilt generellt personnummer i Schweiz. Det socialförsäkringsnummer (*AHV*) som finns har istället utvecklats till att bli ett sådant generellt användbart nummer. Detta nummer används av många privata och offentliga organ för ändamål såsom administration av sjukförsäkringsfonder, personaladministration, befolkningsregister, etc. Det används också av militära myndigheter. Numret utgörs av krypterad information som relaterar till den försäkrades namn, kön, medborgarskap (schweiziskt eller utländskt) och en kontrollsiffra.

Schweiz har sedan juli 1993 en federal dataskyddslag, *Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)*. Lagen är en ramlag och anger olika riktlinjer för dataskyddet. Vad angår den privata sektorn bygger lagen till stor del på sektorns möjlighet till självreglering. För den offentliga sektorn innehåller lagen mer precisa regler. Förutom lagen finns en dataskyddsförordning som bl.a. innehåller närmare bestämmelser om insynsrätt och datasäkerhetsfrågor. Enligt förordningen får federala myndigheter använda ett personligt identifikationsnummer i sin administration under förutsättning att numret har sammansatts av slumpvis valda tal. Enskilda myndigheter får utge numret till andra myndigheter om det finns ett "nära samband" med deras arbetsuppgifter.

Spanien

I Spanien utgör det nummer, som anges på det för en spansk medborgare obligatoriska ID-kortet, enligt lag en generell användbar personbeteckning. Numret används både inom den offentliga sektorn för kontakter mellan myndigheter och den enskilde och inom den privata sektorn vid kontakter med den enskilde (t.ex. vid bankkontakter). Numret utökas med olika kontrollsiffror av de offentliga och privata organ som använder sig av det. Enligt lag erhåller i Spanien bosatta utlänningar förutom uppehållstillstånd, arbetstillstånd etc även ett särskilt nummer som de alltid måste ange vid sina kontakter med spanska myndigheter. Sedan år 1966 tilldelas utlänningar bosatta i Spanien även ett särskilt socialförsäkringsnummer. År 1990 infördes ett nytt taxeringsnummer som utgörs av numret på ID-kortet och ett antal kontrollsiffror som är okända för den enskilde. Numret tilldelas vid födelsen.

Sedan 1992 har Spanien en dataskyddslag. Lagens giltighet har dock ifrågasatts av bl.a. ett politiskt parti och Kataloniens regionala parlament. Frågan skall prövas av Spaniens författningsdomstol.

Storbritannien

Storbritannien saknar en central folkbokföring. Någon skyldighet att anmäla flyttning eller namnbyte finns inte. Byte av namn är i princip fritt och inte underkastat någon lagreglering. Den enda omfattande registrering av befolkningen som sker är den som sker inför ett parlamentsval i form av upprättande av vallistor. Sådana listor upprättas i huvudsak på grundval av de hembesök som särskilda valtjänstemän gör inför ett val.

En stor mängd av ändamålsspecifika personbeteckningar finns inom den offentliga sektorn, t.ex. ett särskilt sjukvårdsnummer (National Health Service Number), ett allmänt försäkringsnummer, ett skattenummer, ett körkortsnummer, etc. Sådana nummer kan vara sammansatta på grundval av namn och födelsedata tillsammans med andra beteckningar eller utgöras av ett enkelt serienummer. Härvidlag skiljer det sig från användningsområde till användningsområde (sektor till sektor). Inom den privata sektorn finns ett otal olika identitetsbeteckningar.

Någon generell ID-handling finns inte. Körkort kan i vissa fall användas som identifikationshandling, men saknar foto och är lätta att förfalska. Det har vid flera tillfällen diskuterats att införa ett generellt ID-kort, bl.a. för att kunna komma till rätta med fotbollshuliganer, men förslagen har hittills inte genomförts på grund av stark kritik bl.a. från medborgarrättsgrupper. Beträffande debatten i denna fråga se bl.a. en artikel av Bryan Appleyard i The Independent den 29 september 1993 "Beware a card marked 1984".

I Storbritannien handläggs frågor om dataskydd av the Data Protection Registrar i enlighet med the Data Protection Act från år 1984 (se bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

Tyskland

Inga unika generellt använda personnummer finns i Tyskland. Hur en individ identifieras beror på det särskilda administrativa eller privata sammanhanget.

I Tyskland har man dock sedan lång tid tillbaka en grundlig registrering av befolkningen, baserad på lokala registerenheter. Dessa lokala register innehåller en mängd uppgifter, bl.a. om namn, födelsedata, födelseort, nuvarande och tidigare adress med uppgift om permanent och tillfällig bostad, kön, civilstånd, akademisk examen, minderåriga barn, förmyndare, arbetslöshet, religion m.m. I början av 1970-talet lades fram ett förslag till en befolkningsregisterlag (Bundesmeldesgesetz). Enligt förslaget skulle ett centralt befolkningsregister upprättas och ett tolvsiffrigt personnummer införas för

personer bosatta i Förbundsrepubliken. Den enskildes integritet skulle skyddas genom en samtidigt framlagd dataskyddslag. Förslaget till befolkningsregisterlag bedömdes dock som stridande mot konstitutionen och blev aldrig antaget. Däremot antogs dataskyddslagen.

Alla tyska medborgare som är äldre än 16 år måste enligt lag inneha ett legitimationskort. Undantag görs endast för dem som innehar ett gällande pass eller motsvarande handling från dåvarande DDR. Legitimationsdokument från DDR upphör dock att gälla 1996. Legitimationskortet innehåller förutom uppgift om bl.a. namn, adress och titel även uppgift om födelsetidpunkt och födelseort. På kortet finns angivet ett serienummer, ett löpnummer och ett kontrollnummer. Man använder ett antal olika tekniker för att göra det omöjligt att framställa falska kort. Kortet innehåller ett foto och måste förnyas vart tionde år. Kortet är också maskinläsbart på så sätt att äktheten kan kontrolleras omedelbart mot den utställande myndighetens kortregister. Denna egenskap gör att man med kortets hjälp kan gripa efterlysta personer på flygplatser och gränsstationer.

Dataskyddslagen, *Deutsches Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)*, reviderades år 1991 och utgavs under titeln Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschuttzes. I varje förbundsstat (Bundesland) skall finnas en dataskyddsmyndighet och det tyska parlamentet, Förbundsdagen, skall utse en federal dataskyddskommissionär (Bundesbeauftragte für den Datenschutz). Den federala dataskyddskommissionären skall utöva tillsyn över den allmänna sektorn. I varje företag som använder sig av ADB och som har minst fyra anställda skall finnas ett särskilt dataskyddsombud. Det är dataskyddsombudets uppgift att tillse att dataskyddslagen efterlevs inom företaget. Även i sådana företag som inte använder sig av ADB skall det finnas ett sådant ombud om företaget har minst 20 antällda (se bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

Österrike

I Östterrike finns ingen generell identitetsbeteckning. Det finns endast personnummer som får användas för vissa särskilt angivna syften. Sedan 1988 har dock det identitetsbegrepp som används inom socialförsäkringen även kunnat användas för vissa skatteändamål.

Den österrikiska dataskyddslagen, *Datenschutzgesetz (DSG)*, antogs år 1978. Lagen reviderades år 1986. En dataskyddskommission (Datenschutzkommission) utövar tillsyn över den offentliga sektorns behandling av personuppgifter och kan inträda som biintervenient i processer som förs av privata rättssubjekt. Kommissionen är enligt en grundlagsbestämmelse självständig. Vartannat år överlämnar kommissionen en rapport till ett politiskt sammansatt organ, Dataskyddsrådet

(Datenschutzrat), som har en allmänt övervakande funktion och bl.a. har initiativrätt i lagstiftningsärenden (se bl.a. SOU 1993:10 bilaga 4).

Utomeuropeiska länder

Kanada

Kanada har dels federal lagstiftning, dels sådan lagstiftning som endast gäller i de tio provinser som ingår i federationen. Sedan 1983 finns två federala lagar som behandlar utlämnande och användning av personuppgifter, *The Access to Information Act* och *The Privacy Act*.

The Access to Information Act ger kanadensiska medborgare rätt att ta del av information som finns i federala myndigheters arkiv. Varje år utges en förteckning över de myndigheter som omfattas av lagen. Förteckningen motsvarar en svensk telefonkatalog i omfång. Inom varje federal myndighet skall finnas en särskild *Information Co-ordinator*, som bl.a. har att ta ställning till önskemål om utdrag ur myndighetens register. En sådan begäran måste ske skriftligen på en särskild ansökningsblankett och bl.a. ange för vilket syfte man vill ha informationen. Ansökningsblanketter finns bl.a. på bibliotek och postkontor. Det utgår en ansökningsavgift om minst $5 per ansökan. Den sökande kan också bli skyldig att betala de särskilda kostnader som kan uppstå vid eftersökande av den begärda informationen. För att tillse att lagen följs har inrättats en särskild ombudsman, *Information Commissioner of Canada*. Till denne kan man vända sig om man på något sätt är missnöjd med den aktuella myndighetens agerande.

The Privacy Act reglerar federala myndigheters insamlande, användande, bevarande och utlämnande av personuppgifter. Huvudregeln är att sådan information endast får användas för det ändamål den insamlats för och att den enskilde måste informeras om ändamålet. Den registrerade har, med vissa särskilt angivna undantag, rätt att få uppgift om vad som finns registrerat om honom eller henne i den federala myndighetens register. Ansökan härom skall ske på en särskild blankett. Förfarandet är avgiftsfritt. Sådana myndighetsregister som innehåller personuppgifter redovisas i en särskild förteckning, the Index of Personal Information, som finns allmänt tillgängligt på över 7 000 platser i Kanada. Vidare finns inom varje federal myndighet en *Privacy Co-ordinator*, som bl.a. är ansvarig för att myndigheten följer lagen. Även för tillsynen av denna lag har inrättats en särskild ombudsman, *Privacy Commissioner of Canada*.

Det finns också ett organ (the Treasury Board) som bl.a. har till uppgift att utarbeta riktlinjer och direktiv för andra myndighetsinstitu-

tioner. Ordföranden för Treasury Board har givits sådana befogenheter, att han blivit den främste övervakaren av statliga personrelaterade informationssystem (Personal Information Systems).

Någon federal lagstiftning som reglerar användningen av personuppgifter inom den privata sektorn finns inte. Vissa av Kanadas provinser har infört en lagreglering av användningen av personuppgifter som i stora drag motsvarar den federala lagstiftningen. Så har bl.a. skett i de två största provinserna Ontario och Quebec. Med undantag av Quebec omfattar inte heller denna provinsiella lagstiftning den privata sektorn.

Ett särskilt socialförsäkringsnummer, *Social Security Number (SIN)*, infördes år 1964 för att användas vid identifiering av personer som var kvalificerade för arbetslöshetsförsäkring. Numret tillkom eftersom de nummerserier, arbetslöshetsförsäkringsnummer, som tidigare användes höll på att ta slut. Det niosiffriga SIN-systemet medger 99 miljoner olika sifferkombinationer. År 1965 utvidgades användningen av SIN till administrationen av pensioner. Två år senare blev det tillåtet att använda SIN för skatteuppbördsändamål. I dag finns det 16 lagar eller författningar som ger federala myndigheter och organ befogenhet att samla in uppgifter om SIN. I praktiken har SIN kommit att bli det vanligaste numeriska identitetsbegreppet i landet. SIN är också den vanligaste källan till privata klagomål. Före 1988 fanns ingen allmän policy angående användningen av SIN.

Privacy Act innehåller inga uttryckliga bestämmelser som kontrollerar användandet av SIN och den omfattar, som tidigare nämnts, endast uppgifter hos federala myndigheter.

Under 1979-80 gjorde Perrin Beatty, som då var Minister of State vid the Treasury Board, upp planer för en lagstiftning om en restriktivare användning av SIN. Hans arbete ledde emellertid aldrig till någon begränsning av användningen av SIN.

På den federala regeringens anmodan utarbetade Kanadas dåvarande Privacy Commissioner, Inger Hansen, under 1980-81 en rapport om användningen av SIN. Hon undersökte utbredningen av användningen av SIN på olika nivåer inom regeringen och olika problem med personliga identitetsbegrepp. Hon konstaterade i sin rapport att det inte var vanligt med datorsammanlänkningar, att den utbredda användningen av SIN på federal nivå i första hand var till för att identifiera personer med samma namn, att SIN blivit ett nyckelbegrepp vid identifiering i samband med ADB-behandling och att det krävs mycket mer än reglering eller förbud av användning av SIN för att förebygga skadeverkningar.

Inger Hansen rekommenderade inte någon begränsning av användningen av SIN. Hon kritiserades i Kanada för att hon för mycket beaktat argumenten om effektivitet inom förvaltningen och att hon

accepterat argumentet att datasamkörningar inte kräver enhetliga identitetsnummer. Inger Hansen lämnade ett förslag med begränsad räckvidd som var avsett att förhindra missbruk av personuppgifter. Förslaget innebar att ett tillägg skulle göras till den federala strafflagen i form av kriminalisering av gärningar som riktar sig mot andra människors personliga integritet.

Förslaget skulle göra det nödvändigt för mottagare och insamlare av personuppgifter att till den person som tillhandahåller uppgifter informera om alla sådana ändamål som uppgifterna skall användas för som inte uttryckligen är tillåtna eller framtvingade i lag. Informationen skulle lämnas vid tidpunkten för uppgifternas insamlande och det skulle bli nödvändigt att inhämta samtycke vid användning för nya ändamål. Förslaget, som var avsett att gälla både inom den offentliga och den privata sektorn, ledde inte till någon lagstiftning. Detta anses i stor utsträckning ha berott på en allmän motvilja mot att kriminalisera ytterligare gärningar, särskilt när avsikten var att skydda den personliga integriteten.

I samband med en översyn av the Privacy Act rekommenderade justitieutskottet i det kanadensiska parlamentets underhus (the Justice Committee of the House of Commons) i en rapport år 1988 ett förbud mot insamling av SIN om detta inte var tillåtet i den federala lagstiftningen. Samtidigt föreslogs en bestämmelse som innebar ett förbud mot att neka enskilda som vägrade lämna ut sitt nummer service, såvida inte lagstiftningen krävde att numret lämnades ut.

Den federala regeringen uttalade att det fanns ett behov av att kontrollera användningen av SIN. Man ville förhindra att numret blev ett allmänt spritt identitetsnummer. Ett första steg i denna riktning togs i juni 1988. Då förbjöds all ny insamling och användning av SIN inom den federala offentliga sektorn för administrativa ändamål som inte hade uttryckligt stöd av parlamentet. I princip skulle användningen av SIN begränsas till administration av skatter och pensioner, viss social verksamhet och administration av olika förmåner. En stor del av användningen av SIN skulle på detta sätt komma att elimineras. Direktivet, som skulle genomföras under en femårsperiod, kostnadsberäknades till omkring 16 miljoner kanadensiska dollar.

Regeringens direktiv innebär bl.a. att SIN skall upphöra att vara det huvudsakliga federala identitetsbegreppet för anställda. SIN skall heller inte längre vara det enda identitetsnumret inom den militära verksamheten. The Treasury Board skall också se över den befintliga användningen av SIN hos de federala myndigheterna för att säkerställa att användningen står i överensstämmelse med the Privacy Act.

Federala institutioner måste nu erhålla tillstånd från Treasury Board för att få använda SIN, om användningen inte legaliseras genom bestämmelser i lag eller annan författning. Vid ansökan om tillstånd

måste institutionerna ange varför användningen av SIN har så stora fördelar att det överväger de nackdelar för den personliga integriteten som användningen medför. Regeringen skall också tillförsäkra att rättigheter, förmåner eller privilegier inte nekas någon och att ingen bestraffas för att han vägrar att lämna ut sitt SIN till en institution, utom i sådana fall uppgiftslämnandet är föreskrivet i författning. När enskilda tillfrågas om uppgift om SIN skall de informeras om ändamålet med förfrågningen, om uppgiftslämnandet är frivilligt eller obligatoriskt och vilka konsekvenser det medför att vägra lämna uppgifter.

Den begränsade möjligheten att använda SIN gäller för alla myndighetsorganisationer som upptas i en till the Privacy Act fogad förteckning.

Regeringens avsikt var att fortsätta att applicera liknande regler för återstoden av den offentliga sektorn och för den privata sektorn i avsikt att främja en överensstämmelse med OECD:s rekommendation och riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna. Skulle det inte gå att åstadkomma ett tillfredsställande resultat genom förhandlingar förutskickade regeringen att man avsåg att undersöka möjligheten att lagstiftningsvägen införa förbud mot en användning av SIN som inte är sanktionerad i lag eller annan författning.

The Treasure Board har deltagit i en inventering av sådan användningen av SIN för administrativa ändamål som inte har stöd i lag. Inventeringen resulterade bl.a. i en förteckning över sådan användning av SIN som inte bör tillåtas i fortsättningen. Som exempel på användningsområden där SIN inte längre bör tillåtas kan nämnas viss klientservice såsom medicinska blanketter, ansökningar om försäkring och identitetskort samt ansökningar om permanent uppehållstillstånd.

Professorn David H. Flaherty, numera Privacy Commissioner i British Columbia, anför i sin avhandling Protecting Privacy in Surveillance Societies (The University of North Carolina Press, 1989) att den kanadensiska regeringens arbete med att begränsa och kontrollera användningen av enhetliga personliga identitetsbegrepp i det närmaste saknar föregångare internationellt som ett försök att minska det allmännas övervakning.

Som en reaktion på regeringens direktiv om en begränsning av användningen av SIN skapades ett nytt identitetsbegrepp, *the Personal Record Identifier (PRI)*. PRI används för att sammanlänka en anställd med personuppgifter om honom inom de federala myndigheterna. PRI, som är ett slumpmässigt framtaget åttasiffrigt nummer, kan betraktas som ett anställningsnummer. Maximalt två PRI kan tilldelas varje individ. Det är de federala myndighetsinstitutionerna som ansvarar för att deras anställda förses med ett PRI-nummer och att de anställda informeras om numret. Ett nytt system, *the Central Index*, har inrättats för att tilldela enskilda ett PRI.

Anslutningen till systemet med PRI kommer att ske successivt och beräknas vara avslutat före juni 1994.

När information om anställda kommuniceras med utomstående organisationer skall inte uppgift om PRI lämnas ut. När alla myndigheter anslutit sig till systemet med PRI kommer därför ett särskilt nummer att införas. Detta nummer, *Individual Agency Number (IAN)*, är avsett att användas vid kommunikationer med utomstående organisationer. Uppgift om en persons PRI får således inte lämnas ut av arbetsgivaren till exempelvis banker, fackföreningar eller försäkringsbolag. I sådana sammanhang används i stället den anställdes IAN.

Anställda måste på begäran uppge sitt PRI för arbetsgivaren eller till någon annan federal myndighetsinstitution när detta sker för anställningsrelaterade ändamål. Anställda är inte förpliktade att uppge sitt PRI i något sammanhang utanför det federala myndighetsområdet och det rekommenderas att anställda inte tillåter att deras PRI används utanför myndighetsområdet.

Som ett andra led i sin policy att minska användningen av SIN har regeringen försökt förmå återstoden av den offentliga sektorn och den privata sektorn att införa en motsvarande begränsning av användningen av SIN. Ansträngningar har också gjorts för att försöka påverka den privata sektorn att skydda personuppgifter som finns inom respektive organisation. Beträffande den privata sektorn synes dessa försök dock inte ha lett till någon avsevärd minskning av användningen av SIN. Att lagstiftningsvägen begränsa SIN-användningen inom den privata sektorn anses i Kanada för närvarande inte vara politiskt genomförbart.

Ontario

År 1990 föreslog provinsen Ontarios regering ett nytt unikt livstids nummersystem för ett hälsovårdsprogram som täckte nio miljoner invånare. Införandet av numret, *the Ontario Health Insurance Plan (OHIP) Number*, mötte motstånd bl.a. från the Privacy Commissioner of Ontario och den kanadensiska medborgarrättsrörelsen (the Canadian Civil Liberties Association). Som en följd av bl.a. motståndet antogs en särskild lag, the Ontario Health Card and Numbers Act, som reglerar användningen av numret. Enligt lagen får OHIP-numret användas endast för sjukvårdsrelaterade ändamål, inklusive administration och forskning. Höga böter kan utdömas för enskilda och företag som försöker samla in numret för ändamål som saknar lagstöd. Lagen, som bygger på självkontroll, är dock relativt okänd för kanadensarna. Enskilda kan dock klaga till the Privacy Commisioner.

Quebec

I provinsen Quebec har körkortet använts som ett inofficiellt ID-kort vid kontroll av en persons identitet. Körkortet eller dess nummer används vid olika slags penningtransaktioner, t.ex. vid inlösen av checkar inom den privata sektorn. Det finns förslag om att låta en

persons socialförsäkringskort och körkort även innehålla ett foto på innehavaren. Quebec's dataskyddsmyndighet, Commission d'Accés á línformation du Québec, har påpekat att något centralt fotoregister inte får föras och att inget kort får användas för annat ändamål än för vilket det utfärdats. Debatten om det skall kunna användas som ett generellt ID-kort fortsätter emellertid.

Sedan den 1 januari 1994 gäller en ny dataskyddslag i Quebec.

USA

Någon allmän dataskyddslagstiftning och central dataskyddsmyndighet finns inte i USA. Det finns dock ett skydd för personuppgifter (i amerikansk rätt en del av det bredare juridiska begreppet "privacy") både i domstolspraxis och i viss lagstiftning. Skyddet är dock både sporadiskt, svårtolkat och oöverskådligt.

Rätten till "privacy" skyddas inte uttryckligt av den amerikanska *konstitutionen*, men USAs högsta domstol har ansett ett sådant skydd vara underförstått. I vissa delstaters konstitutioner finns dock ett uttryckligt skydd för "the Right to Privacy".

Den anglosaxiska *Common law* (rättsregler som inte grundar sig på lagstiftning) innehåller bestämmelser som innebär ett skydd för den enskilde att "få vara i fred", "right to be let alone". Enligt dessa regler anses bl.a. banker, läkare, advokater och i viss mån präster skyldiga att hemlighålla sådana personuppgifter som de erhållit i sin yrkesutövning.

Det finns som nämnts även *lagstiftning* som har till syfte att reglera användningen av personuppgifter och rätten till privacy. Lagstiftningen är mycket svåröverskådlig beroende på att USA är en federal stat med många delstater. Det finns dels federal lagstiftning, dels sådan lagstiftning som endast gäller i de 50 delstaterna, District of Columbia och olika territorier. Bestämmelser som skyddar den enskildes "privacy" kan återfinnas i alla dessa slag av lagstiftning. En översikt över gällande lagar ges bl.a i Robert Ellis Smith, Compilation of State and Federal Privacy Laws, 1992 Ed. och Privacy Protection in the United States, utgiven 1992 av US Departement of Commerce.

Det finns varken på den federala eller delstatliga sidan någon generell lag som skyddar all personlig information. Syftet med den lagstiftning som förekommer är främst att skydda den enskilde på sådana områden där riskerna för övergrepp anses särskilt stora. Skyddsnivån varierar beroende på vad det är för slags information och vem som innehar denna. I de flesta fall avser regleringen endast den allmänna sektorn som kontrolleras på ett helt annat sätt än den privata sektorn. På den privata sektorn ingriper lagstiftaren endast för att korrigera felaktigheter som inte kan lösas med hjälp av olika överenskommelser. Den lagstiftning som finns kompletteras ofta av olika slag av självreglerande åtgärder, "self-regulatory activities".

I USA är det också vanligt att användningen av personuppgifter regleras i *avtalsform* eller i olika slag av *etiska regler* för olika yrken

och branscher. Det kan gälla t.ex. advokater, läkare, mediafolk och sjukhusadministratörer. Större företag har också ofta *interna regler* beträffande användningen av personuppgifter.

USA har inte något tillförlitligt befolkningsregister, varken på federal eller delstatsnivå. Förutom en historisk förklaring spelar härvidlag en rad olika faktorer in. USA har förutom en hög legal invandring även en betydande illegal invandring från främst Syd- och Mellanamerika. Identitetskort för invandrare som har fått arbetstillstånd utfärdas visserligen av the Immigration and Naturalization Service (INS), men dessa kort har visat sig vara lätta att förfalska. De födelseattester som utfärdas lokalt av ett stort antal myndigheter är mycket lätta att förfalska. Endast ett fåtal delstater jämför födelse- och dödsattester och då huvudsakligen för barndödlighet. Det är därför lätt att skapa en existerande identitet efter en död person i de offentliga registen. Även levande personers identitet blir ofta stulna och missbrukade.

På grund av denna bristande folkbokföring har andra sätt att styrka sin identitet kommit att användas. Bl.a. har det nummer, *the Social Security Number*, som tillkom på 1930-talet för att administrera den ökande sociala sektorn kommit att användas som ett generellt identifieringsnummer. En federal myndighet, the Social Security Administration, för ett centralt register som omfattar större delen av befolkningen och utfärdar ett slags ID-kort. Social Security Number används inom både federal, delstatlig och kommunal förvaltning samt inom den privata sektorn. Enligt uppgift överväger den nuvarande Clintonadministrationen att använda sig av numren för att administrera sitt förslag till nytt sjukförsäkringssystem. För användningen av numret inom den offentliga sektorn finns vissa i lag föreskrivna begränsningar, bl.a. finns det vissa regler för federal verksamhet i the Privacy Act of 1974. Den privata sektorns användning av numret är i princip oreglerad. För att få tillgång till vissa offentliga och privata tjänster ställs ofta krav på att erhålla en persons Social Security Number. Det kan t.ex. vara svårt att anlita kommunal service, göra avbetalningsköp eller t.o.m. erhålla körkort utan att uppge sitt Social Security Number. I mars 1993 fastslog emellertid den federala appelationsdomstolen i Richmond att staten Virginia inte kunde kräva uppgift om Social Security Number för att registrera presumtiva väljare och inte heller offentliggöra uppgift om sådana nummer.

Den identitetshandling som anses som mest tillförlitlig och därför också i praktiken är den mest accepterade och använda är körkortet. Vissa delstater utfärdar t.o.m. s.k. Non-Driver´s Licenses, dvs "körkort" som inte har någon annan funktion än att användas som ID-kort. Det finns inget centralt körkortsregister, men ett federalt register med över 8 miljoner bilister som begått trafikförseelser.

Det föreligger förslag från bl.a. olika lobbyorganisationer att utveckla antingen registreringen av Social Security Number eller körkortsregistreringen till ett landsomfattande identifikationssystem med särskilda ID-kort. Olika medborgarrättsgrupper, främst American

Civil Liberties Union (ACLU), har motsatt sig sådana förslag med bl.a motiveringen att ett sådant system skulle ge regeringen för stor makt att kontrollera medborgarna.

Australien

Ett förslag om att införa ett nationellt ID-kort med foto av innehavaren, ett personligt identifikationsnummer och ett centralt befolkningsregister godkändes år 1986 av representationshuset i det australiska parlamentet, men stoppades av senaten i parlamentet efter en kraftig proteststorm. (Se bl.a. Simon Davies, Big Brother - Australia's Growing Web of Surveillance, Sydney, 1992).

Australien antog en federal dataskyddslag år 1988. Lagen, the Privacy Act, omfattar dels den allmänna sektor som står under federal jurisdiktion (Commonwealth Agencies), dels den administration som finns i huvudstadsområdet ACT (Australian Capital Territory). I lagen anges elva olika dataskyddsprinciper (Information Privacy Principles) som myndigheterna har att följa. Dessa principer bygger på principerna i OECDs riktlinjer om dataskydd (se *bilaga 4*). Lagen innehåller också bindande riktlinjer för användningen av skattemyndigheternas identifikationsnummer (*Tax File Number Information*). Reglerna om användningen av dessa nummer gäller även utanför det federala området och omfattar även den privata sektorn.

En särskild dataskyddsombudsman, the Privacy Commissioner, har till uppgift att övervaka att principerna och riktlinjerna i Privacy Act följs. Denne har befogenhet att utfärda särskilda riktlinjer (Guidelines) för vissa sektorer av den federala förvaltningen och för användningen av skatteförvaltningens identifikationsnummer. Med undantag för de riktlinjer som rör identifikationsnumren, är dock sådana riktlinjer endast rådgivande och inte förpliktande. The Privacy Commissioner har befogenhet att företa nödvändiga undersökningar och hålla olika slag av förhör.

På delstatsnivå finns dataskyddslagstiftning endast i New South Wales. Förslag till dataskyddslagstiftning föreligger i South Australia. I Queensland gällde en tidsbegränsad dataskyddslag mellan åren 1984 och 1991.

Internationella dokument

Det stora informationsflöde som sker över nationsgränserna har skapat ett behov av internationell reglering i syfte att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet.

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, den s.k. *dataskyddskonventionen*. Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Den har ratificerats av ett flertal europeiska länder däribland Sverige. Enligt artikel 11 i konventionen kan konventionsstaterna medge den enskilde ett vidare skydd än vad som föreskrivs i konventionen. Konventionen torde därför inte inskränka möjligheterna att begränsa användningen av personnummer.

Inom Europarådet har utarbetats ett flertal *rekommendationer* inom dataskyddsområdet. Som exempel kan nämnas rekommendationen om skydd för personuppgifter som används för anställningsändamål, Recommendation No. R (89) 2, rekommendationen om skydd för personuppgifter som används för forskning och statistik, Recommendation No. R (83) 10 samt rekommendationen om skydd för personuppgifter som används för direktreklamändamål, Recommendation No. R (85, 20). De angivna rekommendationerna reglerar inte särskilt behandling av personliga identitetsnummer eller liknande och torde därför inte påverka möjligheterna att begränsa användningen av personnummer.

Inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, har en expertgrupp utarbetat vissa *riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna*, Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. Riktlinjerna antogs år 1980 av OECD:s råd tillsammans med en rekommendation till medlemsländernas regeringar om att beakta riktlinjerna i nationell lagstiftning. Samtliga medlemsländer, däribland Sverige, har godtagit rekommendationen och därmed åtagit sig att följa denna. Riktlinjerna är tillämpliga både på manuellt förda personuppgifter och uppgifter som lagras automatiskt.

Riktlinjerna är att betrakta som minimiregler och hindrar därför inte att integritetsskyddet görs mer omfattande än vad som föreskrivs i riktlinjerna.

EG-kommissionen antog i september 1990 ett *förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter* (Proposal for a Council Directive, SYN 287). Sedan förslaget behandlats i EU:s ministerråd och Europa-parlamentet har EG-kommissionen i oktober 1992 antagit ett nytt reviderat förslag till direktiv. Detta förslag är föremål för behandling i Ministerrådet. Rådet kommer sannolikt att ta slutlig ställning till det nya förslaget någon gång under år 1994. Därefter har medlemsländerna en implementeringstid på 18 månader innan direktivet träder i kraft. Ett framtida EG-direktiv torde på sikt komma att bli en del av EES-avtalet. En redogörelse för direktivförslaget finns i Datalagsutredningens slutbetänkande (SOU 1993:10) En ny datalag.

I utredningens direktiv anförs att utredningen bör ta del av direktivförslaget och följa den fortsatta behandlingen av förslaget.

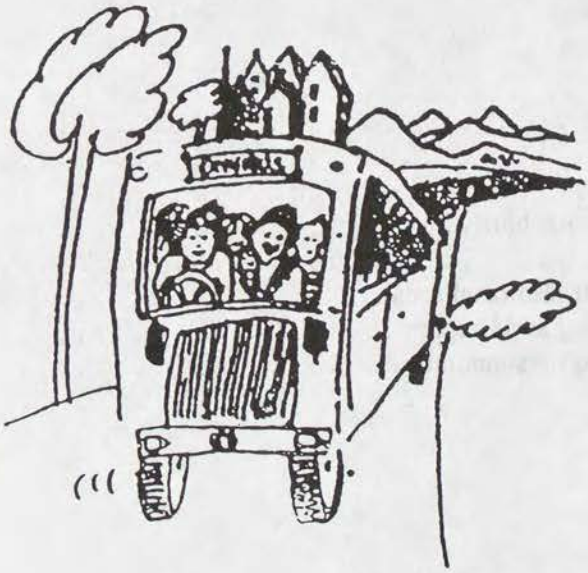
Direktivförslaget är tillämpligt både på automatiskt behandlade personuppgifter och manuellt behandlade personuppgifter om uppgifterna är eller avses bli ordnade i ett register, dvs så att sökning underlättas.

Enligt artikel 8.5 i direktivförslaget skall medlemsstaterna bestämma under vilka förhållanden nationella identifikationsnummer eller andra allmänt tillämpade identifieringsbegrepp får användas. Bestämmelsen tillkom efter förslag från Europa-parlamentet. Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i det ursprungliga direktivförslaget. Något krav på lagreglering av behandlingen finns inte.

Under förutsättning att de grundläggande reglerna i direkivförslaget följs och att en reglering inte begränsar eller förhindrar det fria flödet av personuppgifter mellan staterna med hänvisning till den enskildes integritetsskydd sådant det framgår av direktivet, torde direktivförslaget inte utgöra något hinder mot att införa bestämmelser som begränsar användningen av personnummer.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
V/Utredningsgruppen
Kerstin Tengrud

December 1993



TEKNISK RAPPORT FÖR OMNIBUSS 93:5

Buss 93:5 ingår i SCB:s löpande omnibussverksamhet med postenkät som huvudsaklig datainsamlingsmetod.

Urvalet omfattade 1198 personer i åldern 18-74 år i hela riket.

Fältarbetet genomfördes under november-december 1993.

Den vägda svarsprocenten uppgick till 79 procent.

Innehållsförteckning

1 INLEDNING

I SCB:s omnibussundersökningar delar flera kunder på frågeutrymmet, vilket ger lägre kostnader per kund. Undersökningarna genomförs med postenkät som huvudsaklig datainsamlingsmetod och urvalet omfattar cirka 1200 personer. Kunderna tillhör alla kategorier - myndigheter, utredningar, organisationer och företag.

2 URVAL

Urvalet på 1198 personer drogs från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) bland personer 18-74 år gamla och kyrkobokförda i riket och med lika urvalssannolikhet för alla. Urvalet till telefonintervjuerna omfattade 187 personer och drogs slumpmässigt bland dem som ej besvarat postenkäten.

Tabell 1.

		Antal
Enkätsvarande efter två skriftliga påminnelser		832
Utvalda för bortfallsuppföljning		187
därav	enkätsvar	26
	telefonintervju	32
	avböjd medverkan	42
	hemlig telefon/saknar telefon	30
	sjukdom	8
	tillfälligt bortrest	6
	språksvårigheter	5
	oanträffade	27
	lovat skicka in	11
Ej utvalda för bortfallsuppföljning		179
Urval		1198

Då intervjuaren tog kontakt för telefonintervju visade det sig att 26 personer redan hade skickat in enkäten besvarad eller föredrog att svara skriftligen.

3 FÄLTARBETE

Fältarbetet genomfördes under tiden november-december 1993 med hjälp av postenkät. Efter två skriftliga påminnelser valdes hälften av dem som inte svarat ut för telefonintervju.

Resultatet av fältarbetet framgår av tabell 1.

Eftersom endast en del av enkätbortfallet utvaldes till intervju är bortfallsnivån ur representativitetssynpunkt lägre. Den vägda svarsprocenten uppgår till 79 procent.

Vägd svarsprocent = 100 x (832/1198 + (1-832/1198) x 58/187) = 79

4 SVARANDE OCH BORTFALL

För att i någon mån belysa hur väl de svarande i undersökningen kan anses representera hela urvalet jämförs i tabell 2 de svarande med urvalet i några registervariabler.

Vid procentberäkningarna för de svarande har dessa vägts på samma sätt som vid resultatredovisningen i övrigt (se avsnitt 5).

Tabell 2.

Variabel	Svarande %	Urval %
KÖN		
Män	53.6	49.8
Kvinnor	46.4	50.1
ÅLDER		
18-34 år	35.1	35.3
35-54 år	39.3	39.0
55-74 år	25.6	25.7
H-REGION		
Storstäder	32.8	33.3
Övriga större städer	36.2	37.0
Övriga riket	28.9	29.7

Av tabell 2 framgår att, för de studerade registervariablerna, endast små skillnader föreligger mellan procentskattningarna för de svarande och procenttalen för urvalet.

Det partiella bortfallet (= antalet som inte besvarat en viss fråga, men som medverkat i undersökningen) framgår av tabellerna.

5 SKATTNING

Vid skattningen vägs intervjusvaren upp till att svara mot hela enkätbortfallet och skattningen av procenttal görs enligt formel (1).

$$\frac{100}{n} \cdot \left(x_s + \frac{n_b}{n'_{bs}} \cdot x'_{bs}\right) \qquad (1)$$

där

n är nettourvalets storlek

x_s är summan av enkätsvaren

n_b är antalet som ej besvarat enkäten

n'_{bs} är antalet svarande i subsamplet

x'_{bs} är summan av svaren i subsamplet

Vad är nu skillnaden mellan formel (1) och den enklaste metoden där alla svar räknas lika oavsett datainsamlingsmetod? Om vi antar att medelvärdet för de enkätsvarande i undersökningsvaribeln ungefär lika mycket liknar medelvärdet för enkätbortfallet som medelvärdet för de intervjusvarande gör så får man en något mindre varians med den enklare metoden. Denna är då att föredra. Å andra sidan är detta antagande ofta inte realistiskt - man har i en del fall skäl att tro att de som svarar först efter en intensiv bearbetning eller inte svarar alls kan ha avvikande medelvärden i undersökningsvariabeln. I så fall är formel (1) klart överlägsen den enkla metoden eftersom formel (1) ger ett lägre systematiskt bortfallsfel.

6 GUIDE I ATT LÄSA TABELLERNA

I tabellerna presenteras procentskattningar som beräknats på det sätt som beskrivs i avsnitt 5. Skattningarna är behäftade med en viss osäkerhet, dels en ***slumpmässig osäkerhet*** beroende på att de baseras på ett urval i stället för en totalundersökning, dels en ***systematisk osäkerhet*** beroende på att inte samtliga utvalda svarat.

Den ***slumpmässiga osäkerheten*** varierar beroende på procenttalets storlek och hur stort urvalet är för den redovisningsgrupp skattningen avser. Osäkerheten är liten för skattningar som avser samtliga personer, men ganska stor för skattningar rörande en mindre redovisningsgrupp, t. ex. en viss åldersgrupp. Osäkerheten kan beräknas med ett s.k. 95-procentigt konfidensintervall, vilket med 95 procents sannolikhet inkluderar det sanna värdet för populationen.

Osäkerhetstalet (dvs. standardavvikelsen x 1.96) anges i maskintabellerna under antals- och procentskattningen.

Om skattningen är t. ex. 83 % och osäkerhetstalet för skattningen 3 % så ligger det sanna värdet för populationen i intervallet 83 ± 3 %.

Eventuella frågetecken efter osäkerhetstalet anger att procentskattningen är alltför osäker att använda.

Den ***systematiska osäkerheten*** (bortfallsbiasen) beror på hur stort bortfallet är (den vägda bortfallsprocenten) samt hur mycket procenttalet för denna grupp avviker från procenttalet bland de medverkande i bortfallsurvalet. Bortfallsbiasen kan uttryckas med följande formel:

Bortfallsbias $(\hat{P}) = W_b\,(P_{bs} - P_{bb})$,

där

W_b, P_{bs} och P_{bb}

är populationsmotsvarigheterna till "den vägda bortfallsprocenten" respektive procenttalen i bortfallsurvalet bland dem som medverkar respektive inte medverkar. De senaste storheterna känner vi inte. Om vi antar att procenttalen skiljer sig åt med 10 procentenheter och att den vägda bortfallsprocenten är 20 procent, så blir bortfallsbiasen 2 procentenheter (= 0,20 x 10 procent).

7 BESKRIVNING AV H-REGION

H-region	Kod	Omfattning
Stockholms	1	Stockholms/Södertälje A-region
Göteborgs	8	Göteborgs A-region
Malmö	9	Malmö/Lund/Trelleborgs A-region
Större städer	3	Kommuner med mer än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum
Södra mellanbygden	4	Kommuner med mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum samt med mer än 300 000 invånare inom 100 kilometers radie från samma punkt
Norra tätbygden	5	Kommuner med mer än 27 000 och mindre än 90 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum samt med mindre än 300 000 invånare inom 100 kilometers radie från samma punkt
Norra glesbygden	6	Kommuner med mindre än 27 000 invånare inom 30 kilometers radie från kommuncentrum
Göteborgs+Malmö	2	

Frågor om personnummer

Frågeställare är personnummerutredningen, Justitiedepartementet.

13 Ibland brukar man säga att vi nu lever i dataåldern. Tycker Du själv att Du känner till...

1 ☐ mycket eller ganska mycket om datoranvändning?

2 ☐ något om datoranvändning?

3 ☐ i stort sett inget om datoranvändning?

4 ☐ Vet ej

14 I de personregister som finns används oftast personnummer för att man skall kunna identifiera en speciell person. Över huvud taget används i dag personnummer i många olika sammanhang.

Har det någon gång hänt att Du tyckt att det har varit *obehagligt* att lämna Ditt personnummer?

1 ☐ Ja. Ange i vilket sammanhang Du tyckte det var obehagligt att lämna Ditt personnummer.

.....

2 ☐ Nej

3 ☐ Vet ej, har ej tänkt på saken

15a Har Du någon gång känt olust över personnummeranvändning på grund av att personnumret upplyser om Din ålder?

1 ☐ Ja, ofta

2 ☐ Ja, någon gång

3 ☐ Nej, aldrig

15b Har Du någon gång känt olust över personnummeranvändning på grund av att personnumret kan underlätta samkörning med andra register?

1 ☐ Ja, ofta

2 ☐ Ja, någon gång

3 ☐ Nej, aldrig

15c Har Du någon gång känt olust över personnummeranvändning på grund av risk att personnumret skulle kunna missbrukas?

1 ☐ Ja, ofta

2 ☐ Ja, någon gång

3 ☐ Nej, aldrig

Om ja: På vilket sätt tror Du att personnumret skulle kunna missbrukas?.....

.....

15d Har Du någon gång känt olust över att personnummer funnits noterat på faktura, utbetalningsavi, protokoll, förordnande eller på annat synligt ställe?

1 ☐ Ja, ofta
2 ☐ Ja, någon gång
3 ☐ Nej, aldrig

16 Anser Du att användningen av personnummer i register kan skydda Dig mot förväxlingar med andra personer?

1 ☐ Ja
2 ☐ Nej
3 ☐ Vet ej

17 Vi har nedan skrivit upp en del myndigheter, organisationer och företag som har personregister med personnummer. Vill Du för var och en av dem säga vilka Du tycker inte alls skall få använda personnummer, vilka Du tycker skall få använda personnummer i mindre omfattning än i dag och vilka Du tycker skall få använda personnummer i samma omfattning som i dag?

	Inte alls	Mindre omfattning än i dag	Samma omfattning som i dag	Vet ej
Banker	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Bibliotek	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Försäkringsbolag	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Försäkringskassan	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Kontokortsföretag	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Kronofogdemyndigheten	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Polisen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Postorderföretagens kundregister	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Skattemyndigheterna	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Socialnämnderna	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Statistiska centralbyrån	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Tidningarnas prenumerantregister	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4
Varuhusens kundregister	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4

18 Anser Du att det skulle vara övervägande fördelar eller övervägande nackdelar om personnummer i t ex kundregister skulle ersättas av andra nummer?

1 ☐ Övervägande fördelar

2 ☐ Ingen skillnad

3 ☐ Övervägande nackdelar

4 ☐ Vet ej

19 En begränsning av användningen av personnummer skulle i många fall medföra att servicen minskade. Det kan exempelvis bli nödvändigt att den enskilde själv anmäler adressändringar på flera olika ställen. Hur stor minskning av servicegraden kan Du acceptera om personnummeranvändningen begränsas?

1 ☐ Kan acceptera en stor minskning av servicegraden

2 ☐ Kan acceptera en viss minskning av servicegraden

3 ☐ Kan inte acceptera någon minskning av servicegraden

4 ☐ Vet ej

Variabel: Känner till om datoranvändning

FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	100 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	1 2
MYCKET EL GANSKA MYCKET	0 0	100 0	0 0	0 0	0 0	0 0	31 4
NÅGOT	0 0	0 0	100 0	0 0	0 0	0 0	41 4
I STORT SETT INGET	0 0	0 0	0 0	100 0	0 0	0 0	23 4
VET EJ	0 0	0 0	0 0	0 0	100 0	0 0	4 2
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	100 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 14 OBEHAGLIGT ATT LÄMNA PERSONNUMMER FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	1 2
JA	11 1?	41 9	28 6	17 7	12 1?	0 0	29 4
NEJ	0 0	46 9	51 7	54 10	45 2?	100 0	49 5
VET EJ	6 1?	13 7	20 5	28 8	43 2?	0 0	20 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 1	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 15A OLUST PERSONNR UPPLYSER OM ÅLDER FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	1 1
JA, OFTA	6 1?	6 4	3 3	2 2	5 ?	0 0	4 2
JA, NÅGON GÅNG	0 0	7 4	15 4	14 6	9 1?	0 0	12 3
NEJ, ALDRIG	11 1?	86 6	82 5	85 6	86 1?	100 0	83 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 15B OLUST UNDERLÄTTA SAMKÖRNING FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	0 1	0 0	0 0	0 0	0 0	1 2
JA, OFTA	6 1?	23 8	18 5	15 6	9 1?	0 0	18 3
JA, NÅGON GÅNG	11 1?	34 8	39 7	28 8	23 1?	0 0	34 4
NEJ, ALDRIG	0 0	43 9	43 7	57 9	67 1?	100 0	46 5
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 15C OLUST PERSONNR MISSBRUKAS FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	89 1?	0 0	0 1	0 1	0 0	0 0	2 2
JA, OFTA	11 1?	26 8	21 6	17 7	12 1?	0 0	21 4
JA, NÅGON GÅNG	0 0	48 9	45 7	33 9	23 1?	0 0	42 5
NEJ, ALDRIG	0 0	26 7	34 6	50 10	65 2?	100 0	36 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 15D OLUST PERSONNR PÅ SYNLIGT STÄLLE FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	77 2?	1 1	1 1	2 5	0 0	0 0	2 2
JA, OFTA	6 1?	17 7	16 5	9 4	14 1?	0 0	14 3
JA, NÅGON GÅNG	6 1?	31 8	35 6	24 7	14 1?	0 0	30 4
NEJ, ALDRIG	11 1?	52 9	49 7	65 9	72 1?	100 0	54 5
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 16 PERSONNR SKYDDA MOT FÖRVÄXLING FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	77 2?	0 0	1 3	0 1	0 0	0 0	2 2
JA	11 1?	62 9	57 7	48 10	28 1?	100 0	55 5
NEJ	0 0	25 8	15 4	20 8	29 2?	0 0	20 4
VET EJ	11 1?	13 5	27 6	31 9	43 2?	0 0	24 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 BANKER FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	1 1	2 3	4 5	17 2?	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	9 5	5 3	7 5	22 2?	0 0	7 3
MINDRE OMFATTNING	0 0	12 5	13 5	9 4	7 ?	0 0	11 3
SAMMA OMFATTNING	17 2?	78 7	77 6	76 8	49 2?	100 0	75 4
VET EJ	0 0	0 1	2 1	5 5	5 ?	0 0	2 1
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 BIBLIOTEK — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	1	2	5	19	0	4
	2?	1	1	5	2?	0	2
INTE ALLS	6	42	44	40	48	0	42
	1?	9	7	9	2?	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	12	11	6	0	0	10
	0	6	4	3	0	0	3
SAMMA OMFATTNING	11	37	33	34	14	0	33
	1?	9	7	10	1?	0	5
VET EJ	0	8	10	15	19	100	11
	0	4	3	8	1?	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSBOLAG — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	1	1	4	22	0	4
	2?	1	1	5	2?	0	2
INTE ALLS	0	9	7	10	24	0	9
	0	5	3	7	2?	0	3
MINDRE OMFATTNING	0	18	12	13	5	0	14
	0	7	4	6	?	0	3
SAMMA OMFATTNING	17	72	78	69	45	100	72
	2?	8	5	9	2?	0	4
VET EJ	0	1	2	4	5	0	2
	0	1	1	5	?	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSKASSA — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	1	1	3	22	0	4
	2?	1	1	5	2?	0	2
INTE ALLS	0	4	3	4	17	0	4
	0	4	3	5	2?	0	2
MINDRE OMFATTNING	0	7	7	3	0	0	5
	0	4	3	2	0	0	2
SAMMA OMFATTNING	17	87	88	86	59	100	85
	2?	6	4	8	2?	0	4
VET EJ	0	1	1	4	2	0	2
	0	1	1	5	?	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 KONTOKORTSFÖRETAG — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	1 1	1 1	4 5	22 2?	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	23 8	20 5	31 9	41 2?	0 0	24 4
MINDRE OMFATTNING	6 1?	17 6	21 6	15 6	0 0	0 0	17 3
SAMMA OMFATTNING	11 1?	50 9	48 7	31 9	28 1?	0 0	43 5
VET EJ	0 0	7 5	10 4	19 9	9 1?	100 0	11 3
FLERA SVAR	0 0	2 3	0 0	0 0	0 0	0 0	1 1
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 KRONOFOGDEMYNDIGHETEN — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	1 1	1 1	5 5	22 2?	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	7 5	6 3	8 5	27 2?	0 0	8 3
MINDRE OMFATTNING	0 0	6 4	12 5	10 5	0 0	0 0	9 3
SAMMA OMFATTNING	17 2?	82 7	72 7	65 10	42 2?	0 0	71 4
VET EJ	0 0	4 4	9 5	13 7	9 1?	100 0	8 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 POLISEN — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	1 1	1 1	6 6	22 2?	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	4 4	4 3	6 5	17 2?	0 0	5 2
MINDRE OMFATTNING	0 0	4 2	5 3	4 3	0 0	0 0	4 2
SAMMA OMFATTNING	17 2?	90 5	86 5	78 9	54 2?	100 0	83 4
VET EJ	0 0	2 3	4 3	5 5	7 ?	0 0	4 2
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 POSTORDERFÖRETAGENS KUNDREGISTER FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	1	1	4	22	0	3
	2?	1	1	5	2?	0	2
INTE ALLS	11	56	58	52	52	0	55
	1?	9	7	10	2?	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	20	15	11	0	0	15
	0	7	3	4	0	0	3
SAMMA OMFATTNING	0	19	18	24	9	0	19
	0	8	5	9	1?	0	4
VET EJ	6	5	8	10	16	100	8
	1?	4	4	7	1?	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	1	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 SKATTEMYNDIGHETERNA FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	1	1	4	19	0	4
	2?	1	1	5	2?	0	2
INTE ALLS	0	5	3	5	24	0	5
	0	4	3	5	2?	0	2
MINDRE OMFATTNING	0	5	10	4	0	0	6
	0	4	5	2	0	0	2
SAMMA OMFATTNING	17	89	84	83	54	100	83
	2?	5	5	8	2?	0	4
VET EJ	0	1	2	4	2	0	2
	0	1	1	5	?	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 SOCIALNÄMNDERNA FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	1	1	7	24	0	4
	2?	1	1	6	2?	0	2
INTE ALLS	0	11	11	8	24	0	11
	0	6	5	5	2?	0	3
MINDRE OMFATTNING	6	13	14	16	0	0	13
	1?	6	4	7	0	0	3
SAMMA OMFATTNING	11	68	66	56	33	100	62
	1?	8	6	10	1?	0	5
VET EJ	0	7	8	13	19	0	9
	0	4	3	7	1?	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 STATISTISKA CENTRALBYRÅN — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	1 1	2 1	8 7	20 2?	0 0	5 3
INTE ALLS	6 1?	24 8	24 6	30 10	47 2?	0 0	26 4
MINDRE OMFATTNING	0 0	21 8	21 6	14 5	0 0	0 0	18 4
SAMMA OMFATTNING	11 1?	54 9	53 7	48 11	33 2?	0 0	51 5
VET EJ	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 TIDNINGARNAS PRENUMERANTREGISTER — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	88 2?	0 1	0 0	4 5	23 2?	0 0	3 2
INTE ALLS	12 2?	59 9	63 7	57 10	61 2?	0 0	60 5
MINDRE OMFATTNING	0 0	18 8	14 4	14 6	3 ?	0 0	15 3
SAMMA OMFATTNING	0 0	22 8	23 6	25 10	13 1?	0 0	22 4
VET EJ	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 VARUHUSENS KUNDREGISTER — FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83 2?	0 1	0 1	4 5	19 2?	0 0	3 2
INTE ALLS	6 1?	61 9	59 7	55 10	59 2?	0 0	58 5
MINDRE OMFATTNING	6 1?	14 7	16 5	10 6	2 ?	0 0	13 3
SAMMA OMFATTNING	0 0	20 8	16 6	17 8	12 1?	0 0	17 4
VET EJ	6 1?	4 2	9 4	14 8	7 ?	100 0	8 3
FLERA SVAR	0 0	0 1	0 0	0 1	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 18 PERSONNR ERSÄTTAS MED ANDRA NUMMER FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	0	0	0	0	0	1
	2?	0	0	1	0	0	2
ÖVERVÄGANDE FÖRDELAR	0	45	36	26	7	0	35
	0	9	6	8	?	0	4
INGEN SKILLNAD	11	27	21	22	24	0	23
	1?	8	5	8	2?	0	4
ÖVERVÄGANDE NACKDELAR	6	13	10	9	5	100	11
	1?	6	4	5	?	0	3
VET EJ	0	14	33	42	64	0	30
	0	6	7	10	2?	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 19 MINSKNING AV SERVICEGRADEN FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING

PROCENT

	EJ SVAR	MYCKET ELLER GANSKA MYCKET	NÅGOT	INGET	VET EJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	83	0	0	0	0	0	1
	2?	1	0	0	0	0	2
STOR MINSKNING	0	17	14	16	2	0	15
	0	6	4	7	?	0	3
VISS MINSKNING	6	47	52	37	23	0	45
	1?	9	7	9	1?	0	5
INTE NÅGON MINSKNING	11	28	23	20	29	100	24
	1?	9	6	7	2?	0	4
VET EJ	0	8	11	27	45	0	15
	0	5	4	10	2?	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

Variabel: Kön

FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING — KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	2 2	1 2	1 2
MYCKET EL GANSKA MYCKET	39 7	21 5	31 4
NÅGOT	38 6	46 6	41 4
I STORT SETT INGET	17 5	29 6	23 4
VET EJ	4 3	3 1	4 2
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 14 OBEHAGLIGT ATT LÄMNA PERSONNUMMER — KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1 2	1 2	1 2
JA	29 6	29 6	29 4
NEJ	52 7	46 6	49 5
VET EJ	18 5	23 5	20 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 15A OLUST PERSONNR UPPLYSER OM ÅLDER KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1 2	1 2	1 1
JA, OFTA	4 2	4 3	4 2
JA, NÅGON GÅNG	10 3	14 4	12 3
NEJ, ALDRIG	85 4	81 5	83 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 15B OLUST UNDERLÄTTA SAMKÖRNING KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1 2	1 2	1 2
JA, OFTA	19 5	17 5	18 3
JA, NÅGON GÅNG	32 6	36 6	34 4
NEJ, ALDRIG	47 7	45 6	46 5
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 15C OLUST PERSONNR MISSBRUKAS KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1 2	2 2	2 2
JA, OFTA	24 6	17 5	21 4
JA, NÅGON GÅNG	39 7	44 6	42 5
NEJ, ALDRIG	35 6	37 6	36 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 15D OLUST PERSONNR PÅ SYNLIGT STÄLLE KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	2 2	2 3	2 2
JA, OFTA	13 5	15 4	14 3
JA, NÅGON GÅNG	26 5	34 6	30 4
NEJ, ALDRIG	58 6	48 6	54 5
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 16 PERSONNR SKYDDA MOT FÖRVÄXLING KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1 2	3 3	2 2
JA	58 7	50 6	55 5
NEJ	23 6	16 4	20 4
VET EJ	17 4	31 6	24 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 17 BANKER KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	5 3	3 3	4 2
INTE ALLS	8 4	6 3	7 3
MINDRE OMFATTNING	10 3	13 4	11 3
SAMMA OMFATTNING	75 6	76 6	75 4
VET EJ	2 2	2 1	2 1
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 17 BIBLIOTEK KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4	4	4
	3	3	2
INTE ALLS	37	48	42
	6	6	5
MINDRE OMFATTNING	9	10	10
	4	4	3
SAMMA OMFATTNING	39	27	33
	7	6	5
VET EJ	10	12	11
	3	4	3
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSBOLAG KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4	3	4
	3	3	2
INTE ALLS	10	7	9
	4	4	3
MINDRE OMFATTNING	13	14	14
	4	4	3
SAMMA OMFATTNING	71	73	72
	6	6	4
VET EJ	2	2	2
	2	1	1
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSKASSA KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4	3	4
	3	3	2
INTE ALLS	4	4	4
	3	3	2
MINDRE OMFATTNING	6	5	5
	3	3	2
SAMMA OMFATTNING	84	86	85
	5	5	4
VET EJ	2	2	2
	2	1	1
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 KONTOKORTSFÖRETAG KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4 3	4 3	4 2
INTE ALLS	23 5	25 6	24 4
MINDRE OMFATTNING	18 5	16 4	17 3
SAMMA OMFATTNING	44 7	42 6	43 5
VET EJ	10 4	13 4	11 3
FLERA SVAR	1 2	0 0	1 1
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 17 KRONOFOGDEMYNDIGHETEN KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4 3	4 3	4 2
INTE ALLS	9 4	6 3	8 3
MINDRE OMFATTNING	9 3	9 5	9 3
SAMMA OMFATTNING	72 6	71 6	71 4
VET EJ	7 4	10 4	8 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 17 POLISEN KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4 3	4 4	4 2
INTE ALLS	6 3	5 3	5 2
MINDRE OMFATTNING	4 2	5 3	4 2
SAMMA OMFATTNING	84 5	83 5	83 4
VET EJ	4 3	3 2	4 2
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0

FR 17 SKATTEMYNDIGHETERNA KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4	3	4
	3	3	2
INTE ALLS	5	4	5
	3	3	2
MINDRE OMFATTNING	7	6	6
	3	3	2
SAMMA OMFATTNING	82	85	83
	5	5	4
VET EJ	2	2	2
	2	1	1
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 POSTORDERFÖRETAGENS KUNDREGISTER KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	3	4	3
	3	3	2
INTE ALLS	50	61	55
	7	6	5
MINDRE OMFATTNING	17	12	15
	5	3	3
SAMMA OMFATTNING	23	14	19
	6	4	4
VET EJ	7	8	8
	4	3	3
FLERA SVAR	0	0	0
	0	1	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 SOCIALNÄMNDERNA KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4	4	4
	3	4	2
INTE ALLS	11	10	11
	5	5	3
MINDRE OMFATTNING	12	14	13
	4	4	3
SAMMA OMFATTNING	65	59	62
	6	6	5
VET EJ	7	11	9
	3	4	3
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 STATISTISKA CENTRALBYRÅN KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	4	5	5
	3	4	3
INTE ALLS	25	27	26
	6	6	4
MINDRE OMFATTNING	18	19	18
	5	5	4
SAMMA OMFATTNING	53	48	51
	7	7	5
VET EJ	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 TIDNINGARNAS PRENUMERANTREGISTER KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	3	4	3
	3	4	2
INTE ALLS	54	67	60
	7	6	5
MINDRE OMFATTNING	16	13	15
	5	4	3
SAMMA OMFATTNING	28	16	22
	7	5	4
VET EJ	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 17 VARUHUSENS KUNDREGISTER KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	3	3	3
	3	3	2
INTE ALLS	52	65	58
	7	6	5
MINDRE OMFATTNING	15	12	13
	5	3	3
SAMMA OMFATTNING	21	12	17
	6	4	4
VET EJ	9	8	8
	4	3	3
FLERA SVAR	0	0	0
	0	1	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 18 PERSONNR ERSÄTTAS MED ANDRA NUMMER KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1	1	1
	2	2	2
ÖVERVÄGANDE FÖRDELAR	32	38	35
	6	6	4
INGEN SKILLNAD	28	17	23
	6	4	4
ÖVERVÄGANDE NACKDELAR	13	8	11
	5	3	3
VET EJ	25	35	30
	6	6	4
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

FR 19 MINSKNING AV SERVICEGRADEN KÖN ENL REGISTER

PROCENT

	MÄN	KVINNOR	SUMMA
EJ SVAR	1	2	1
	2	2	2
STOR MINSKNING	12	18	15
	4	5	3
VISS MINSKNING	44	47	45
	7	6	5
INTE NÅGON MINSKNING	28	19	24
	6	5	4
VET EJ	15	15	15
	5	5	3
FLERA SVAR	0	0	0
	0	0	0
SUMMA	100	100	100
	0	0	0

Variabel: Ålder

FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING — ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	1	4	1
	0	3	4	2
MYCKET EL GANSKA MYCKET	41	33	12	31
	8	7	5	4
NÅGOT	38	45	41	41
	8	7	9	4
I STORT SETT INGET	18	17	38	23
	6	5	9	4
VET EJ	2	4	5	4
	3	3	3	2
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 14 OBEHAGLIGT ATT LÄMNA PERSONNUMMER — ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	2	3	1
	0	3	4	2
JA	33	29	22	29
	8	7	8	4
NEJ	48	49	52	49
	8	7	9	5
VET EJ	19	20	23	20
	5	6	8	4
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 15A OLUST PERSONNR UPPLYSER OM ÅLDER

PROCENT

	ÅLDER			
	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	1	3	1
	0	3	4	1
JA, OFTA	2	5	4	4
	1	4	2	2
JA, NÅGON GÅNG	10	11	17	12
	4	4	7	3
NEJ, ALDRIG	89	83	76	83
	4	6	8	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 15B OLUST UNDERLÄTTA SAMKÖRNING

PROCENT

	ÅLDER			
	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	2	3	1
	0	3	4	2
JA, OFTA	13	21	20	18
	5	6	6	3
JA, NÅGON GÅNG	33	35	34	34
	7	7	8	4
NEJ, ALDRIG	54	42	43	46
	8	7	9	5
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 15C OLUST PERSONNR MISSBRUKAS

PROCENT

	ÅLDER			
	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	2	3	2
	0	3	4	2
JA, OFTA	20	23	20	21
	7	6	7	4
JA, NÅGON GÅNG	42	41	41	42
	8	7	9	5
NEJ, ALDRIG	38	34	36	36
	8	7	9	4
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 15D OLUST PERSONNR PÅ SYNLIGT STÄLLE ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	2	5	2
	1	3	6	2
JA, OFTA	8	19	14	14
	5	6	4	3
JA, NÅGON GÅNG	33	28	30	30
	7	6	8	4
NEJ, ALDRIG	58	51	51	54
	8	7	9	5
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 16 PERSONNR SKYDDA MOT FÖRVÄXLING ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	3	2	2
	1	4	4	2
JA	55	54	55	55
	8	7	9	5
NEJ	23	21	14	20
	7	6	4	4
VET EJ	22	23	28	24
	6	6	9	4
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 BANKER ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	5	7	4
	0	5	6	2
INTE ALLS	6	9	6	7
	4	5	3	3
MINDRE OMFATTNING	9	12	14	11
	4	4	6	3
SAMMA OMFATTNING	84	71	69	75
	6	7	9	4
VET EJ	0	2	4	2
	1	1	4	1
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 BIBLIOTEK ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	3	9	4
	1	4	6	2
INTE ALLS	42	46	37	42
	8	7	9	5
MINDRE OMFATTNING	14	10	4	10
	6	4	2	3
SAMMA OMFATTNING	37	28	36	33
	8	7	9	5
VET EJ	7	12	14	11
	3	5	6	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSBOLAG ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	3	8	4
	1	4	6	2
INTE ALLS	7	11	8	9
	4	5	3	3
MINDRE OMFATTNING	16	12	14	14
	6	4	5	3
SAMMA OMFATTNING	75	73	67	72
	7	7	8	4
VET EJ	1	1	4	2
	1	1	4	1
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSKASSA ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	4	7	4
	1	4	6	2
INTE ALLS	4	4	4	4
	4	4	2	2
MINDRE OMFATTNING	5	6	6	5
	2	3	5	2
SAMMA OMFATTNING	90	85	79	85
	5	6	8	4
VET EJ	1	1	4	2
	1	1	4	1
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 KONTOKORTSFÖRETAG ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	4	8	4
	1	4	6	2
INTE ALLS	18	24	32	24
	7	6	8	4
MINDRE OMFATTNING	19	18	15	17
	6	5	6	3
SAMMA OMFATTNING	53	44	29	43
	8	7	8	5
VET EJ	9	9	17	11
	4	4	8	3
FLERA SVAR	0	1	0	1
	0	3	0	1
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 KRONOFOGDEMYNDIGHETEN ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	4	8	4
	1	4	6	2
INTE ALLS	6	9	7	8
	4	5	3	3
MINDRE OMFATTNING	7	8	13	9
	3	4	8	3
SAMMA OMFATTNING	79	74	57	71
	6	7	9	4
VET EJ	7	6	15	8
	4	3	7	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 POLISEN ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	4	9	4
	1	4	7	2
INTE ALLS	6	4	5	5
	5	3	3	2
MINDRE OMFATTNING	4	3	7	4
	2	2	5	2
SAMMA OMFATTNING	88	88	69	83
	6	5	9	4
VET EJ	2	1	9	4
	3	1	6	2
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 POSTORDERFÖRETAGENS KUNDREGISTER

ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	3	7	3
	1	4	6	2
INTE ALLS	52	61	51	55
	8	7	9	5
MINDRE OMFATTNING	21	13	9	15
	6	3	5	3
SAMMA OMFATTNING	23	15	19	19
	7	6	8	4
VET EJ	4	7	14	8
	2	3	8	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	1	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 SKATTEMYNDIGHETERNA

ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	4	7	4
	1	4	6	2
INTE ALLS	5	5	4	5
	4	4	2	2
MINDRE OMFATTNING	8	5	7	6
	4	3	6	2
SAMMA OMFATTNING	86	85	78	83
	6	6	8	4
VET EJ	1	1	3	2
	1	1	4	1
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	1	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 SOCIALNÄMNDERNA

ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	4	10	4
	1	4	7	2
INTE ALLS	12	12	7	11
	6	5	3	3
MINDRE OMFATTNING	14	13	13	13
	5	5	6	3
SAMMA OMFATTNING	67	63	55	62
	8	7	9	5
VET EJ	6	8	15	9
	2	3	7	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 STATISTISKA CENTRALBYRÅN ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	1	4	12	5
	1	4	8	3
INTE ALLS	26	28	22	26
	7	7	6	4
MINDRE OMFATTNING	22	17	15	18
	7	5	7	4
SAMMA OMFATTNING	51	51	52	51
	8	8	10	5
VET EJ	0	0	0	0
	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 TIDNINGARNAS PRENUMERANTREGISTER ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	3	9	3
	0	4	7	2
INTE ALLS	54	66	59	60
	8	7	9	5
MINDRE OMFATTNING	20	13	8	15
	7	5	5	3
SAMMA OMFATTNING	26	18	25	22
	8	6	8	4
VET EJ	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 17 VARUHUSENS KUNDREGISTER ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	3	7	3
	0	4	6	2
INTE ALLS	57	64	49	58
	8	7	9	5
MINDRE OMFATTNING	16	12	11	13
	6	4	6	3
SAMMA OMFATTNING	21	14	17	17
	8	6	7	4
VET EJ	5	7	15	8
	2	2	8	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	1	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 18 PERSONNR ERSÄTTAS MED ANDRA NUMMER — ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	1	3	1
	0	3	4	2
ÖVERVÄGANDE FÖRDELAR	37	42	21	35
	8	7	6	4
INGEN SKILLNAD	28	20	21	23
	8	6	6	4
ÖVERVÄGANDE NACKDELAR	14	9	9	11
	6	4	5	3
VET EJ	20	28	46	30
	6	7	9	4
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	1	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

FR 19 MINSKNING AV SERVICEGRADEN — ÅLDER

PROCENT

	18-34 ÅR	35-54 ÅR	55-74 ÅR	SUMMA
EJ SVAR	0	1	3	1
	0	3	4	2
STOR MINSKNING	14	20	7	15
	6	6	3	3
VISS MINSKNING	49	44	41	45
	8	7	9	5
INTE NÅGON MINSKNING	25	23	24	24
	7	7	8	4
VET EJ	11	12	24	15
	5	5	9	3
FLERA SVAR	0	0	0	0
	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100
	0	0	0	0

Variabel: Eget förvärvsarbete

FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	0 0	0 0	1 1	0 0	1 2
MYCKET EL GANSKA MYCKET	0 0	42 7	18 6	22 7	0 0	31 4
NÅGOT	7 1?	37 6	53 10	43 8	0 0	41 4
I STORT SETT INGET	7 1?	18 6	27 9	29 7	0 0	23 4
VET EJ	0 0	3 3	2 2	5 3	0 0	4 2
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 14 OBEHAGLIGT ATT LÄMNA PERSONNUMMER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	0 0	0 0	0 1	0 0	1 2
JA	7 1?	30 7	21 7	31 7	0 0	29 4
NEJ	7 1?	54 7	45 10	46 8	0 0	49 5
VET EJ	0 0	15 4	34 11	23 7	0 0	20 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 15A OLUST PERSONNR UPPLYSER OM ÅLDER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	0	0	0	0	1
	2?	0	0	0	0	1
JA, OFTA	0	2	3	6	0	4
	0	1	3	4	0	2
JA, NÅGON GÅNG	0	9	13	16	0	12
	0	3	5	5	0	3
NEJ, ALDRIG	14	89	84	77	0	83
	2?	3	6	7	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 15B OLUST UNDERLÄTTA SAMKÖRNING B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	1	0	0	0	1
	2?	1	0	0	0	2
JA, OFTA	0	16	15	23	0	18
	0	4	6	7	0	3
JA, NÅGON GÅNG	7	35	43	30	0	34
	1?	7	10	6	0	4
NEJ, ALDRIG	7	48	42	47	0	46
	1?	7	10	8	0	5
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 15C OLUST PERSONNR MISSBRUKAS B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	1	0	1	0	2
	2?	1	0	1	0	2
JA, OFTA	0	18	17	27	0	21
	0	5	6	8	0	4
JA, NÅGON GÅNG	7	44	46	38	0	42
	1?	7	10	7	0	5
NEJ, ALDRIG	7	38	37	34	0	36
	1?	7	9	7	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 15D OLUST PERSONNR PÅ SYNLIGT STÄLLE B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	1 1	1 1	2 3	0 0	2 2
JA, OFTA	0 0	13 5	11 5	17 6	0 0	14 3
JA, NÅGON GÅNG	0 0	30 6	39 10	28 6	0 0	30 4
NEJ, ALDRIG	14 2?	56 7	49 10	53 8	0 0	54 5
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 16 PERSONNR SKYDDA MOT FÖRVÄXLING B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	0 0	1 1	2 3	0 0	2 2
JA	7 1?	55 7	57 10	55 8	0 0	55 5
NEJ	0 0	25 6	10 5	17 5	0 0	20 4
VET EJ	7 1?	20 5	32 11	26 7	0 0	24 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 BANKER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	3 3	1 2	3 3	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	7 4	2 2	9 5	0 0	7 3
MINDRE OMFATTNING	0 0	10 3	14 5	13 6	0 0	11 3
SAMMA OMFATTNING	14 2?	78 5	79 7	73 8	0 0	75 4
VET EJ	0 0	1 1	3 3	2 3	0 0	2 1
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 BIBLIOTEK — B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	2	4	0	4
	2?	2	2	3	0	2
INTE ALLS	7	43	50	40	0	42
	1?	7	10	8	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	10	9	9	0	10
	0	4	4	4	0	3
SAMMA OMFATTNING	7	34	29	35	0	33
	1?	7	9	8	0	5
VET EJ	0	11	10	12	0	11
	0	3	8	5	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSBOLAG — B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	2	3	0	4
	2?	2	2	3	0	2
INTE ALLS	7	9	5	9	0	9
	1?	4	3	5	0	3
MINDRE OMFATTNING	0	13	14	15	0	14
	0	4	6	5	0	3
SAMMA OMFATTNING	7	74	76	70	0	72
	1?	6	7	7	0	4
VET EJ	0	1	2	3	0	2
	0	1	2	3	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSKASSA — B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	2	3	0	4
	2?	2	2	3	0	2
INTE ALLS	0	4	1	6	0	4
	0	3	1	5	0	2
MINDRE OMFATTNING	0	4	6	7	0	5
	0	2	4	4	0	2
SAMMA OMFATTNING	14	89	90	80	0	85
	2?	4	5	7	0	4
VET EJ	0	1	1	3	0	2
	0	1	2	3	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 KONTOKORTSFÖRETAG B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	3	3	0	4
	2?	2	3	3	0	2
INTE ALLS	7	23	26	25	0	24
	1?	5	10	7	0	4
MINDRE OMFATTNING	0	19	16	16	0	17
	0	5	6	5	0	3
SAMMA OMFATTNING	7	46	48	39	0	43
	1?	7	10	8	0	5
VET EJ	0	10	7	15	0	11
	0	4	4	6	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	1	0	1
	0	0	0	3	0	1
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 KRONOFOGDEMYNDIGHETEN B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	2	3	0	4
	2?	2	2	3	0	2
INTE ALLS	0	7	4	10	0	8
	0	4	3	5	0	3
MINDRE OMFATTNING	0	7	9	12	0	9
	0	2	7	6	0	3
SAMMA OMFATTNING	14	79	76	62	0	71
	2?	5	10	8	0	4
VET EJ	0	5	9	13	0	8
	0	3	7	6	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 POLISEN B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	2	4	0	4
	2?	2	2	4	0	2
INTE ALLS	0	5	2	6	0	5
	0	3	2	4	0	2
MINDRE OMFATTNING	0	4	8	4	0	4
	0	2	7	2	0	2
SAMMA OMFATTNING	14	88	87	78	0	83
	2?	4	8	7	0	4
VET EJ	0	1	1	7	0	4
	0	1	2	5	0	2
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 POSTORDERFÖRETAGENS KUNDREGISTER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	2 2	1 1	3 3	0 0	3 2
INTE ALLS	7 1?	56 7	64 9	52 8	0 0	55 5
MINDRE OMFATTNING	0 0	16 5	14 5	13 5	0 0	15 3
SAMMA OMFATTNING	7 1?	19 6	16 8	20 7	0 0	19 4
VET EJ	0 0	6 3	6 4	11 6	0 0	8 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 SKATTEMYNDIGHETERNA B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	3 2	2 2	3 3	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	4 3	1 2	7 5	0 0	5 2
MINDRE OMFATTNING	0 0	6 3	8 7	6 4	0 0	6 2
SAMMA OMFATTNING	14 2?	87 4	87 8	80 7	0 0	83 4
VET EJ	0 0	1 1	2 2	3 3	0 0	2 1
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 SOCIALNÄMNDERNA B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86 2?	2 2	2 2	5 4	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	10 4	4 3	15 7	0 0	11 3
MINDRE OMFATTNING	0 0	14 4	15 8	13 5	0 0	13 3
SAMMA OMFATTNING	7 1?	67 6	70 9	55 8	0 0	62 5
VET EJ	7 1?	7 3	10 5	12 5	0 0	9 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 STATISTISKA CENTRALBYRÅN B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	3	2	5	0	5
	2?	3	2	5	0	3
INTE ALLS	7	25	23	29	0	26
	1?	6	9	8	0	4
MINDRE OMFATTNING	0	19	23	17	0	18
	0	6	9	6	0	4
SAMMA OMFATTNING	7	54	52	48	0	51
	1?	7	11	8	0	5
VET EJ	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 TIDNINGARNAS PRENUMERANTREGISTER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	1	3	0	3
	2?	2	1	3	0	2
INTE ALLS	14	60	64	60	0	60
	2?	7	11	8	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	16	16	12	0	15
	0	5	9	4	0	3
SAMMA OMFATTNING	0	22	19	25	0	22
	0	6	9	8	0	4
VET EJ	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 17 VARUHUSENS KUNDREGISTER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	2	1	3	0	3
	2?	2	1	3	0	2
INTE ALLS	14	61	63	53	0	58
	2?	7	10	8	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	15	14	12	0	13
	0	5	8	5	0	3
SAMMA OMFATTNING	0	16	13	21	0	17
	0	6	5	7	0	4
VET EJ	0	6	9	11	0	8
	0	2	7	6	0	3
FLERA SVAR	0	0	1	0	0	0
	0	0	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 18 PERSONNR ERSÄTTAS MED ANDRA NUMMER B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	0	0	0	0	1
	2?	0	0	1	0	2
ÖVERVÄGANDE FÖRDELAR	0	40	33	30	0	35
	0	7	8	7	0	4
INGEN SKILLNAD	7	26	15	23	0	23
	1?	6	6	7	0	4
ÖVERVÄGANDE NACKDELAR	0	11	7	13	0	11
	0	4	4	6	0	3
VET EJ	7	23	44	33	0	30
	1?	6	10	8	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

FR 19 MINSKNING AV SERVICEGRADEN B6 EGET FÖRVÄRVSARBETE

PROCENT

	EJ SVAR	JA, HELTID	JA, DELTID	NEJ	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	86	0	0	1	0	1
	2?	0	0	1	0	2
STOR MINSKNING	0	15	18	14	0	15
	0	5	6	5	0	3
VISS MINSKNING	7	48	47	41	0	45
	1?	7	10	8	0	5
INTE NÅGON MINSKNING	0	26	20	23	0	24
	0	6	10	7	0	4
VET EJ	7	11	15	20	0	15
	1?	4	8	7	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0

Variabel: Hushållets inkomst 1991

FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	24	0	0	0	0	0	0	1
	2?	0	1	0	0	0	0	2
MYCKET EL GANSKA MYCKET	31	22	23	38	23	55	0	31
	2?	12	7	9	8	12	0	4
NÅGOT	14	47	42	41	52	36	0	41
	1?	14	8	8	12	11	0	4
I STORT SETT INGET	15	27	30	20	22	8	100	23
	1?	11	8	6	12	5	0	4
VET EJ	16	4	5	1	2	1	0	4
	1?	4	4	1	2	2	0	2
FLERA SVAR	0	0	0	0	1	0	0	0
	0	0	0	0	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 14 OBEHAGLIGT ATT LÄMNA PERSONNUMMER — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	21	1	0	0	0	0	0	1
	2?	1	0	0	0	0	0	2
JA	32	32	22	34	24	35	0	29
	2?	14	7	9	11	12	0	4
NEJ	25	50	53	44	59	56	0	49
	1?	14	9	8	12	13	0	5
VET EJ	22	17	25	22	17	9	100	20
	1?	7	8	7	6	6	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	1	1	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 15A OLUST PERSONNR UPPLYSER OM ÅLDER FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	21	0	0	0	0	0	0	1
	2?	0	0	0	0	0	0	1
JA, OFTA	4	11	2	2	2	9	0	4
	?	12	1	2	2	6	0	2
JA, NÅGON GÅNG	20	16	13	10	7	13	0	12
	1?	10	5	5	4	7	0	3
NEJ, ALDRIG	54	73	85	86	91	78	100	83
	2?	14	5	5	5	9	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 15B OLUST UNDERLÄTTA SAMKÖRNING FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	21	0	0	0	1	1	0	1
	2?	0	0	0	1	2	0	2
JA, OFTA	19	20	16	21	13	19	0	18
	1?	12	6	7	6	8	0	3
JA, NÅGON GÅNG	19	31	34	41	29	35	0	34
	1?	12	8	9	10	12	0	4
NEJ, ALDRIG	41	48	50	38	58	46	100	46
	2?	14	9	8	11	13	0	5
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 15C OLUST PERSONNR MISSBRUKAS FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	22	0	0	0	1	0	0	2
	2?	0	1	0	2	0	0	2
JA, OFTA	18	30	22	24	10	17	0	21
	1?	14	7	8	5	8	0	4
JA, NÅGON GÅNG	23	27	42	48	43	47	100	42
	1?	11	9	9	12	13	0	5
NEJ, ALDRIG	37	43	36	28	46	36	0	36
	2?	13	8	7	12	12	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 15D OLUST PERSONNR PÅ SYNLIGT STÄLLE FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	29	0	0	1	1	0	0	2
	2?	0	1	1	2	0	0	2
JA, OFTA	9	19	13	15	11	17	0	14
	?	12	6	6	8	8	0	3
JA, NÅGON GÅNG	19	25	33	36	21	30	0	30
	1?	11	7	8	7	12	0	4
NEJ, ALDRIG	44	56	54	48	67	53	100	54
	2?	14	8	9	10	13	0	5
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 16 PERSONNR SKYDDA MOT FÖRVÄXLING FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	19	5	0	0	0	0	0	2
	2?	9	0	1	0	0	0	2
JA	26	43	57	59	58	61	100	55
	1?	13	8	8	12	13	0	5
NEJ	19	26	14	19	26	26	0	20
	1?	13	6	7	12	12	0	4
VET EJ	35	25	29	22	16	14	0	24
	2?	13	7	7	9	7	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 BANKER FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	39	1	1	1	4	2	0	4
	2?	2	1	1	8	3	0	2
INTE ALLS	4	10	6	9	2	11	0	7
	?	10	4	6	2	6	0	3
MINDRE OMFATTNING	6	9	12	14	9	10	0	11
	?	9	5	6	5	6	0	3
SAMMA OMFATTNING	50	78	78	73	83	76	100	75
	2?	12	7	8	9	9	0	4
VET EJ	1	1	3	2	1	2	0	2
	?	2	4	1	1	3	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	1	0	0	0
	0	0	0	0	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 BIBLIOTEK — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	1	2	1	1	1	0	4
	2?	2	2	1	1	2	0	2
INTE ALLS	28	48	41	47	35	43	0	42
	1?	14	8	9	11	12	0	5
MINDRE OMFATTNING	13	7	11	7	12	11	100	10
	1?	4	5	3	8	11	0	3
SAMMA OMFATTNING	10	34	32	35	43	35	0	33
	7	13	8	9	13	14	0	5
VET EJ	7	10	13	10	10	10	0	11
	?	6	6	5	5	6	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSBOLAG — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	2	1	1	1	1	0	4
	2?	3	1	1	1	2	0	2
INTE ALLS	3	8	9	11	4	13	0	9
	?	9	5	6	3	7	0	3
MINDRE OMFATTNING	6	14	10	14	16	25	0	14
	?	10	3	6	9	14	0	3
SAMMA OMFATTNING	48	74	77	72	78	61	100	72
	2?	13	7	8	9	13	0	4
VET EJ	1	2	3	2	2	1	0	2
	?	3	4	1	2	2	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 FÖRSÄKRINGSKASSA — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	1	1	1	1	3	0	4
	2?	1	1	1	1	3	0	2
INTE ALLS	0	8	4	4	0	6	0	4
	0	9	4	5	0	5	0	2
MINDRE OMFATTNING	4	9	5	5	4	5	0	5
	?	9	2	4	3	4	0	2
SAMMA OMFATTNING	52	80	86	88	94	85	100	85
	2?	12	6	6	4	7	0	4
VET EJ	1	1	3	1	1	2	0	2
	?	2	4	1	2	3	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 KONTOKORTSFÖRETAG

FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	2	2	1	1	2	0	4
	2?	3	1	1	1	3	0	2
INTE ALLS	11	14	32	25	16	26	0	24
	?	7	8	7	9	12	0	4
MINDRE OMFATTNING	9	13	16	22	19	18	0	17
	?	6	5	7	9	12	0	3
SAMMA OMFATTNING	34	47	37	42	55	50	100	43
	2?	14	9	9	12	13	0	5
VET EJ	4	18	13	11	10	4	0	11
	?	12	6	5	5	4	0	3
FLERA SVAR	0	5	0	0	0	0	0	1
	0	9	0	0	0	0	0	1
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 KRONOFOGDEMYNDIGHETEN

FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	40	1	2	1	2	2	0	4
	2?	2	1	1	2	3	0	2
INTE ALLS	4	7	12	7	3	6	0	8
	?	4	6	5	3	5	0	3
MINDRE OMFATTNING	7	21	7	8	7	9	0	9
	?	14	4	4	8	6	0	3
SAMMA OMFATTNING	45	55	72	75	84	76	100	71
	2?	14	8	8	9	9	0	4
VET EJ	3	17	7	10	4	7	0	8
	?	10	5	6	3	5	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 POLISEN

FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	6	1	1	1	2	0	4
	2?	9	1	1	1	3	0	2
INTE ALLS	0	9	6	6	0	4	0	5
	0	9	4	5	0	4	0	2
MINDRE OMFATTNING	4	4	5	3	2	7	0	4
	?	4	4	2	2	5	0	2
SAMMA OMFATTNING	52	76	84	85	94	86	100	83
	2?	13	6	7	3	7	0	4
VET EJ	1	4	3	5	1	2	0	4
	?	4	4	5	2	3	0	2
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 POSTORDERFÖRETAGENS KUNDREGISTER — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	1	2	1	0	0	0	3
	27	2	1	1	0	0	0	2
INTE ALLS	31	54	58	55	55	65	0	55
	27	13	9	9	12	12	0	5
MINDRE OMFATTNING	18	13	13	17	15	14	0	15
	17	6	5	7	6	7	0	3
SAMMA OMFATTNING	4	26	19	18	23	15	0	19
	7	13	7	7	12	11	0	4
VET EJ	6	5	8	10	7	7	100	8
	7	4	5	6	4	5	0	3
FLERA SVAR	0	1	0	0	0	0	0	0
	0	1	1	1	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 SKATTEMYNDIGHETERNA — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	40	1	1	1	1	2	0	4
	27	1	1	1	2	3	0	2
INTE ALLS	3	8	4	4	1	7	0	5
	7	9	4	5	2	5	0	2
MINDRE OMFATTNING	6	15	6	6	3	5	0	6
	7	12	4	4	3	4	0	2
SAMMA OMFATTNING	51	73	85	88	93	84	100	83
	27	14	6	6	4	7	0	4
VET EJ	0	3	3	1	1	2	0	2
	0	3	4	1	2	3	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	1	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 SOCIALNÄMNDERNA — FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	2	4	1	1	2	0	4
	27	3	4	1	1	3	0	2
INTE ALLS	1	14	13	10	4	16	0	11
	7	12	7	6	3	7	0	3
MINDRE OMFATTNING	10	13	15	16	11	5	100	13
	7	10	6	6	8	4	0	3
SAMMA OMFATTNING	41	57	57	66	78	67	0	62
	27	14	9	8	9	11	0	5
VET EJ	6	14	11	8	7	10	0	9
	7	10	5	4	4	6	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 STATISTISKA CENTRALBYRÅN FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	43	3	4	2	0	0	0	5
	2?	3	4	1	0	0	0	3
INTE ALLS	23	32	32	22	18	27	0	26
	1?	14	9	7	7	10	0	4
MINDRE OMFATTNING	7	13	19	17	22	25	100	18
	?	11	6	6	12	15	0	4
SAMMA OMFATTNING	27	52	45	59	59	47	0	51
	1?	15	9	9	13	14	0	5
VET EJ	0	1	0	0	0	0	0	0
	0	2	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 TIDNINGARNAS PRENUMERANTREGISTER FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	43	2	1	0	0	0	0	3
	2?	2	1	0	0	0	0	2
INTE ALLS	30	53	62	60	63	72	0	60
	2?	15	9	9	13	13	0	5
MINDRE OMFATTNING	18	11	14	17	13	15	100	15
	1?	6	5	7	6	12	0	3
SAMMA OMFATTNING	9	35	23	23	23	13	0	22
	?	15	8	8	13	7	0	4
VET EJ	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 VARUHUSENS KUNDREGISTER FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	42	1	1	0	0	0	0	3
	2?	2	1	0	0	0	0	2
INTE ALLS	29	58	60	58	55	71	100	58
	1?	13	9	9	12	12	0	5
MINDRE OMFATTNING	18	10	12	12	21	13	0	13
	1?	5	5	6	11	11	0	3
SAMMA OMFATTNING	6	21	17	21	16	10	0	17
	?	12	7	8	11	6	0	4
VET EJ	6	10	9	9	9	6	0	8
	?	5	6	5	5	5	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	1	0	0	0
	0	0	1	1	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 18 PERSONNR ERSÄTTAS MED ANDRA NUMMER FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	21	0	0	0	0	0	0	1
	2?	0	0	1	0	0	0	2
ÖVERVÄGANDE FÖRDELAR	19	27	31	37	41	52	100	35
	1?	11	8	8	12	13	0	4
INGEN SKILLNAD	18	25	25	22	21	26	0	23
	1?	13	7	7	11	12	0	4
ÖVERVÄGANDE NACKDELAR	6	13	11	12	10	9	0	11
	?	10	5	6	5	6	0	3
VET EJ	35	35	33	29	29	13	0	30
	2?	13	8	8	11	7	0	4
FLERA SVAR	1	0	0	0	0	0	0	0
	?	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

FR 19 MINSKNING AV SERVICEGRADEN FRÅGA 12 HUSHÅLLETS INKOMST 1991

PROCENT

	EJ SVAR	0- 100 000 KRONOR	100 001- 200 000 KRONOR	200 001- 300 000 KRONOR	300 001- 400 000 KRONOR	MER ÄN 400 000 KRONOR	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	22	1	0	0	0	0	0	1
	2?	1	0	0	0	0	0	2
STOR MINSKNING	6	18	16	15	9	21	0	15
	?	12	6	6	5	12	0	3
VISS MINSKNING	32	35	38	52	58	47	0	45
	2?	13	8	9	12	13	0	5
INTE NÅGON MINSKNING	9	28	27	25	18	25	100	24
	?	13	8	8	9	12	0	4
VET EJ	31	18	19	8	16	7	0	15
	2?	7	7	4	11	5	0	3
FLERA SVAR	0	1	0	0	0	0	0	0
	0	1	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0	0

Variabel: Skolutbildning

FR 13 KÄNNER TILL OM DATORANVÄNDNING B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45 4?	1 1	0 1	0 0	0 0	0 0	1 2
MYCKET EL GANSKA MYCKET	11 1?	13 5	31 9	46 11	50 10	0 0	31 4
NÅGOT	4 ?	42 8	42 9	46 11	41 10	0 0	41 4
I STORT SETT INGET	30 3?	37 8	26 8	5 3	9 6	0 0	23 4
VET EJ	11 1?	7 4	1 1	4 6	0 0	0 0	4 2
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 1	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 14 OBEHAGLIGT ATT LÄMNA PERSONNUMMER B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45 4?	0 1	0 1	0 0	0 0	0 0	1 2
JA	40 3?	19 7	29 9	33 11	42 10	0 0	29 4
NEJ	7 1?	52 8	47 9	54 11	47 10	0 0	49 5
VET EJ	7 1?	28 7	23 7	14 7	11 7	0 0	20 4
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 1	0 0	0 1	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 15A OLUST PERSONNR UPPLYSER OM ALDER B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45	0	0	0	0	0	1
	4?	0	1	0	0	0	1
JA, OFTA	11	5	2	3	4	0	4
	1?	4	1	2	3	0	2
JA, NÅGON GÅNG	26	14	13	9	9	0	12
	3?	4	4	6	6	0	3
NEJ, ALDRIG	18	81	85	88	86	0	83
	1?	6	4	7	7	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 15B OLUST UNDERLÄTTA SAMKÖRNING B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45	0	1	0	0	0	1
	4?	0	1	0	0	0	2
JA, OFTA	33	17	18	15	21	0	18
	3?	6	7	7	8	0	3
JA, NÅGON GÅNG	7	39	31	33	33	0	34
	1?	8	8	10	9	0	4
NEJ, ALDRIG	14	43	49	53	46	0	46
	1?	8	9	11	11	0	5
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 15C OLUST PERSONNR MISSBRUKAS B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45	1	1	0	0	0	2
	4?	1	1	0	1	0	2
JA, OFTA	33	20	19	23	22	0	21
	3?	7	7	10	9	0	4
JA, NÅGON GÅNG	14	42	36	43	51	0	42
	1?	8	8	11	10	0	5
NEJ, ALDRIG	7	37	45	34	27	0	36
	1?	8	9	11	9	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 15D OLUST PERSONNR PÅ SYNLIGT STÄLLE — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	68	1	1	0	0	0	2
	2?	1	1	0	0	0	2
JA, OFTA	14	18	13	10	12	0	14
	1?	7	6	6	5	0	3
JA, NÅGON GÅNG	7	26	31	35	35	0	30
	1?	6	7	11	10	0	4
NEJ, ALDRIG	11	55	56	55	52	0	54
	1?	8	9	11	10	0	5
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 16 PERSONNR SKYDDA MOT FÖRVÄXLING — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45	2	0	0	0	0	2
	4?	3	1	0	1	0	2
JA	11	49	52	63	66	0	55
	1?	8	9	11	9	0	5
NEJ	11	18	21	20	23	0	20
	1?	6	8	9	9	0	4
VET EJ	33	31	27	18	10	0	24
	3?	7	8	7	4	0	4
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 BANKER — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	68	5	1	0	0	0	4
	2?	4	1	1	1	0	2
INTE ALLS	7	8	3	10	8	0	7
	1?	5	2	6	6	0	3
MINDRE OMFATTNING	7	12	17	6	11	0	11
	1?	5	7	3	4	0	3
SAMMA OMFATTNING	18	71	79	83	79	0	75
	1?	8	7	7	8	0	4
VET EJ	0	4	0	1	2	0	2
	0	3	1	1	2	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	1	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 BIBLIOTEK — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71 2?	5 3	1 1	0 1	1 1	0 0	4 2
INTE ALLS	21 2?	41 8	47 9	38 10	44 10	0 0	42 5
MINDRE OMFATTNING	0 0	5 2	10 5	16 9	12 7	0 0	10 3
SAMMA OMFATTNING	4 ?	32 7	30 9	40 11	37 11	0 0	33 5
VET EJ	4 ?	16 6	12 5	5 3	6 3	0 0	11 3
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 FÖRSÄKRINGSBOLAG — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71 2?	4 3	1 1	0 1	0 1	0 0	4 2
INTE ALLS	7 1?	11 6	4 2	11 6	8 6	0 0	9 3
MINDRE OMFATTNING	4 ?	12 4	17 7	11 8	16 7	0 0	14 3
SAMMA OMFATTNING	18 1?	70 7	77 7	75 10	73 9	0 0	72 4
VET EJ	0 0	3 3	1 1	3 2	2 2	0 0	2 1
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 FÖRSÄKRINGSKASSA — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71 2?	4 3	1 1	1 1	1 1	0 0	4 2
INTE ALLS	0 0	6 4	1 1	5 6	4 6	0 0	4 2
MINDRE OMFATTNING	4 ?	5 3	7 5	4 3	6 3	0 0	5 2
SAMMA OMFATTNING	25 2?	82 7	90 5	88 7	87 7	0 0	85 4
VET EJ	0 0	2 3	1 1	2 2	2 2	0 0	2 1
FLERA SVAR	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
SUMMA	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0	100 0

FR 17 KONTOKORTSFÖRETAG — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71	4	1	1	1	0	4
	2?	3	1	1	1	0	2
INTE ALLS	14	32	18	23	19	0	24
	1?	7	7	10	9	0	4
MINDRE OMFATTNING	4	14	22	18	18	0	17
	?	6	7	8	6	0	3
SAMMA OMFATTNING	11	34	47	48	54	0	43
	1?	7	9	11	10	0	5
VET EJ	0	13	12	10	8	0	11
	0	6	6	8	4	0	3
FLERA SVAR	0	1	0	0	0	0	1
	0	3	0	0	0	0	1
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 KRONOFOGDEMYNDIGHETEN — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	68	4	1	1	1	0	4
	2?	3	1	1	1	0	2
INTE ALLS	11	11	5	7	6	0	8
	1?	5	4	6	6	0	3
MINDRE OMFATTNING	4	10	10	10	4	0	9
	?	5	6	6	3	0	3
SAMMA OMFATTNING	18	62	79	76	81	0	71
	1?	8	7	10	9	0	4
VET EJ	0	13	5	6	8	0	8
	0	6	2	6	6	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 POLISEN — B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71	4	3	1	0	0	4
	2?	3	4	1	1	0	2
INTE ALLS	0	6	2	9	4	0	5
	0	3	2	8	6	0	2
MINDRE OMFATTNING	4	5	5	3	3	0	4
	?	3	2	2	2	0	2
SAMMA OMFATTNING	25	79	89	87	87	0	83
	2?	7	5	8	8	0	4
VET EJ	0	6	1	0	5	0	4
	0	4	1	0	6	0	2
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 POSTORDERFÖRETAGENS KUNDREGISTER B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71	4	0	0	0	0	3
	2?	3	1	1	0	0	2
INTE ALLS	21	56	60	53	53	0	55
	2?	8	9	11	11	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	9	11	22	25	0	15
	0	3	4	9	10	0	3
SAMMA OMFATTNING	7	17	22	20	17	0	19
	1?	6	8	10	9	0	4
VET EJ	0	13	7	4	4	0	8
	0	5	5	6	3	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	1	1	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 SKATTEMYNDIGHETERNA B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	68	4	1	0	1	0	4
	2?	3	1	1	1	0	2
INTE ALLS	4	6	2	6	5	0	5
	?	4	1	6	6	0	2
MINDRE OMFATTNING	0	8	5	8	4	0	6
	0	5	3	6	3	0	2
SAMMA OMFATTNING	29	79	91	84	87	0	83
	2?	7	3	8	7	0	4
VET EJ	0	2	1	1	3	0	2
	0	3	1	1	2	0	1
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 SOCIALNÄMNDERNA B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71	6	1	1	0	0	4
	2?	4	1	1	1	0	2
INTE ALLS	11	11	9	12	10	0	11
	1?	5	6	8	8	0	3
MINDRE OMFATTNING	0	14	16	10	13	0	13
	0	6	7	4	7	0	3
SAMMA OMFATTNING	11	57	65	71	68	0	62
	1?	8	9	9	10	0	5
VET EJ	7	12	9	5	9	0	9
	1?	5	6	3	4	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 STATISTISKA CENTRALBYRÅN B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	70	8	0	1	1	0	5
	2?	5	0	1	1	0	3
INTE ALLS	19	32	25	21	21	0	26
	2?	8	8	8	9	0	4
MINDRE OMFATTNING	0	16	17	25	19	0	18
	0	6	5	11	8	0	4
SAMMA OMFATTNING	11	43	58	53	59	0	51
	1?	8	9	12	11	0	5
VET EJ	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 TIDNINGARNAS PRENUMERANTREGISTER B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	71	4	0	0	0	0	3
	2?	4	0	1	0	0	2
INTE ALLS	25	64	63	56	57	0	60
	2?	8	9	12	11	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	10	13	18	23	0	15
	0	4	6	9	10	0	3
SAMMA OMFATTNING	4	22	24	26	20	0	22
	?	7	8	11	10	0	4
VET EJ	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 17 VARUHUSENS KUNDREGISTER B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	68	4	0	0	0	0	3
	2?	3	0	1	0	0	2
INTE ALLS	29	56	63	58	58	0	58
	2?	8	9	11	11	0	5
MINDRE OMFATTNING	0	10	12	17	19	0	13
	0	4	5	8	10	0	3
SAMMA OMFATTNING	4	15	19	22	16	0	17
	?	6	8	11	9	0	4
VET EJ	0	16	6	2	6	0	8
	0	6	3	2	3	0	3
FLERA SVAR	0	0	1	0	0	0	0
	0	0	1	0	1	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 18 PERSONNR ERSÄTTAS MED ANDRA NUMMER B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	45	1	0	0	0	0	1
	4?	1	0	0	0	0	2
ÖVERVÄGANDE FÖRDELAR	4	27	36	39	49	0	35
	?	7	9	11	10	0	4
INGEN SKILLNAD	11	21	22	27	27	0	23
	1?	6	8	10	10	0	4
ÖVERVÄGANDE NACKDELAR	4	9	10	15	12	0	11
	?	4	5	9	7	0	3
VET EJ	33	42	32	19	12	0	30
	3?	8	8	8	7	0	4
FLERA SVAR	4	0	0	0	0	0	0
	?	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

FR 19 MINSKNING AV SERVICEGRADEN B5 SKOLUTBILDNING

PROCENT

	EJ SVAR	FOLKSKOLA-, GRUNDSKOLA ELLER LIKNANDE	REAL-, FOLKHÖG-SKOLA, 2-ÅR GYMN	3-ÅRIGT GYMNASIUM	UNIVER-SITET, HÖGSKOLA	FLERA SVAR	SUMMA
EJ SVAR	49	0	0	0	0	0	1
	4?	1	1	0	0	0	2
STOR MINSKNING	4	16	12	13	20	0	15
	?	6	5	7	8	0	3
VISS MINSKNING	11	35	56	48	49	0	45
	1?	7	9	11	10	0	5
INTE NÅGON MINSKNING	7	26	19	28	25	0	24
	1?	7	7	10	11	0	4
VET EJ	30	23	12	11	5	0	15
	3?	7	5	8	3	0	3
FLERA SVAR	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
SUMMA	100	100	100	100	100	100	100
	0	0	0	0	0	0	0

Riksförsäkringsverkets (RFV) personregistrering

I bilagan finns en redogörelse för personregistrering och personnummeranvändningen inom de enheter inom RFV som hanterar pensioner, bidrag respektive sjukförsäkring.

Pensionsenheten

Pensionsenheten administrerar huvudsakligen ålders-, förtids-, efterlevande- och delpension. Dessutom ansvarar enheten för yrkesskade- och arbetsskadelivräntorna liksom för bostadstillägg för pensionärer samt en del särskilda förmåner inom folkpensioneringen. Detta innebär att enheten har förvaltningsansvar för innehållet i vissa databaser som tillsammans utgör det s.k. pensionsregistret. Förvaltningsansvaret innebär att enheten skall göra avvägningar beträffande frågan om vilka instruktioner som ska omsättas i dataprogram. Ansvaret innebär vidare att verka för att pensionsreglerna tillämpas likformigt och rättvist. I detta ligger bl.a. att pensionen ska vara tillgänglig vid den tidpunkt som stadgas i förordningen (1980:624) om sättet och tiden för utbetalning av pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. Vidare ligger i ansvaret att resurserna används effektivt liksom att allmänheten får tillfredsställande service och information om pensionssystemet.

I huvudsak finns följande databaser som hanterar pensioner:

* Pensionsdatabasen. I denna databas finns för närvarande uppgifter om cirka 2,2 miljoner personer, vilka uppbär någon form av allmän pension, och i förekommande fall om deras makar eller barn, om avlidna som genererar någon form av allmän pension (barn- eller änkepension) och om personer som uppbär någon form av pension från Kommunernas pensionsanstalt (KPA), Statens löne- och pensionsverk (SPV) eller yrkesskadelivränta.
* DALF-basen. Denna databas används för att administrera utbetalning av delpension, arbetsskadelivränta och livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring och motsvarande äldre författningar. Den frivilliga pensionsförsäkringen administreras av denna databas liksom även bilstödsregistret.

* Poängdatabasen. I denna databas lagras uppgifter om pensionspoäng och omfattar försäkrade födda år 1910 eller senare för vilka det beräknas pensionsgrundande inkomst (PGI).
* Beslutsdatabasen. Denna databas innehåller kopior av utfärdade beslut eller markeringar om att beslut finns i akten.

Personnumret används primärt som identitetsbegrepp. Både inom den allmänna försäkringen, dvs. mellan de olika applikationerna/tillämpningsdelarna, och mellan socialförsäkringsadministrationen och andra myndigheter/organisationer sker kontinuerliga informationsutbyten. Vid dessa informationsutbyten används personnumret som idbegrepp.

Rätten till en förmån är ofta åldersrelaterad på så sätt att det är födelsemånaden i kombination med födelsedagen som reglerar rätten till en förmån; t.ex. ålderspension fr.o.m. 65-månaden, rätten till förtida uttag fr.o.m. 60-årsmånaden etc. I vissa fall används upplysningarna i personnumret till att tillerkänna en pension utan ansökan, t.ex. ålderspension utan ansökan. Personnumret används vidare som identitetsbegrepp vid de omfattande maskinella omräkningar som görs av olika anledningar, till exempel när en förtidspensionär blir berättigad till ålderspension, när den andre maken får någon form av pension, när en av två pensionerade makar dör, när en person som har hel förtids- eller hel ålderspension blir intagen i respektive utskriven från landstingssjukhus, när ett barn i en syskonskara blir 18/20 räknas de andra syskonens barnpension om. Den allmänna försäkringen är beroende av vissa externa uppgiftslämnare för att korrekt kunna tillämpa gällande materiella regler, t.ex. folkbokföringsuppgifter och skatteuppgifter från RSV liksom av uppgifter från kommunerna om vistelse på ålderdoms- och sjukhem (den s.k. Ädelreformen), uppgifter från KVS om vård på statens bekostnad m.fl.

Inom försäkringen sker uppgiftslämnande bl.a. genom att försäkringskassorna rapporterar in till databaserna vid beviljande av förmåner, ändring av förmåner och indragning av förmåner.

Den allmänna försäkringen är också beroende av uppgifter från ett flerta externa uppgiftslämnare.

Från RSV erhålls skatteuppgifter i form av årlig inhämtning av preliminär- och kvarskatteuppgifter, veckovisa avisering om inbetalda kvarskatter och veckovisa aviseringar om ändrat skatteslag.

Från RSV erhålls uppgifter om pensionsgrundande inkomster (PGI) i form av årlig avisering om PGI för beräkning och registrering av pensionspoäng och veckovisa aviseringar av PGI med anledning av omtaxeringar.

Från RSV erhålls också folkbokföringsuppgifter. Det sker i form av veckovisa aviseringar avseende exempelvis adressändringar, födslar, dödsfall, vigslar, adoption samt in- och utvandring.

Folkbokföringsuppgifterna från RSV resulterar i beviljande av änkepension, avisering till dödsbo om rätt till efterlevandepension, omräkning av pension från makebelopp till ensamstående; från ensam till make vid vigsel, rapport till försäkringskassan om ändrade förutsättningar för rätt till pension, indragning av pension vid dödsfall, återkrav av för mycket utbetald pension vid dödsfall och flyttning av personakter vid flyttning från ett försäkringskasseområdet till ett annat.

Från kommuner erhålls uppgifter om in- respektive utflyttning från sjukhem och ålderdomshem för (om)prövning av rätten till kommunalt bostadstillägg.

Från SPV erhålls avisering om statlig tjänstepension, nya, ändrade och upphörda tjänstepensioner (dagligen) och årlig avisering om utbetalt kommunalt bostadstillägg.

Från KPA erhålls motsvarande uppgifter beträffande den kommunala sidan.

Från SPP erhålls uppgifter för årlig kontroll av arbetsgivarförhållanden och årlig avisering av pensionsbelopp för beräkning av KBT.

Från AMF sker årlig avisering av pensionsbelopp för beräkning av kommunalt bostadstillägg.

Försöksprojekt bedrivs med att maskinellt hämta in ändrade hyresuppgifter från stora hyresvärdar i Göteborts- och Bohuslän. Hyresbeloppet påverkar storleken av det kommunala bostadstillägget.

Inom *socialförsäkringsadministrationen* lämnas uppgifter ut till försäkringskassorna genom

1. svarsbilder på terminal,
2. rapporter på terminal (från maskinella bearbetningar) och
3. på listor.

På motsvarande sätt lämnas uppgifter till RFV.

Till SPV lämnas uppgifter ut genom daglig avisering av uppgifter om utbetalning av statlig pension, månatlig avisering av sjukhusvårdsavdrag och svarsbilder på terminal.

Till KPA lämnas uppgifter på motsvarande sätt beträffande kommunala pensioner.

Till kommunernas socialnämnder och motsvarande lämnas också uppgifter. Avisering sker av uppgifter för samordning och beräkning av avgifter på ålderdoms- och sjukhem (den s.k. Ädelreformen) samt för hemtjänst.

Till kronofogdemyndigheterna lämnas uppgifter ut för redovisning av verkställda avdrag för införsel/utmätning/underhållsbidrag och böter.

Till RSV lämnas uppgifter avseende årlig redovisning av kontrolluppgifter, årlig redovisning av verkställd kvarskatt och kvartalsvisa/årliga aviseringar av pensionskoder för bearbetning av PGI.

Till SPP lämnas uppgifter avseende månatlig/årlig avisering för samordning mellan tjänstepension och allmän pension.

Till Kommunernas Pensionsanstalt lämnas motsvarande uppgifter.

Till bankgirocentralen lämnas uppggifter avseende dagliga/månatliga aviseringar om utbetalningar av pension och livräntor till bankkonto.

Till postgirocentralen och Nordbanken lämnas motsvarande uppgifter.

Till SCB sker årlig avisering av utbetalda pensionsförmåner.

Till landsting och kommuner sker redovisning av utbetalda pensioner för pensiontagare som landstingen/kommunerna uppbär pension för.

Till Pensionsskyddscentralen i Helsingfors sker årlig avisering av ATP-poäng till finländska medborgare bosatta i Sverige.

Till Räddningsverket sker årlig avisering av förtidspensionärer.

Till SPP, BPT, KP, KPA, Göteborgs kommun, sparinstitutens pensionskassa, Malmö kommun, Stockholms kommun och SPV sker årlig avisering av ATP-uppgifter för framställning av pensionsförsäkringsbesked.

Till DAFA Data AB sker daglig avisering om avlidna pensionärer.

Till PRO sker månatlig avisering av blivande ålderspensionärer.

Enheten för bidrag

Hos enheten för bidrag inom RFV administreras de olika bidragsförmånerna. Inom bidragsområdet finns ADB-system som administrerar

* barnbidrag,
* flerbarnstillägg,
* förlängt barnbidrag,
* särskild bidrag till vissa adoptivbarn,
* bidragsförskott,
* krav av underhållsbidrag,
* förmedling av underhållsbidrag,
* adoptionskostnadsbidrag,
* ensamförälderbidrag,
* familjebidrag till värnpliktiga och
* bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl.

Med undantag för familjebidrag och bostadsbidrag till barnfamiljer, som har egna ADB-system, finns de olika förmånsgrupperna samlade i ett stort system som nedan benämns "Bidragsregistret".

Av följande framgår en översiktlig beskrivning av de olika registren.

Barnbidrag: ADB-rutinerna för barnbidrag är högautomatiserade och därför mycket resursbesparande. I bidragsregistret finns omkring

1,7 miljoner barn och omkring 1 miljon bidragsmottagare registrerade. När ett barn föds lämnar Skatteförvaltningen uppgift om födseln till RFV som lägger in uppgifterna i barnbidragsregistret och skapar uppgifter för utbetalning. Antalet födslar per år uppgår till omkring 110.000.

För rätt till barnbidrag krävs att vissa villkor skall vara uppfyllda. Bl.a. måste barnets moder vara inskriven i försäkringskassa. Innan födelseuppgifter läggs in i barnbidragsregistret görs därför kontroll mot uppgifter i sjukförsäkringsregistret. Vid oklarheter får försäkringskassan en utredningsimpuls på lista och beslutar om barnbidrag skall beviljas eller inte.

Manuell handläggning av barnbidrag berör som regel endast barn som invandrat eller fall där någonting är oklart i födelseaviseringen från Skatteförvaltningen.

Administrationen av flerbarnstillägg är integrerad med barnbidrag. Flerbarnstillägg betalas ut till bidragstagare som uppbär barnbidrag för tre eller flera barn under sexton år. Tillägget beviljas maskinellt och betalas ut utan att försäkringskassan behöver vidta någon åtgärd.

Barn som fyllt sexton år kan även berättiga till flerbarnstillägg om de går i skola. I dessa fall tillskrivs berörda barnbidragsmottagare ett kvartal innan barnet fyller sexton år så att de kan anmäla om barnet fortsätter att studera.

De manuella inrapporteringar som kassan gör till registret avseende flerbarnstillägg berör i huvudsak barn som fyllt sexton år och går i skola.

Förlängt barnbidrag: Administrationen av förlängt barn bidrag är integrerad med barnbidragsdaministrationen. Förlängt barnbidrag betalas f.n. ut för omkring 5.000 barn till lika många bidragsmottagare. Förmånen betalas ut till barn som fortfarande går i grundskola efter det att de fyllt 16 år.

De flesta ärenden med förlängt barnbidrag berör barn som fyller 16 år under första kvartalet. För dessa barn beviljas bidraget maskinellt utan ansökan.

I ett fåtal ärenden beviljas bidraget av försäkringskassan och inrapportering görs till bidragsregistret.

När det gäller kopplingar i registret för barnbidrag, flerbarnstillägg och förlängt barnbidrag är bidragsmottagaren sammanlänkad med barn och eventuell annan betalningsmottagare.

Administrationen av särskilt bidrag till vissa adoptivbarn är denna integrerad i bidragsregistret. Särskilt bidrag beviljas till ensamma adoptanter. Försäkringskassan beslutar och gör inrapportering till bidragsregistret i varje enskilt ärende.

F.n. finns i bidragsregistret registrerat omkring 500 barn som är berättigad till särskilt bidrag.

När det gäller kopplingar i registret är bidragsmottagaren sammanlänkad med barnet/barnen.

Bidragsförskott: Administrationen av bidragsförskott är delvis integrerad med barnbidrag. Bidragsförskott betalas ut för barn under 18 år som är bosatt i landet om underhållskyldigheten inte fullgörs för barnet. Förlängt bidragsförskott kan betalas ut för barn som går i gymnasieskola, dock längst tom juni månad det år barnet fyller 20 år.

I de fall hela underhållsbidraget förmedlas sänds inbetalningskort maskinellt till underhållsskyldig. Någon egentligt kravverksamhet bedrivs inte i dessa ärenden utan de belopp som betalas in förmedlas vidare till vårdnadshavaren. I fall där underhållsbidraget överstiger bidragsförskottet och den överskjutande delen förmedlas har försäkringskassan fullmakt från vårdnadshavaren att bedriva aktivt krav.

F.n. finns endast omkring ett tjugotal rena förmedlingsärenden i bidragsregistret. Vad gäller ärenden med överskjutande underhållsbidrag uppgår dessa till omkring 9.000.

När det gäller kopplingar i registret är bidragsmottagaren sammanlänkad med barnet.

Adoptionskostnadsbidrag: Vad gäller adoptionskostnadsbidrag är det endast de lokala utbetalningar som försäkringskassan gjort som registreras i ADB-registret. Uppgifter lagras i registret för revisions- och statistikändamål.

Ensamförälderbidrag: Administrationen av ensamförälderbidrag är integrerad med övriga förmåner i bidragsregistret. Försäkringskassan beviljar bidraget som årligen, efter ansökan, betalar ut ett engångsbelopp. Förmånen kommer att uppphöra fr.o.m. 1994.

Under 1993 har omkring 169.000 ärenden avseende ensamförälderbidrag registrerats i bidragsregistret

Familjebidrag till värnpliktiga: För administrationen av familjebidrag till värnpliktiga finns ett eget autonomt system.

Försäkringskassan beviljar familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag och gör inrapporteringar till ADB-registret. Grunduppgifter om in ryckning i militärtjänst erhålls på datamedia från Värnpliktsverket. Vid maskinella registreringen av dessa uppgifter hämtas namn- och adressuppgifter maskinellt från sjukförsäkringsregistret.

När det gäller näringsbidrag och begravningsbidrag görs endast registrering av beslut och belopp som försäkringskassan betalat ut lokalt.

F.n. finns omkring 8.000 aktuella familjebidragsärenden i registret.

När det gäller kopplingar i registret för familjebidrag är bidragsmottagaren sammanlänkad med maka/sambo och barn.

Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl.: Administrationen av bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. finns i ett eget autonomt system. Försäkringskassan beviljar bostadsbidrag och gör inrapportering till systemet i varje enskilt ärende. Vid registrering av ett bostadsbidragsärende hämtas maskinellt namn- och adressuppgifter från sjukförsäkringsregistret. Kontroll görs mot barnbidragsregistret att barnet finns i landet samt om sökanden uppbär barnbidrag för barnet.

I registret lagras uppgifter om sökanden, make/sambo och barn samt deras inkomster och boendeförhållanden. För barn registreras endast kapitalavkastning. Finns annan betalningsmottagare lagras även personuppgifter om denne i registret.

Preliminärt kommer det 1994 att finnas omkring 500.000 aktuella ärenden i registret.

När det gäller kopplingar i ADB-registret för bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. är sökanden sammanlänkad med make/sambo och barn och eventuellt annan betalningsmottagare.

De olika ADB-registren uppdateras dagligen med uppgifter som rapporteras in av försäkringskassorna. Direktuppdatering har införts i mycket stor utsträckning. Trots detta förekommer omfattande satsvisa bearbetning. De satsvisa bearbetningarna berör bl.a. uppdateringar med folkbokföringsändringar, utbetalningar, inbetalningskontroller etc. Uppgifter om folkbokföringsändringar erhålls från Skattemyndigheterna en gång per vecka.

Från RSV erhålls årligen uppgift om kapitalavkastning för vuxna och barn som finns registrerade i bostadsbidragsregistret. Uppgifterna läggs in i bostadsbidragsregistret för att vara till vägledning för handläggaren vid en kommande uppföljning av ärendet.

Utbetalning av löpande förmåner görs dels i en månadsrutin och dels i en veckorutin. Dag för månadsutbetalning är reglerad i lag och varierar något beroende på typ av förmån. I mycket stor utsträckning görs utbetalning till bidragstagarens bankkonto.

Samordnad utbetalning görs vad gäller barnbidrag, flerbarnstillägg, förlängt barnbidrag, bidragsförskott, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn och förmedlat underhållsbidrag.

Vid överföring av utbetalningsinformation till bank- och postgiro används, förutom kontonummer, personnumret som identifikationsbegrepp.

I löpande ärenden beslutar försäkringskassan om en förmån skall dras in och gör den inrapportering som krävs till ADB-registren.

Indragning av en förmån p.g.a. dödsfall görs i de flesta efter s.k. snabbavisering från Skatteförvaltningen.

Indragning av förmån när barnet uppnått den övre åldersgränsen görs maskinellt.

Varje individ i de olika registren registreras på sitt personnummer. Personnumret är därför ett genomgående sökbegrepp vid framtagning av svarsbilder och vid alla typer av bearbetningar.

Vid kontroll eller hämtning av information från annat register används även personnumret som sökbegrepp. Med hjälp av personnummer för en av personerna i ett ärende kan man i samtliga register även få veta vilka personer som för övrigt finns i ärendet.

För underhållsskyldig som är bosatt i utlandet och som saknar svenskt personnummer registreras uppgifterna i bidragsregistret med ett maskinellt framräknat registreringsnummer om tio siffror. Registreringsnumret liknar ett personnummer med undantag för födelsedag som alltid är 85.

Administrationen av krav av underhållsbidrag är integrerad med bidragsförskottsadministrationen. Kravet gäller ärenden där bidragsförskott beviljats och underhållsbidrag är fastställt för barnet. I kravverksamheten ingår bl.a. utsändande av inbetalningskort och betalningspåminnelse samt utskrift av ansökan för exekutiv åtgärd. Dessutom framställs listor till försäkringskassorna med impulser till eventuell kravåtgärd.

Inbetalningar i kravärenden görs dels på frivillig väg och dels genom exekutiva åtgörder. Under budgetåret 1992/93 inbealades omkring 1,2 miljarder kr.

I kravhanteringen ingår även rutiner som används av kronofogdemyndigheten.

Sjukförsäkringsenheten

Personnummer används som identifikationsbegrepp i de dataregister som hanterar sjuk- och föräldraförsäkringen m.m. Flertalet förmåner är relaterade till den försäkrades eller anhörigas (maka/make, barn) ålder och kön. De flesta förmånerna är skattepliktiga.

I följande register/baser som administrerar de olika sjukförsäkringsförmånerna används personnummer som söknyckel:

* F-reg (Försäkringsregistret)
* Barn
* Utbet (Utbetalningsregistret)
* Historik
* SLAV (Sjuklöneavisering)
* Anmälningsbasen
* Arbetsgivarreg
* Transreg (Transaktionsregistret)
* Pumabasen (Periodisk utbetalning med automatik)
* Namnbas

I följande register/baser används organisationsnummer som söknyckel, vilket kan vara ett personnummer:

* SLUG (Sjuklöneuppföljning)
* SF/SEM-baserna (Småföretagsbaserna)
* REFO (Referensreg över organisationsnummer)

I följande register/baser används annan söknyckel, men personnummer lagras i registren/baserna:

* REVBAS (LK-transaktionsregister)
* Rapportbas
* REFA (Referensreg över arbetsställenummer, kan innehålla person nummer)

Följadne filer innehåller personnummer:

* Väntereg (för värnpliktiga)
* Återkravsreskontra
* Förskott/lån utbildningsbidragsreg

Personnummer används som unik identifiering av en person och sammankoppling av information från olika register inom sjukförsäkringssystemet. Personhandlingar hos försäkringskassorna sorteras i personnummerordning. Numret används vid hämtande och lämnande av information från och till andra myndigheter, organisationer samt inom RFV.

Personnumret används också för bestämning av ålder i systemet för åldersrelaterade rättigheter och för bestämning av kön i systemet för könsrelaterade rättigheter.

I nedanstående uppställningar beskrivs kortfattat var data skapas och uppdateras antingen maskinellt eller manuellt och vad som aviseras. Endast i undantagsfall används ett annat identifikationsbegrepp än personnummer.

Myndighet/ Organisation	Avisering avser	Aviseringens användning
CSN	Perioder för ansökan, beslut och utbetalning av studiestöd (dvs. studiehjälp, studiemedel, SVUX, utbildningsarvode, utbildningsbidrag med lånedel).	Prop. 1983/84:12 och 84-/85:184. Dagersättning skall kunna utges med rätt belopp, AFL 3:5 4:st (Vilande SGI och Studietids.SGI). För att godkänna sjukperiod enligt studiestödslagen samt kontroll mot beviljat utbildningsbidrag m.m.
KVS	Perioder för omhändertagande	Dagersättning skall inte utges under tid som df är omhändertagen, AFL 3:15 c.

RSV	Folkbokföringsuppgifter	Ha aktuella personer och personuppgifter för dessa i S, B och P-registren.
	"Taxerad inkomst" = uppgifter om inkomst från allmän självdeklaration	Stöd vid fastställande av SGI.
	Preliminärskatteuppgifter	Rätt preliminärskatteavdrag skall göras på utbetald ersättning (Kommunalskattelagen 3 kap.)
	Procentsatser för preliminärskatteavdrag.	"
Länsskattemyndigheten	Folkbokföringsuppgifter för personer som tillhör viss församling (Begärs vid behov av RFV)	Ändra lokalkontorsnummer för personer som skall byta Ik när Fk gör ändringar i sin Ik-indelning.
Kommuns socialnämnd	Förfrågan om SGI-uppgifter	Rationalisera hanteringen vid fastställande och kontroll av barnomsorgsavgiften. (Socialsjänstlagen 57 §).
	Förfrågan om utbetald ersättning.	Rationalisera arbetet på lokalkontor och kommun vid biståndsbehov i form av socialbidrag.
VPV	Avisering om perioder för repetitionsutbildning.	Rationalisera arbetet på lokalkontor och militärmyndighet. Uppdatering av rep. period och maskinell utbetalning till df. Värnpliktsförordningen (1976:1008 och 1976:1011).
	Perioder för grundutbildning	Dagersättning skall inte utges under tid som df genomgår grundutbildning, AFL 3:15 a.

Arbetslöshetskassan	Avisering av dagpenning från a-kassan och fromdatum.	Uppgiften används för att fastställa utbildningsbidragets storlek. Rationelisera arbetet på lokalkontor och a-kassorna.
Postgirot	Inbetald avgift för frivillig sjukpenningförsäkring och småföretagsförsäkringar.	Uppdatera inbetald avgift.
Skandinaviska enskilda banken	Kontouppgifter.	Ha aktuella kontouppgifter.
Arbetsgivare	Uppgift om sjuklöneperioder - samordning med andra förmåner	Enl. SjLL är arbetsgivare skyldig att avisera - ändamålsenlig statistik - enskildes sjukhistorik - rehabiliteringsarbete

Avisering till externa myndigheter och organisationer

Myndighet/ Organisation	Avisering avser	Aviseringens användning
CSN	Perioder och belopp för godkända sjukperioder och innehållet utbildningsbidrag samt utbildningsperioden som sammanfaller med beviljat studiestöd.	Regeringsbeslut om utredning av aviseringsmöjligheter med genomförande 8107. Påverkar återbetalningspliktiga studiemedel.
KVS	Schablonbelopp av innehållet utbildningsbidrag. (Manuell avisering)	Enligt 31 § Förordning om arbetsmarknadsutbildning för kompensation för omhändertagna som uppbär utbildningsbidrag.
KFM	Specifikation per person av innehållen ersättning samt "signallista" innehållande omprövningsimpulser ex. ändrat Ik, pension.	Rationalisera arbetet på Fk och KFM.

RSV	Underlag för egenavgifter	Lag (1981:691) om sociala avgifter. Underlag för fastställande av egenavgifter vid årlig taxering vid och beräkning av pensionsgrundande inkomst.
	Underlag för prel. skattsedel.	Stöd till lokala skattekontoren vid fastställande av vilka personer som skall ha F-skattsedel.
	Specifikation av kontrolluppgift (avdrag för preliminär skatt samt utbetald ersättning).	Avstämning av inbetald preliminärskatt. Inkomst- och skatteunderlag för personer vid fastställande av slutlig skatt. Taxeringslag 37 §.
Kommuns socialnämnd	Lämnande av SGI-uppgifter.	För beräkning av bidrag och avgifter i ärende enligt socialtjänstlagen (1980:620).
Riksarkivet	Avisering av personuppgifter.	Arkivlag att statliga myndigheter skall lämna uppgifter till arkivmyndighet.
SPV	Terminalåtkomst enligt tillstånd	För beräkning av pension
KPA	"	
FÖD	Terminalåtkomst enligt tillstånd	Domstolens handläggning
FR	"	
BGC	Utbetalningsspecifikation	Underlag för insättning av dagersättning på av df begärt bank, person eller postgirokonto. Underlag för revision av FK-anvisning S.
Postgirot	"	
Nordbanken	"	
Postverket	"	
AMS	Utbetalningsspecifikation + faktura samt uppgifter om beviljat utbildningsbidrag	Ekonomisk redovisning av utbildningsbidrag och KAS. Underlag för AMS' prognoser och statistik.

SRV	Utbetalningsspecifikation + faktura	Specifikation av gjord utbetalning för repetionsutbildningsperiod.
FCF	"	
RPS	Utbetalningsspecifikation + faktura	Specifikation av gjord utbetalning för repetionsutbildningsperiod
NVU	Utbetalningsspecifikation + faktura	Specifikation av gjord utbetalning för repetionsutbildningsperiod
Banker	Utredningsunderlag	
Skandinaviska enskilda banken	Kontouppgifter	Avstämning om kontor är avslutat eller upphört.

Avisering från enhet inom RFV

Pension	Pensionsförmåner, Livränteuppgifter och Snabbavisering dödsfall
Bidrag	Manuell avisering av särskild sekretess prövning för person som fyller 16 år nästa år.

Avisering till enhet inom RFV

Pension	SGI och LK-uppgifter till poängbasen. Namn, nationalitet och utvandringsår på utvandrade nordiska medborgare. Namn och nationalitet för 16 åringar (föregående år) till poängbasen.
Bidrag	Redovisning av införsel för underhållsbidrag.

Förteckning över ADB-system inom polisen

(hämtad ur Statskontorets rapport 1992:5)

System med central drift

Gemensamma polisiära system

Godsregistret, GODS
Brottsanmälanssystemen
Systemet för efterlysta fordon, EF
Allmänna spaningsregistret, ASP
Personefterlysningsregistret, EP
Rutinen för identifiering av försvunna personer
Rutinen för utredningsbalanser, ROSA
Signalementsregistret, SIGN
Förundersökningsregistret, FU
Speciella vapenregistret, VAPEN
Centrala brottsspaningsregistret, CBS
Larmrutinen, LARM
Meddelandeväxlingsrutinen, MV
Fingeravtryckssystemet, AFIS
Narkotikaanalysregistret, BAR
Rutinen för ingripandemeddelanden, IM
Ledningscentralsystemet, LC
Interpoldiariet, IPOLD

Gemensamma administrativa system

Rutinen för tjänstgöringslistor
Personaladministrationssystemet, PA
Rutinen för lönetransaktioner, LÖR
Pass-systemet, PASS
Systemet för kontoställningar online
Reskontrarutinen
Fordonsredovisningsrutinen
Inventariesystemet
Beredskapspolisregistret

Rutinen för utdrag enl 10 § datalagen
Tabellregistret
RPS allmänna diariesystem, RADIS

RI-system

Person- och belastningsregistret, PBR
Domsrutinen, DOMS
Strafföreläggandesystemet
Ordningsbotssystemet
Rutinen för maskinella meddelanden
Körkortsregistrets belastningsdel, KKBEL
Systemet för uppbörd av domstolsböter
Tabellrutinen

Gemensamma system med lokal drift

Delgivningssystemet, DC-ADB
Brottsanmälansrutinen, RAR
BUS, A-,B-,K-diarierutinerna
Vapenregistret
Beslagsliggaren
Pusta
LLF
Svenskt polislexikon
(Personalledningssystem i Stockholm, PARIS)

Externa system

Lönesystemet, F/SLÖR
System S
SPAR
Allmänna person- och företagsregistret, BASUN
Centrala körkortsregistret, CKR
Centrala bilregistret, CBR
Centrala båtregistret
Räddningsverkets informationsbank, RIB

Ärenden från Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK)

1 JO-ärenden

Utredningen har gått igenom och granskat beslut som rör personnummer hos JO under åren 1978 - 1993. Besluten har tagits fram ur JO:s ärendediarium med sökbegreppet "personnummer".

Det rör sig under den angivna tidsperioden om ca 70 ärenden. Nästan hälften av dessa hänför sig till 1990-talet.

Av ärendena avser tio stycken klagomål på att myndigheter vägrat lämna ut uppgift om personnummer. En tredjedel av de övriga ärendena avser fall av felaktigt angivna personnummer i myndigheters register eller handlingar. Det rör sig huvudsakligen om felaktigheter i utsöknings- och taxeringsärenden.

En grupp av klagomål som kan särskilt urskiljas är de som ifrågasätter angivande av personnumret utanpå olika slags handlingar. Under den aktuella perioden förekom tolv sådana klagomål. Av dessa avsåg hälften angivande av personnummer på räkningar och inbetalningsblanketter avseende licensavgift för TV-innehav.

I de flesta fall har klagomålen inte lett till någon utredning eller vidare åtgärd av JO. Det finns dock anledning att redovisa vissa av ärendena och JO:s beslut. Som exempel på några avgöranden av JO under perioden kan nämnas följande.

> En man erhöll en uppmaning från kronofogdemyndigheten att betala parkeringsböter. Han hade inte dömts för felparkering men hans personnummer hade felaktigt kommit att anges på handlingarna på grund av att en felskrivning hade skett under polisutredningen. Det felaktigt antecknade personnumret hade följt med i stämnings-ansökan, dom och saköreslängd. JO (Nilsson) konstaterade att felparkeringsavgifter hade ersatt parkeringsböter och att underlaget för det betalningsåläggande som utfärdas är uppgifter i centrala bilregistret om vem som äger fordonet och att därför det såvitt han kunde bedöma inte längre kunde bedöma förelåg någon risk för personnummerförväxlingar vad gällde betalningskrav för parkeringsöverträdelser (Dnr 1858-1979).

En man överklagade ett beslut till värnpliktsnämnden. Hans besvärsskrift saknade uppgifter om personnummer och postadress. Nämnden avskrev ärendet utan att pröva besvären. I yttrande till JO hänvisade nämnden till att besvärsinlagan saknade klagandens postadress, telefonnummer och personnummer, vilket gjorde det omöjligt att identifiera beslutet. JO (Holstad) fann att gällande regler endast ställde det kravet att det överklagade beslutet skulle anges, men att det i övrigt inte fanns något absolut krav på att en besvärsinlaga skulle innehålla någon specifik identifieringsuppgift, t.ex. uppgift om klagandens personnummer eller bostadsadress. Besvärsinlagan innehöll uppgift om klagandens tilltalsnamn och efternamn, beslutsmyndighetens och beslutsfattarens namn samt beslutets datum. Dessutom framgick det att klaganden sannolikt var egen företagare och att handlingen var dagtecknad i Stockholm. Mot bakgrund av dessa uppgifter ansåg JO att det hade varit möjligt - om än arbetskrävande - att få fram det överklagade beslutet. Besvärstalan borde därför inte bort avvisas på grund av eventuella svårigheter att identifiera beslutet (Dnr 592-1983).

På grund av en dubbelregistrering blev en i utlandet bosatt man av misstag skönstaxerad och åsatt kvarstående skatt. En del av bakgrunden till det inträffade felet var att en pensionsutbetalare redovisat mannens personnummer och inte det s.k. GD-nummer som mannen erhållit. JO (Nilsson) konstaterade att det i ärendet hade visat sig att rutinerna för kreditering av skatt som inbetalts av främst magnetbandsredovisande arbetsgivare för personer som tilldelats GD-nummer inte var tillförlitliga. JO ansåg dock att det hänvisningsregister som infördes 1983 borde kunna komma till användning i sådana situationer där man kan ha anledning att tro att ärendet gäller en skattskyldig med GD-nummer som felaktigt redovisats under sitt personnummer (Dnr 999-1983).

Till följd av att två siffror i ett personnummer hade kastats om hade vid 1981 års taxering framställts en taxeringsavi (sammanställning av uppgifter som underlag för taxering) för en då 15-årig flicka, trots att så rätteligen inte skulle ha skett. Flickan hade nämligen inte haft några inkomster som skulle redovisas på en sådan avi. Eftersom en deklaration inte fanns att tillgå för en avstämning av uppgifterna, anmodades flickan att lämna allmän självdeklaration. Flickans fader skickade tillbaka anmaningen med upplysningen att dottern inte hade förvärvsarbetat utan gått i skolan under året. Inget avseende fästes vid påpekandet utan dottern skönstaxerades med ledning av kontrolluppgifterna. I december 1981 fick dottern ett utbetalningskort med 265 kr i överskjutande skatt. Hon kvitterade inte ut pengarna. Fadern talade på nytt om för skattemyndigheten dels i telefonsamtal och dels i brev att dottern inte hade förvärvsarbetat och att ett misstag hade skett. Trots detta fick dottern i ett brev i januari 1982 från Lokala skattemyndigheten (LSM) veta bl.a. att hon vid 1981 års taxering blivit skönsmässigt taxerad på grund av lämnade inkomstuppgifter från en arbetsgivare. I ett meddelande i april 1982 fick dottern besked från LSM att preliminärskatten, som hade tillgodoförts henne, var avsedd för en annan person. Fadern besvärade sig över taxeringen på dotterns vägnar till länsrätten.

Preliminärskatten överfördes därefter till den person som rätteligen betalt den. I oktober 1982 utfärdade LSM en skattsedel på tillkommande skatt för dottern och underrättade dottern i brev bl.a. att taxeringen stod kvar i avvaktan på länsrättens beslut. Efter att ha inhämtat yttrande från taxeringsintendenten beslöt LSM i november 1982 om anstånd med betalningen av den tillkommande skatten. Kronofogdemyndigheten anmanade i april 1983 dottern att senast i maj samma år betala in ett angivet belopp av den tillkommande skatten. I dom i maj 1983 beslöt länsrätten att undanröja dotterns taxeringar. I ett omräknings-beslut i juni 1983 satte LSM ned dotterns tillkommande skatt till O kr.

JO (Nilsson) fann taxeringsnämndens och skattemyndighetens agerande anmärkningsvärt och ansåg det självklart att nämnden med den information den erhållit borde ha gjort en utredning. En sådan utredning skulle enligt JO inte ha behövt bli särdeles betungande. Att ringa upp arbetsgivarna från vilka löneinkomsterna härrörde och fråga vem inkomsttagaren var hade troligen varit tillräckligt. JO riktade även annan kritik mot myndigheternas handläggning av ärendet. JO konstaterade att de myndigheter som hanterar det invecklade skattesystemet i hög grad måste vara medvetna om att fel i skatteärenden emellanåt inträffar och att enskilda många gånger genom felen blir försatta i problemfyllda situationer och att det därför på alla nivåer inom en myndighet måste finnas en god beredskap för att hjälpa de personer som har fått ett felaktigt skattekrav (Dnr 1469-1983, JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 248).

Vid ett tillfälle hade en kvinna besökt en försäkringskassas lokalkontor tillsammans med en väninna för att begära att få se sina handlingar hos kassan. Vid besöket begärde lokalkontorsföreståndaren uppgift om väninnans namn och personnummer. När kvinnan vid ett senare tillfälle fick ta del av sina handlingar hos kassan visade det sig att föreståndaren tagit fram en databild beträffande väninnan. I bilden fanns uppgifter om väninnans namn, adress, inkomster, antal sjukdagar de senaste åren samt civilstånd. Vidare framgick av databilden att väninnan var ett "bevakningsfall".

I yttrande till JO uppgav lokalkontorsföreståndaren att väninnan lämnat namn och personnummer utan invändningar och att han tagit fram databilden efter kvinnornas besök på grund av att han inte hade antecknat väninnans namn. Vid samtal med en av JO:s medarbetare uppgav föreståndaren att han ansåg inte att det var något fel att fråga väninnan efter hennes namn och personnummer. Han uppgav att han var medveten om att han inte fick ta fram databilder "hur som helst" men han insåg i den aktuella situationen inte att han gjorde något fel. Han hade inte frågat efter namn eller tagit fram databilden om han då haft de kunskaper, som han senare fått.

JO (Sverne) anförde att det enligt tryckfrihetsförordningen föreligger ett förbud att efterforska identiteten hos den som begär att få ta del av allmänna handlingar i vidare mån än som behövs för prövning av sekretessfrågor och att det uppenbarligen inte hade varit nödvändigt att avkräva väninnan uppgifter om sin identitet för att pröva någon sekretessfråga eftersom väninnan

hade fullmakt "att vara med", när den försäkrade begärde att få ta del av handlingarna hos kassan. Kontorsföreståndaren hade därför enligt JO:s mening gjort fel, när han begärt upplysning om väninnans namn. Även om föreståndaren skulle ha uppfattat situationen så, att han inte var förbjuden att fråga vem väninnan var, ansåg JO att det inte funnits någon anledning för honom att även fråga efter hennes personnummer och att föreståndaren förfarit olämpligt i detta hänseende. JO ansåg också att föreståndaren olovligen berett sig tillgång till sjukförsäkringsregistret. JO uppgav vidare att han hade övervägt att inleda förundersökning om dataintrång, men att omständigheterna talade för att föreståndaren handlat mer i oförstånd än med straffbart uppsåt. Med hänsyn till detta ansåg sig JO böra stanna vid den allvarliga kritik han uttalat mot föreståndaren (Dnr 2649-1983, JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 182).

En person klagade på att en skolkatalog innehöll uppgift om elevernas personnummer. JO (Holstad) konstaterade att det inte fanns något hinder i lag eller i någon annan författning mot att ange någons personnummer i ett sådant sammanhang och fann inte skäl att inleda någon utredning (Dnr 437-1985).

Ett slutbevis i mål om betalningsföreläggande utfärdades mot en kvinna men med hennes mans personnummer. På grund av denna felaktiga uppgift blev mannen föremål för krav från kronofogdemyndigheten och fick dessutom betalningsanmärkning i kreditupplysningsregister. JO (Nilsson) pekade på skillnaderna i synen på hur svaranden/gäldenären identifieras vid tingsrätt och hos kronofogdemyndighet. Även om personnummer är en obligatorisk uppgift vid ansökan gör tingsrätten ingen kontroll av riktigheten utan uppmanar endast svaranden att göra invändning vid felaktighet. När kronofogdemyndigheten får över urkunden för verkställighet registreras målet efter personnummer. Samma sak gäller de olika upplysningsföretag som hämtar sina uppgifter från tingsrätterna. Till skillnad från tingsrätten gör kronofogdemyndigheten en kontroll mot SPAR. Vid registrering av personnummer hos kronofogdemyndigheten skall kontroll ske av att det namn som SPAR anger stämmer överens med det namn som finns upptaget på urkunden. JO konstaterade att i detta fall dessa rutiner brustit. Han anförde vidare att hur väl kronofogdemyndigheten än lägger upp rutiner för motläsning m.m. det dock alltid finns en risk kvar att fel personnummer medför oriktig registrering. Enligt JO måste det väsentliga vara att angripa källan och få en kontroll redan hos tingsrätten så att urkunden inte kan komma att innehålla bristande överensstämmelse mellan namn och personnummer (Dnr 448-1985, JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s 237).

Tingsrätten utfärdade slutbevis i mål om betalningsföreläggande baserat på sökandens uppgifter om gäldenärens person. Beviset innehöll en felaktig uppgift om gäldenärens personnummer. När beviset kom till kronofogdemyndigheten för verkställighet kontrollerades personnumret automatiskt mot SPAR. När myndigheten då erhöll så gott som fullständig överensstämmelse med det namn som föreläggandet riktade sig emot kom fel person

att registreras som gäldenär. Först efter underrättelse i målet blev kronofogdemyndigheten upplyst om att personnumret var fel. Det dröjde dock 12 dagar från felanmälan till myndigheten företog någon rättelse. JO (Nilsson) riktade kritik mot kronofogdemyndighetens sätt att hantera rättelseärendet och påpekade vikten av att samtlig personal noga informeras om hur anmälningar om felaktigheter skall hanteras (Dnr 1167-1985, JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s 238).

Kronofogdemyndigheten fick i samband med komplettering i ett utmätningsärende från sökandeombudet en felaktig uppgift om gäldenärens personnummer. Exekutionsurkunden, ett bevis i mål om betalningsföreläggande, innehöll inte uppgift om personnummer. Vid registrering av den felaktiga uppgiften fick kronofogdemyndigheten fram uppgifter om en person med samma namn men annan adress. Detta godtogs och underrättelse om sökt utmätning sändes ut. JO (Nilsson) ansåg det inträffade olyckligt men fann det svårt att se hur kronofogdemyndigheten hade kunnat undvika misstaget. Han fann ingen anledning att kritisera myndighetens handläggning (Dnr 2673-1985, JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s 239).

En person förklarade sig missnöjd med att ett kuvert från kronofogdemyndigheten i sitt s.k. fönster visade personens personnummer. JO (Nilsson) ansåg sig inte ha anledning att ha några synpunkter på utformningen av kronofogdemyndighetens försändelse (Dnr 2597-1986).

I en länsrättsdom avseende eftertaxering rörande mannen angavs hustruns personnummer. Länsrätten rättade med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen uppgiften om personnumret. Klaganden gjorde gällande att domen var ogiltig. JO (Nilsson) ansåg förväxlingen av personnumret "klumpig", men konstaterade att lagstiftaren förutsett att sådana förbiseendefel kunde komma att göras (Dnr 2691-1986).

En lista över intagna sattes upp i en korridor i en kriminalvårdsanstalt. På listan, som avsåg att meddela vilka intagna som skulle få delta i vissa fritidsaktiviteter, fanns bl.a. uppgift om de intagnas personnummer. Styresmannen för anstalten anförde i yttrande till JO att det varit onödigt att anslå en lista med andra uppgifter än intagningsnummer och namn och att det inträffade kunde tillskrivas olyckliga omständigheter. Med hänsyn till att det varit fråga om en engångsföreteelse fann JO (Wigelius) inte skäl att göra något särskilt uttalande i saken (Dnr 1305-1987).

På grund av slarv från utredande polisman kom ett strafföreläggande att innehålla ett felaktigt personnummer. JO (Wigelius) fann inte anledning anta annat än att det begångna felet hade uppkommit genom tillfälliga förbiseenden från myndigheternas sida och avskrev ärendet (Dnr 501-1988).

En ansökan om betalningsföreläggande ingavs till tingsrätten. I ansökan angavs ett felaktigt personnummer för gäldenären. Den andra siffran av personnumrets fyra kontrollsiffror var felaktigt

angiven. Detta felaktiga personnummer kom också att anges i det slutbevis som tingsrätten sedermera meddelade. I den ansökan om verkställighet av slutbeviset som ingavs till kronofogdemyndigheten hade personnumret strukits över och efter överstrykningen med kulspetspenna skrivits till gäldenärens rätta personnummer. Till ansökningen fogades en kopia av slutbeviset med det felaktiga personnumret. Målet registrerades dock i kronofogdemyndighetens register på det personnummer som tillskrivits med kulspetspenna i ansökningshandlingen. Några åtgärder för att få till stånd en rättelse av slutbeviset företogs inte. En ny ansökan om utmätning gavs senare in till en annan kronofogdemyndighet. Denna ansökan innehöll det felaktiga personnumret. Målet registrerades i kronofogdemyndighetens dataregister med stöd av det i ansökan angivna personnumret. Eftersom någon person med det angivna namnet inte tidigare fanns registrerad i centralregistret, hämtades namn- och adressuppgift från SPAR. Som gäldenär kom därefter att anges en person med det i ansökan angivna personnumret, men med ett annat namn. Oöverensstämmelsen i namn observerades inte vid registreringen. Inte heller vid den efterföljande kontrollen av ingivna handlingar mot registrerade uppgifter upptäcktes felet. Underrättelse gick därefter maskinellt till den på detta sätt registrerade personen. Då denne fick underrättelsen besökte hon kronofogdemyndigheten och påtalade misstaget. Vid den kontroll som då skedde upptäcktes felet och målet gallrades omedelbart ur myndighetens centralregister, ingivaren av ansökan om utmätning meddelades och rättelse av slutbeviset begärdes. Dessa rättelseåtgärder vidtogs under kvinnans besök hos kronofogdemyndigheten. Beträffande den kronofogdemyndighet till vilken den ursprungliga ansökan gavs in anförde JO (Pennlöv) bl.a. att förekomsten av olika personuppgifter i ansökan och exekutionstiteln borde ha föranlett kronofogdemyndigheten att undersöka gäldenärens identitet, varefter åtgärder för att få till stånd en rättelse borde ha vidtagits. Enligt JO borde kronofogdemyndigheten som handlade den andra ansökningen vid de kontroller som sker innan underrättelse om mål går ut till den angivne gäldenären ha uppmärksammat att den från SPAR inhämtade namnuppgiften inte stämde överens med den som angivits i ansökan. JO fann inte anledning vidta ytterligare åtgärder (Dnr 2837-1990, JO:s ämbetsberättelse 1992/93:JO1 s 215).

Fel personnummer angavs i en ansökan om betalningsföreläggande, vilket fick till följd att fel person tillställdes betalningskrav. JO (Pennlöv) fann inte anledning att närmare utreda det inträffade (Dnr 3852-1991).

En person beviljades uppehållstillstånd, men fick vänta 10-15 veckor på att tilldelas ett svenskt personnummer. Det uppgavs att arbetsförmedlingen under denna väntetid hade vägrat att låta honom registrera sig som arbetssökande. I yttrande från arbetsförmedlingen anförde denna bl.a. att någon registrering i datasystemet inte görs vid första besöket för personer som saknar de fyra sista siffrorna i sitt personnummer. Arbetsmarknadsstyrelsen anförde i yttrande till JO att arbetsförmedlingens handläggning av ärendet inte höll godtagbar standard och att

klagomålen framstod som helt berättigade. Styrelsen uppgav att den uppdragit åt länsarbetsnämnden att gå igenom det inträffade med personalen på arbetsförmedlingen och se över rutinerna där för att undvika att det som hade inträffat upprepades. JO (Wahlström) förklarade sig i allt väsentligt dela Arbetsmarknadsstyrelsens bedömning och avslutade ärendet (Dnr 1386-1992).

Länsrätten beslutade att en person (med förnamnet Catarina) skulle beredas vård med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). I domen angavs ett personnummer. En månad senare erhöll en annan person med samma namn (förnamnet dock stavat Chatarina) och samma födelsedag ett föreläggande. I föreläggandet angavs att allmänna ombudet ansökt om körkortsingripande i anledning av länsrättens dom. I en kopia av denna dom vilken bifogades föreläggandet var de fyra sista siffrorna i det däri angivna personnumret överstrukna och ersatta med fyra andra siffror. I och med ändringen var det personnummer som angavs identiskt med den förelagda personens personnummer. JO:s utredning kunde inte fastställa på vilket sätt och av vem den handskrivna ändringen av personnumret genomförts.

JO (Wahlström) konstaterade inledningsvis att vad som förekommit i ärendet på ett mycket tydligt sätt belyste nödvändigheten av att myndigheter alltid noggrant förvissar sig om att de förfogar över korrekta personuppgifter i de ärenden myndigheterna handlägger. JO pekade på att personnumret har kommit att bli den vanligast förekommande identitetsbeteckningen på personer, folkbokförda i Sverige och att kontroll av att myndigheten förfogar över en persons korrekta personnummer därför är synnerligen angelägen. Som särskilt viktig ansåg JO en sådan kontroll vara då fråga är om ärenden som kan leda till beslut som kommer att föranleda ingripanden i någons personliga förhållanden. Beträffande det aktuella ärendet konstaterade JO att det i de för myndigheterna tillgängliga handlingarna förekom dels det felaktiga personnumret, dels det korrekta personnumret. Detta förhållande borde enligt JO:s mening ha uppmärksammats vid prövningen av frågan huruvida en ansökan om tvångsomhändertagande enligt LVM skulle göras, och en personnummerkontroll borde ha gjorts. JO anförde att en sådan kontroll självfallet alltid bör göras så snart någon tveksamhet om en persons rätta personnummer föreligger. I ärende som avser tvångsomhändertagande framstår detta enligt JO som särskilt angeläget med hänsyn till den synnerligen ingripande åtgärd i en persons liv som det är fråga om (Dnr 382-1993, JO:s ämbetsberättelse 1993/94:JO1).

En kvinna fick från kronofogdemyndigheten en underrättelse om sökt utmätning. Hon hade tidigare inte erhållit något meddelande från kronofogdemyndigheten. Skulden gällde emellertid en annan person med samma namn. Sökandens ombud hade i ansökan om betalningsföreläggande angivit rätt namn men fel personnummer beträffande svaranden. Kronofogdemyndigheten handlade målet på grundval av dessa uppgifter och meddelade utslag i målet. Såväl föreläggande som utslag hade sänts till "rätt" svarande under den i ansökan angivna adressen. Det var först sedan verkställighetsfasen inletts som personnumret kom till användning för att identifiera svaranden. Den till personnumret knutna

adressuppgiften torde ha hämtats med hjälp av ADB. Därför kom underrättelse om den sökta utmätningen att tillställas "fel" svarande. JO (Pennlöv) konstaterade att det inte torde vara möjligt att helt gardera sig mot att någon använder sig av en annan persons personnummer eller att en förväxling sker av annan orsak. En omständighet som bl.a. medför att det inte går att undvika att indrivningsåtgärder av olika slag någon gång kan komma att riktas mot fel person. JO konstaterade vidare att det hade varit önskvärt om kronofogdemyndigheten redan när ansökan om betalningsföreläggande kom in hade kunnat kontrollera att namn, personnummer och adress stämde överens. Felet skulle därmed ha upptäckts på ett tidigare stadium. JO ansåg det emellertid inte rimligt att myndigheten företar en så långt gående kontroll av inkommande handlingar om betalningsföreläggande som skulle krävas för att eliminera sådana fel. JO ville därför inte kritisera kronofogdemyndigheten, men ville peka på möjligheten att det i framtiden kan införas någon form av automatiserad kontroll liknande den som sker när målet registreras för verkställighet (Dnr 825-1993).

I en anmälan ifrågasattes kravet på att en intagen på kriminalvårdsanstalt skulle uppge personnummer på den han önskar ringa. JO (Pennlöv) konstaterade att enligt vissa regler i lagen om kriminalvård i anstalt kontroll av den som den intagne önskar samtala med kan göras i den mån det anses behövligt och att bl.a. upplysningar om den tilltänkte samtalsmottagarens personliga förhållanden kan inhämtas. Enligt JO torde krav på att den intagne uppger personnummer på den han önskar ringa kunna ställas för att möjliggöra en dylik kontroll (Dnr 3711-1993).

2 JK-ärenden

Vid remissbehandlingen av DALKs delbetänkande (SOU 1978:54) Personregister - Datorer - Integritet hänvisade JK i sitt yttrande till att han reglerat ett trettiotal skadeståndsärenden i vilka han hade tillämpat skadeståndsregeln i 23 § datalagen. Åtskilliga av anspråken hade avsett ringa belopp, i några fall endast ersättning för portokostnader (se prop. 1978/79:109 s. 199).

För att få en bild av hur omfattande skaderegleringen var hos JK samt av ärendetypen vad gällde registeransvariga, typen av fel, ersättningsbelopp m.m. granskade DALK härefter beslut hos JK som rörde skadestånd enligt datalagen för åren 1978 - 1980. Resultatet av undersökningen redovisades i en år 1981 upprättad PM. Av denna framgår att JK under år 1978 beslutade om ersättning i elva fall, under år 1979 i 18 fall och under år 1980 i sex fall. Nästan alla ärenden gällde fel i bilregistret eller parkeringsanmärkningsregistret och medförde skadeståndsskyldighet för Trafiksäkerhetsverket eller berörd länsstyrelse. Ett fall gällde fel i en länsstyrelses skatteregister och ett annat fall fel i register hos en försäkringskassa. De flesta fallen rörde

fel i parkeringsanmärkningsregistret beroende t.ex. på att undanröjda beslut inte registrerades, förväxling av bilar hade skett eller att för hög parkeringsavgift registrerats. De felregistreringar som medfört skadeståndsskyldighet hade ofta varit mer inriktade på objekt - t.ex. bilen - än personer och ibland gällt detaljuppgifter om objekten som t.ex. felaktiga chassinummer och dylikt.

I DOK:s delbetänkande (SOU 1986:24) Rättelse och skadestånd Patientuppgifter i personregister refereras ytterligare några exempel på skadeståndsärenden hos JK under åren 1984 och 1985 (s. 42 f). De var bl.a. följande.

> En oriktig adressuppgift i folkbokföringsregistret hade spritt sig till bl.a. Riksförsäkringsverkets sjukförsäkringsregister och medfört försenad utbetalning av bidragsförskott. Felet hade uppkommit genom att två personer med samma namn hade förväxlats sedan pastorsämbetet aviserat om adressändring för den ene. Den drabbade mannen begärde ersättning av staten med 12 000 kr, varav huvuddelen för eget arbete och för lidande. Utredningen visade endast att mannens post i vissa fall hade blivit försenad. Han ansågs varken berättigad till ersättning för psykiskt lidande eller för eget arbete. Däremot utbetalades 25 kr, för ränteförlust, portokostnader, brevpapper m.m.
>
> En man begärde ersättning med 50 000 kr för psykiskt lidande som han angav hade förorsakats av att han fått kontrolluppgift avseende annan persons inkomster från en taxeringsmyndighet. Utredningen visade att Tekniska Högskolan i Stockholm var arbetsgivare till en gästforskare som saknade personnummer. För denne hade högskolan tillskapat en identitetsbeteckning som var densamma som klagandens personnummer och som angavs på kontrolluppgiften. Sedan klaganden besökt lokala skattemyndigheten rättades felet efter ett fåtal dagar. Ersättningen bestämdes av JK till 500 kr för psykiskt lidande.

Mannen i det sist refererade ärendet väckte sedermera talan vid Stockholms tingsrätt och yrkade att staten skulle förpliktas att till honom utge ytterligare 49 500 kr jämte ränta. I dom i maj 1987 tillerkändes mannen 9 500 kr jämte ränta. Staten överklagade domen till Svea hovrätt som i januari 1990 fastställde tingsrättens domslut. En av hovrättens ledamöter var skiljaktig och ville utdöma hela det yrkade beloppet.

Datalagsutredningen har gått igenom och granskat beslut hos JK som rör skadestånd enligt datalagen för åren 1985 - 1991. Härvid konstater utredningen att någon större förändring av skaderegleringen mot vad som redovisades av DALK och DOK inte hade skett. Antalet sådana ärenden var i stort oförändrat i förhållande till tidigare år och uppgick till ca 10 per år. Registeransvariga och typen av fel var i stort sett de samma som under tidigare år. Ett stort antal av ärendena gällde

fel i bil-, körkorts-, eller parkeringsanmärkningsregistret och hade medfört skadeståndsskyldighet för Trafiksäkerhetsverket eller länsstyrelse. De ersättningsbelopp som hade tillerkänns för ideell skada varierade från några hundratals kronor till 10 000 kr som utgick i ett ärende.

I Datalagsutredningens slutbetänkande (SOU 1993:10) En ny datalag refereras några avgöranden av JK under den aktuella perioden (s 333 ff). Av dessa kan bl.a. nämnas:

En kvinna begärde ersättning för kostnader och lidande som åsamkats henne på grund av att Riksskatteverket hade ändrat ett personnummer som hon av misstag tidigare hade tilldelats. Ändringen av personnumret hade bl.a. föranlett henne att ta kontakt med ett tiotal olika myndigheter, banker m.m. för att underrätta dessa om personnummerändringen. Vidare hade löneutbetalningarna vid två tillfällen fördröjts. Kvinnan tillerkändes ersättning med totalt 500 kr.

Genom att två personnummer hade sammanblandats kom det centrala skatteregistret att innehålla en oriktig inkomstuppgift. Den oriktiga uppgiften medförde att en man under två år fick förfrågningar från taxeringsnämnden om en inkomst som han inte hade haft. Ersättning tillerkändes med 1 000 kr.

Som en följd av falsk tillvitelse kom person- och belastningsregistret att innehålla oriktiga uppgifter beträffande en kvinna om misstanke om rattfylleri, stöld och bedrägeri. I vart fall uppgiften om misstanke om rattfylleri hade funnits registrerad i mer än två år. Vidare kom ett föreläggande av ordningsbot att felaktigt registreras i registret över brott av betydelse i körkortssammanhang. Den uppgiften hade funnits i registret i minst tre år. Underrättelse om ordningsboten hade lämnats till körkortsregistret. Då ordningsboten inte hade betalts hade anteckning även skett i utsökningsregistret. Ersättning för lidande bestämdes till 5 000 kr.

En kvinna begärde skadestånd med bl.a. 50 000 kr för lidande på grund av att Socialstyrelsens register över sluten psykiatrisk vård innehållit en oriktig uppgift om att hon lidit av schizofreni. Utredningen visade att uppgiften i registret varit felaktig och att kvinnan därför var berättigad till ersättning. JK bestämde i ett beslut i september 1988 ersättningen för lidande till 7 500 kr. I sitt beslut anförde JK att den omständigheten att personuppgifterna varit mycket integritetskänsliga och funnits i registret under förhållandevis lång tid samt att obehaget kunde sägas ha förstärkts av att de oriktiga uppgifterna hade kvarstått viss tid i registret även sedan deras felaktighet påtalats, var omständigheter som gjorde att ersättningen för lidande borde bestämmas till ett jämförelsevis högt belopp. Å andra sidan menade JK att det i sammanhanget också måste vägas in att inget framkommit som tytt på att personuppgifterna obehörigen röjts eller spritts till andra register.

I ett senare ärende som också gällde en felaktig uppgift i Socialstyrelsens register över sluten psykiatrisk vård, begärde en man skadestånd med 50 000 kr för psykiskt lidande. Ersättningen för lidande bestämdes av JK till 5 000 kr.

I slutbevis i mål om betalningsföreläggande saknades uppgift om personnummer.På grund av en förväxling av gäldenärens förnamn och efternamn antecknades fel personnummer av kronofogdemyndigheten och fel man registrerades som gäldenär i utsökningsregistret. Den felaktiga registreringen ledde till att han från kronofogdemyndigheten erhöll underrättelse om utsökningsmål och utmätningsförrättning. Ersättningen för lidande bestämdes till 3 000 kr.

En man som på grund av namnförväxling felaktigt kom att registreras som styrelseledamot i aktiebolagsregistret tillerkändes förutom viss ersättning för kostnader även 500 kr för lidande. Den felaktiga registreringen hade uppstått under arbete med att komplettera aktiebolagsregistret med adresser och personnummer.

På grund av en förväxling av personnummer kom oriktiga uppgifter om en man att registreras i ett försäkringskasseregister. Detta medförde att ett intyg om "sjukförsäkringstillhörighet i Sverige" kom att innehålla personuppgifter om mannen samt om en främmande kvinna och hennes barn såsom familjemedlemmar. Detta medförde diskussion mellan mannen och hans hustru. Mannen begärde bl.a. ersättning med 500 kr för lidande. JK tillerkände honom det yrkade beloppet.

På grund av oriktiga uppgifter i bilregistret tvingades en bilägare i onödan inställa sitt fordon till en registreringsbesiktning. Bilägaren tillerkändes ersättning för de merkostnader som därigenom uppstått. Bilägarens yrkande om ersättning för ideell skada lämnades utan bifall.

På grund av en personförväxling kom en kvinna som var bosatt i Gustavsberg att felaktigt kyrkobokföras i Sveg. Detta medförde att en felaktig uppgift registrerades i det regionala folkbokföringsregistret. Folkbokföringsregistret används för uppdatering av andra myndighetsregister, t.ex. skatteförvaltningens centrala och regionala skatteregister, kommunala register och register hos försäkringskassan. Även dessa register kom därför att innehålla oriktiga adressuppgifter. Kvinnan begärde skadestånd med 10 000 kr avseende ersättning för att hennes personnummer använts felaktigt och för det extraarbete hon haft för att tillrättalägga och utreda felet hos olika myndigheter, telefonkostnader samt personligt lidande. Ersättningen för besvär, kostnader och lidande bestämdes av JK till totalt 5 000 kr.

På grund av personalbrist hos en länsstyrelse kom ett beslut om återkallelse av körkort att registreras i det centrala körkortsregistret först efter utgången av beslutets giltighetstid. Detta medförde att körkortsinnehavaren inte i rätt tid fick tillbaka sitt körkort och därigenom gick miste om arbetsförtjänst. Körkort-

sinnehavaren tillerkändes yrkad ersättning för den förlorade arbetsförtjänsten. Något yrkande om ideellt skadestånd framställdes inte.

Ett JK-avgörande från innevarande år förtjänar också att nämnas.

Polispersonal omhändertog en man med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. och förde honom till alkoholklinik. På det omhändertagandeblad som upprättades över åtgärden infördes ett felaktigt namn och personnummer. Uppgift om omhändertagandet infördes i körkortsregistrets belastningsdel. Med anledning av omhändertagandet erhöll den man vars namn och personnummer antecknats dels en skrivelse från länsstyrelsen med en underrättelse om att hans körkort varit föremål för omprövning, dels en skrivelse från socialförvaltningen med erbjudande om bistånd. Mannen begärde ersättning med 1000 kr. JK tillerkände honom det yrkade beloppet (Beslut 1994-02-11).

Praxisredovisning

Redogörelse för beslut om personnummer från Datainspektionen och regeringen

Reglerna i 7 § datalagen gäller för alla slag av personregister oavsett om de är tillståndspliktiga eller inte. Det är den registeransvarige själv som i första hand skall pröva om han har sådana skäl att registrera personnummer som anges i lagen. Frågor om personnummer i personregister kommer därför under Datainspektionens bedömning dels i tillståndsärenden dels i tillsynsärenden.

Ansökningar om tillstånd enligt datalagen aktualiseras inte bara när en registeransvarig vill inrätta och föra ett nytt personregister utan även vid ändring av tidigare meddelade tillstånd och föreskrifter för visst personregister. En typ av tillståndsansökningar där den registeransvarige ansett sig ha behov av personnummer gäller personregister i en verksamhet som övertagits från någon annan. Sådana register är ofta tillståndspliktiga, eftersom den registeransvarige för sin verksamhet för personregister med uppgifter inhämtade från ett annat, den tidigare ansvariges, personregister. Till följd av bolagisering av kommunal verksamhet - särskilt inom energi- och bostadsområdet - har denna typ av ansökningar varit mer frekvent än tidigare. Några av de beslut som efter överklagande prövats av regeringen gäller sådana situationer.

Frågan om registrering och användning i övrigt av personnummer har även behandlats av Datainspektionen i klagomålsärenden och tillsynsärenden. Ett problem är att dessa ärenden ofta gäller personregister som inte är tillståndspliktiga - s.k. licensregister - som förekommer i stor mängd i samhället. Som framgår av redogörelsen i det följande har därför Datainspektionens bedömning ofta inte utmynnat i ett förbud för viss registeransvarig att använda sig av personnummer.

Nedan presenteras ett antal ärenden där personnummerfrågan varit föremål för Datainspektionens bedömning. Redovisningen ger en viss indikation på att Datainspektionen under tiden sedan lagändringen trädde i kraft stramat upp sin praxis. Den uppfattning som Datainspek-

tionen fört fram i dessa ärenden har därefter legat till grund för inspektionens bedömning av likartade frågor. I avsnitt 1 redovisas beslut som tillåter registrering av personnummer. Avsnitt 2 innehåller en redogörelse för beslut som inte tillåter registrering eller begränsar användningen av personnummer. I avsnitt 3 redovisas Datainspektionens principiella inställning såsom den framgår av beslut i klago- och tillsynsärenden samt svar på förfrågningar.

1. Beslut som tillåter registrering av personnummer.

Tillståndsärenden

Bank- och försäkringsverksamhet

Delbeslut 1992-07-08, Dnr 2622-92, 6845-92. Registret skulle användas i försäkringsbolag för att administrera kundförhållanden. Inspektionen ansåg att det i försäkringsverksamhet är av särskild vikt att personförväxling inte sker. Vikten av en säker identifiering ansågs därför vara framträdande i fråga om personregister i sådan verksamhet. Redan av detta skäl kunde således personnummer lagligen ingå i personregistret. Därutöver ansåg Datainspektionen att det är ett beaktansvärt skäl enligt datalagen att registrera personnummer i de fall då den registeransvarige enligt författning eller myndighets beslut grundat på författning, är skyldig att till en myndighet lämna personnummer. Det konstaterades att en sådan skyldighet förelåg för försäkringsbolaget t.ex. gentemot skattemyndigheterna. Se även under punkt 2.

Enligt inspektionens uppfattning äger det ovan förda resonemanget giltighet även beträffande kundregister inom bankverksamhet.

Kreditupplysnings- och inkassoverksamhet

Beslut 1992-02-18, Dnr 954-91. Datainspektionen har ansett att personnummer som regel bör få registreras i verksamheter där kravet på en säker identifiering är särskilt framträdande. Inspektionen har därvid beaktat att det inom kreditupplysningsverksamhet görs omfattande ekonomiska riskbedömningar vid vilka det är av särskild vikt att personförväxling inte sker. Personnumret fungerar som ett särskiljande kriterium för att hänföra kreditupplysningsinformation till rätt person. Datainspektionen har därför ansett att personnummer får registreras.

Beslut 1992-02-07, Dnr 5080-91. Inspektionen anförde att enligt 18 § lagen (1990:756) om betalningsföreläggande och handräckning

jämförd med 33 kap. 1 § rättegångsbalken skall ansökan om betalningsföreläggande innehålla uppgift om personnummer. Inspektionen ansåg att det kunde vara motiverat att registrera personnummer när den registeransvarige, enligt författning eller myndighets beslut grundat på författning, fanns en skyldighet att lämna personuppgifter till myndighet. I beslutet beaktade inspektionen att det inom inkassoverksamhet är av särskild vikt att personförväxling inte sker. Personnumret kan i dessa sammanhang, anförde inspektionen, fungera som ett särskiljande kriterium för att hänföra uppgifter till rätt person, eftersom numret utgör en unik identitetsbeteckning. Datainspektionen ansåg de lämpligt att personnummer registrerades redan vid mottagandet av inkassouppdraget.

Beslut 1993-05-26, Dnr 1017/93. I beslutet anförde inspektionen bl.a. att det inom kreditupplysningsverksamhet görs omfattande riskbedömningar vid vilka det är av särskild vikt att personförväxlingar inte sker. Inspektionen ansåg att personnummer för närvarande skulle få registreras.

Löneadministration m.m.

Beslut 1992-02-05, Dnr 2708/91. Beslutet avsåg löneredovisningsregister för sjölöner. Inspektionen ansåg att det kunde vara motiverat att registrera personnummer när den registeransvarige, enligt författning eller myndighets beslut grundat på författning, är skyldig att lämna personuppgifter till myndighet.

Beslut 1992-11-19, Dnr 92-2592 (regeringsbeslut). Ändamålet med registret var att underlätta utförande av uppdrag avseende bokföring, löneredovisning och deklarationer. Uppgift om personnummer skulle registreras eftersom uppgiften måste lämnas vidare till myndighet vid exempelvis inbetalning av skatt. Regeringen medgav att personnummer fick registreras.

Beslut 1992-12-09 Dnr 8450/92. Ändamålet med personregistret var administration av löneutbetalningar. Datainspektionen ansåg att det kunde vara motiverat att registrera personnummer inom en verksamhet som handhar frågor om uttagande av skatter och avgifter.

Patientadministration

Beslut 1992-02-05, Dnr 4873. Ändamålet med registret var viss specificerad patientadministration. Datainspektionen ansåg att personnummer som regel bör få registreras i verksamheter där kravet på en säker identifiering är särskilt framträdande, såsom t.ex. i vård och behandlingsverksamhet. Inspektionen beaktade därvid att det inom

sådan verksamhet är av särskild vikt att personförväxling inte sker och att personnumret i dessa sammanhang kan fungera som ett särskiljande kriterium för att hänföra uppgifter till rätt person, eftersom numret utgör en unik identitetsbeteckning.

Betalningsuppdrag avseende skatt o.d.

Beslut 1992-02-03 Dnr 414/92. Ändamålet med registret var administration av betalningsuppdrag via autogiro. Sökanden anförde bl.a. att uppgift om personnummer gav en säkrare identifiering av betalaren än om endast uppgift om kontonummer lämnades till banken vid inhämtandet av namn och adress från bankens register. Inspektionen ansåg att registreringen av personnummer var klart motiverad med hänsyn till vikten av en säker identifiering av betalarna.

Beslut 1993-06-07, Dnr 300/93. Ändamålet med registret var administration av betalningsuppdrag avseende F-skatt, särskild debiterad A-skatt och kvarskatt. Inspektionen fann att personnummer skulle få registreras med hänsyn till vikten av en säker identifiering av såväl fullmaktsgivaren - betalaren - som övriga skattskyldiga personer.

Advokatregister

Beslut 1994-03-03, Dnr 7234-93. Registret skulle användas för att administrera klientförhållanden samt registrera motparter i syfte att förhindra jävssituationer. Inspektionen ansåg att vikten av en säker identifiering är särskilt framträdande i advokatverksamhet. Uppgift om personnummer fick registreras.

Samfällighetsföreningar

Beslut 1994-04-19, Dnr 6984-93. Registret skulle föras för att på uppdrag av vägföreningar och samfällighetsföreningar sköta administration av kallelser och debiteringsverksamhet. Inspektionen fann att en skyldighet förelåg att redovisa uppgift om andelsvärde till skattemyndigheten med angivande av personnummer. Beaktansvärda skäl för registrering av personnummer för att användas för det ändamålet ansågs föreligga.

Tillsynsärenden

Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag

Beslut 1993-06-04, Dnr 1460-93. Tillsynsärende. Radiotjänst i Kiruna AB har riksdagens uppdrag att ombesörja uppbörd av TV-avgifter m.m. Bolaget har inrättat ett register för att administrera uppbörden av dessa avgifter. Inspektionen ansåg att vikten av en säker identifiering är särskilt framträdande med hänsyn till personregistrets stora omfattning och att verksamheten innefattar myndighetutövning. Av detta skäl ansåg inspektionen att personnummer lagligen kunde ingå i registret. Personnumret används endast som identifikation av en person. Ett särskilt unikt kundnummer respektive faktura nummer används. Bolaget anger inte personnummer på datautskrifter. Inspektionen fann att bolagets användning av personnummer kunde godtas.

2. Beslut som inte tillåter registrering eller begränsar användning av personnummer.

Beslut som inte tillåter registrering av personnummer.

Energibolags kundregister

Beslut 1993-06-24, Dnr 93-7, m.fl. (regeringsbeslut). Tre energibolag har beträffande register över abonnenter, inte kunnat visa att det med hänsyn till vikten av en säker identifiering eller av annat skäl är motiverat att registrera personnummer. Besluten fastställdes av regeringen. Eftersom besluten gällde övertagande av befintliga register, fick bolagen en övergångsperiod fram till den 1 mars 1994.

Bostadssökande

Beslut 1993-06-24, Dnr 93-889, m.fl. (regeringsbeslut). Registret skulle användas för att administrera ansökningar och fördelning av bostäder. Ansökan var föranledd av att den kommunala bostadsförmedlingen nu skulle bedrivas i bolagsform. Inspektionen ansåg att sökandena inte kunnat visa att det med hänsyn till vikten av en säker identifiering eller av annat skäl var motiverat att registrera personnummer. Beslutet fastställdes av regeringen. Eftersom beslutet gällde övertagande av befintliga register fick bolagen en övergångsperiod fram till den 1 mars 1994.

Branschregister

Beslut 1992-07-22, Dnr 4093-92. Registret skulle användas bl.a. för direktreklamutsändningar samt innehålla uppgifter om läkare, sjuksköterskor, tandläkare samt veterinärer. Personerna i fråga registrerades således i sin egenskap av yrkesutövare som kan anses ha intresse av att erhålla information inom sina respektive yrkesområden. Något beaktansvärt skäl att registrera uppgift om personnummer i ett sådant s.k. branschregister ansågs inte föreligga.

Direktreklam

Beslut 1993-11-15, Dnr 3386-93. Inspektionen meddelade ett tidsbegränsat tillstånd för förande av tillfälliga personregister för framställning av direktadresserat material till egna direktreklamkampanjer. Sökanden ville använda personnummer som kopplingsnyckel vid sambearbetning av direktreklamregistren och det egna kundregistret för att kunna sålla bort egna kunder ur direktreklamregistren. Inspektionen ansåg inte att registrering av personnummer för bortmatchning av egna kunder utgjorde beaktansvärda skäl.

Beslut 1994-01-24, Dnr 6480-93. Registret skulle föras för samma ändamål som det ovan redovisade. Sökanden ansåg även här att personnummer behövdes för att sortera bort egna kunder. Beslutet har överklagats till regeringen. Inspektionen har den 25 april 1994 yttrat sig över det överklagade beslutet. Av yttrandet framgår bl.a. följande. Inspektionen är väl medveten om att personnummer för närvarande ger det säkraste resultatet i en samkörning. Sedan reglerna om inskränkning av användning av personnummer infördes i datalagen är det inspektionens uppgift att väga för och nackdelar med användningen av personnummer i olika register. Vid en sådan avvägning kan inte inspektionen se att bortsortering av egna kunder skulle utgöra ett beaktansvärt skäl enligt datalagen. Bedömningen grundar sig på en avvägning mellan den risk för intrång i den personliga integriteten som en registrering av personnummer kan innebära och den registeransvariges behov av en billig och säker samkörning samt den irritation som kan uppstå om en kund får ett erbjudande om en produkt som han redan här.

Ett uttryck för den ändrade synen på användningen av personnummer i direktreklamregister är inspektionens reviderade föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa direktreklamregister som trädde i kraft den 1 november 1993 (DIFS 1993:5). Enligt författningen får fortfarande en samkörning med kundregister ske men

det inhämtade direktreklamregistret får inte innehålla personnummer. Samkörningen måste därför göras utifrån andra kriterier.

Inspektionen har däremot gjort en annan bedömning när ansökan gällt reklam till föräldrar med spädbarn. Här har avvägningen mellan risken för integritetsintrång vid registrering av personnummer och risken för att en samkörning utan personnummer leder till att utskick görs till föräldrar vars spädbarn avlidit lett till bedömningen att beaktansvärda skäl föreligger för registrering av personnummer. Inspektionen har dock framhållit att bedömningen är temporär i väntan på att effektivare program för bortmatchning utan användning av personnummer tagits fram.

Skola - elever

Beslut 1993-05-04, Dnr 1596-93. Registret skulle bl.a. användas för administration av elever inom en kulturskola som tidigare drivits av kommunen men nu skulle drivas i bolagsform. Sökanden uppgav att man inte hade något egentligt behov av att registrera personnummer men att det befintliga dataprogrammet, som övertagits av kommunen, byggde på personnummer. Personnummer beträffande elever fick inte ingå i registret. Dock beviljades sökanden en övergångsperiod fram till den 1 maj 1994.

Beslut 1993-09-27, Dnr 2387-93. Tillståndet avsåg ett register av elever inom en kommunal särskola. Sökanden uppgav vikten av en säker identifiering som skäl för registrering av personnummer. Inspektionen fann att sökanden inte visat att tillräckliga skäl för att registera personnummer förelåg.

I elevregister inom kommunal skolverksamhet har dock sökandena i ett flertal fall uppgivit att de behöver registrera personnummer för att framställa betygsutskrifter. Inspektionen anförde i ett ärende att beslut om föreskrift om personnummerregistrering bör anstå i avvaktan på Personnummerutredningens arbete. Dock meddelades en föreskrift som begränsade förekomsten av personnummer på utdata från registret. Personnummer fick därför inte förekomma på klasslistor, grupplistor, lärarlistor eller liknande, (se beslut 1994-02-15, Dnr 7241-93).

Facklig organisation

Beslut 1993-12-28, Dnr 5077-93. Ansökan gällde en utvidgning av ett år 1974 meddelat tillstånd för en fackförening att föra ett medlemsregister. I samband därmed prövades även frågan om registrering av personnummer. Datainspektionen fann att sökanden inte kunnat visa

att inte andra uppgifter än personnummer kunde säkerställa behovet av en säker identifiering. Registret fick innehålla uppgift om personnummer längst till den 1 januari 1995. Beslutet har överklagats till regeringen.

Beslut som begränsar användning av personnummer.

Försäkringsverksamhet

Beslut 1993-10-07, Dnr 93-1695, 93-2055 (regeringsbeslut). Inspektionen fann skäl att begränsa användningen av personnummer hos ett försäkringsbolag, trots att registreringen av personnumret som sådant tilläts, jfr punkt 1 ovan. Personnummer skulle emellertid inte få användas som kund- eller försäkringsnummer. Eftersom en övergång till en hantering som innebär att personnummer inte användas som kund- eller försäkringsnummer är förknippad med kostnader bestämde regeringen tidpunkten för upphörande av användningen i fråga till den 1 januari 2000.

Kommunala register inom barn- och äldreomsorg

Beslut 1993-02-04, Dnr 5092-91. Inspektionen ansåg inte att datalagens krav på särskilda skäl kunde anses uppfyllda beträffande angivande av personnummer på fakturor och inbetalningskort inom barn- och äldreomsorgen. Socialnämnden fick endast övergångsvis, längtst till den 1 juni 1993, återge personnummer på räkningar och inbetalningskort, allt under förutsättning att räkningarna kuverterades. (Jfr punkt 3 nedan beträffande registrering av uppgift).

3. Datainspektionens principiella inställning såsom den framgår av beslut i klago- och tillsynsärenden samt svar på förfrågningar

Medlemsregister och hantering av förmånskort.

Tillsynsärende 1993-10-20, Dnr 2725-93 m.fl. Ärendet avsåg klagomål angående användningen av personnummer i medlemsregister och i samband med erhållande av s.k. förmånskort. Datainspektionen framhöll i dessa situationer att inspektionen inte har befogenhet att generellt reglera användningen av personnummer i tillståndsfria register och att enstaka beslut om en begränsning av personnummeranvändningen som omfattar endast den som klagomålet avser kan få oönskade effekter från konkurrenssynpunkt.

Datainspektionen framförde som sin principiella uppfattning att ett personregister som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata de registrerades intresse, t.ex. i form av medlemskap, rabatterbjudanden eller andra liknande förmåner bör kunna bygga på att de registrerade själva är aktiva och anmäler adressändringar. Om inte den registrerade själv meddelar uppgifter om ändrade förhållanden kan det tyda på att vederbörande inte längre än intresserad av att vara medlem eller kund. Ett typiskt kund- eller medlemsförhållande bör bygga på täta kontakter mellan den registeransvarige och de registrerade. Någon uppdatering med hjälp av annat personregister behövs då inte, än mindre personnummerregistrering. Ärendet överlämnades som underlag till Personnummerutredningen.

Bostadsföretag

Tillsynsärende 1993-11-01, Dnr 1897-93. Ärendet gällde klagomål angående användningen av personnummer i samband med administration av hyrestagare. Datainspektionen framförde som sin principiella uppfattning att ett bostadsbolag bör kunna identifiera sina kunder/hyrestagare på annat sätt än genom personnummer, t.ex. med hjälp av lägenhetsnummer. Inspektionen hänvisade även till regeringsbeslut beträffande bostadsförmedlingar, jfr punkt 2 ovan). Ärendet överlämnades till Personnummerutredningen.

Enskilda näringsidkare

Klagomål 1993-10-12, Dnr 6042-93. En person klagade över att de som har enskilda firmor måste ange personnummer som F-skattebevisnummer på fakturor m.m. Vederbörande hemställde om att Datainspektionen skulle föreskriva om särskilt F-skattebevisnummer för enskilda firmor. Inspektionen konstaterade bl.a. i ett brevsvar att regeln i datalagen inte omfattar hur personnummer används utanför dataregister. Ärendet överlämnades till Personnummerutredningen.

Videouthyrning

Tillsynsärende 1993-11-01, Dnr 2016-93. Inspektionen framförde som sin uppfattning att ett personregister som har till huvudsakligt ändamål att administrera en kundkontakt borde kunna bygga på en hantering utan personnummer. Vid korttidsuthyrning av videofilmer och s.k. movieboxes där hyreskostnaden är mindre, kan kunden identifiera sig med hjälp av sitt identitetskort. En registrering av identitetshandlingens art, "körkort", och det särskilda identietkortsnummer som

förekommer på vissa kort, borde vara tillräckligt för en säker identifiering av kunden. Ärendet överlämnades som underlag för personnummerutredningen.

Kommunala register inom barn- och äldreomsorg

Tillsynsärende 1993-12-16, Dnr 5092-91 m.fl. Datainspektionen förelade ett antal kommuner att till inspektionen inkomma med redogörelser för möjligheterna att slopa ADB-registrering av personnummer inom barn- och äldreomsorgen. (Utredningen har i betänkandet redogjort för delar av Dialogs yttrande till inspektionen.) Inspektionen konstaterade att den omfattande användningen av personnummer inom den kommunala sektorn inte är förenlig med statsmakternas intentioner att begränsa användningen av personnummer. Inspektionen ansåg att med hänsyn till att en övergångsperiod i vart fall skulle krävas för de systemförändringar ett slopande av personnummer skulle medföra resultatet av Personnummerutredningens arbete borde avvaktas. Ärendet överlämnades till utredningen.

Kontantköp av varor

Tillsynsärende 1993-06-04, Dnr 9600-93. Tillsynsärende avseende registrering av personnummer vid kontantköp av varor. Inspektionen förutsatte att det bolag som var föremål för tillsyn upphörde att använda personnummer som kundnummer och att registrera personnummer i andra fall än när det var klart motiverat, dvs. när bolaget enligt författning eller myndighetsbeslut grundat på författning är skyldigt att lämna sådana uppgifter till myndighet.

Personnummer som kund- eller kontonummer

Tillsynsärende 1994-01-19, Dnr 4615-92. Datainspektionen har i ett tillsynsärende rörande Nordbanken anfört att personnummer inte bör få användas som kund- eller medlemsnummer och därmed inte heller som kontonummer. Ärendet överlämnades som underlag till Personnummerutredningen.

Öppna försändelser, adressetiketter

Datainspektionen har i linje med en sedan tidigare etablerad praxis i ett flertal ärenden uttalat att man inte anser att det föreligger sådana särskilda skäl att personnummer får återges på öppna försändelser respektive på adressetiketter. Som exempel kan nämnas ett klagomål

över att adressetikett på lönebesked innehöll uppgift om personnummer. Inspektionen öppnade tillsyn mot arbetsgivaren som därefter självmant ändrade sin hantering (tillsynsärende 1993-06-16, Dnr 3519-93).

Övriga datautskrifter, t.ex. anställningslistor

Tillsynsärende 1993-08-17, Dnr 4792-93. En person klagade över att arbetsgivaren på de tjänstgöringslistor som sattes upp på anslagstavlan i personalrummet, angav uppgift om personnummer istället för t.ex. personalens anställningsnummer. Arbetsgivaren ändrade självmant sin hantering efter inspektionens tillsynsaktivitet.

Summary

Personal Identification Numbers (Personnummer) were introduced in Sweden in 1947. The Personal Identification Number (PIN) has become widely used as an identification code not only for population registration but in areas of administration as well, e.g. as a conscript number, in the national insurance scheme, in car, driving license and passport registration, and in the educational system. The PIN is also widely used outside the public sector, for example, in the internal accounting systems of large companies and in the registers of insurance companies and banks.

The use of a mere name as an identifier could be risky, as there is not much variation in the names used in Sweden. The 17 most commonly found Swedish surnames are used by 33 percent of the population, and the most common combinations of first and second names are used by 30,000 persons.

The PIN has ten digits and consists of three parts. The first six digits state the date of birth. The following three figures give the birth number and are numbers between 001 - 999, odd for a man and even for a woman. People born on the same day must have different birth numbers. The combination of the digits for the date of birth and the different birth numbers of those who were born on the same day ensure that all people receive different identification numbers. Between the date of birth and the birth number there is a hyphen (-). The tenth digit is the check digit. It is calculated mechanically and is automatically added to the birth number as a fourth digit. The digit makes it possible for data processing systems to include an automatic check that incorrect figures are not given in the date of birth or the birth number.

A person who has once been given a PIN keeps it for life, unless the number has to be corrected because of a mistake found in it. The only particulars which can be deduced from a PIN are the date of birth and one's sex. In some cases it is also possible at the request of the police to create a fake PIN for people whose identities need to be protected.

The Swedish principle of openness means that people have access to public documents, which in many cases include information about a person's PIN.

The Swedish Data Protection Act of 1973 regulates the use of personal data files. "Personal data files" are such files, lists and other notes, in which automatic data processing (ATP) is used and which contain personal data on a physical person. Manual files are not covered by the Act.

A provision aimed especially at restricting the use of PINs was introduced in the Data Protection Act on 1 January, 1992. According to the provision PINs can be registered only when this is clearly motivated as regards the aim of the file, the importance of secure identification, or for some other reason of significance. PINs can be included in computer printouts only for special reasons.

The Commission on Personal Identification Numbers was appointed in 1993, and its task has been to suggest measures to limit the use of PINs in Sweden considerably.

In its report the Commission suggests several methods to restrict the use of PINs. The different proposals can be brought together, but can also be carried out, with modifications in certain cases, one by one.

The main proposal is a draft of an Act on the use of PINs. The proposed Act states that PINs can be collected, registered and used only when there exist legal grounds for this.

The proposed Act regulates both manual and automatic handling of PINs. It covers both the public and the private sectors. In the proposed Act there are also some specific provisions concerning the use of PINs. For example, one will not be permitted to mark PINs so that they could be seen on envelopes and other items sent in mail. The proposed Act does not cover a persons's own PIN or the private use of PINs. A deceased person's PIN is not protected by the proposed Act.

One who has the legal right to obtain information on a person's PIN should in principle obtain this information from the tax authorities.

Provisions in the proposed Act give the Government the right to appoint one or more agencies to supervise the Act. The Government can give this agency or these agencies the right to issue more specified regulations about the automatic data processing of PINs. In some cases it will be possible for the Government or the supervising agency to exempt someone from the provision according to which there must be legal grounds for using PINs.

As the proposed act presumes that there must be legal grounds for using PINs, new legislation will have to be considered. This legislation presupposes a very thorough investigation of the needs for using PINs and also an estimate of the costs caused by a possible abolish-

ment of PINs in different sectors. Owing to these considerations the Commission proposes that the Act should come into effect on 1 January 1998 at the earliest.

In Sweden there are between 250,000 and 300,000 individuals who run businesses, which have not been defined as registered legal companies. These individuals have to use their PINs on, e.g., invoices. The Commission proposes that this use of PINs should be replaced by a specific "individual business number".

At the moment there are more than 400,000 persons who have been given a Swedish PIN without being registered in the population register of Sweden. The Commission proposes that the assignment of PINs to those who have not been registered in the population register should be restricted considerably. According to the Commission, PINs should be assigned to those who do not appear in the population register only for conscript purposes.

The Commission suggests that information in public documents on a living person's PIN should be made secret and no longer open to the public. This requires introduction of a new provision to the Secrecy Act.

To strenghten the protection of an individual's right to privacy, the Commission proposes a change of the Criminal Code, making it a crime to improperly use another person's identity both in writing and speech.

In addition to the above mentioned proposals, the Commission also refers to other measures for increasing privacy protection, e.g., stricter identity controls than only checking someones's PIN. The Commission also thinks that the exposure of PINs could be reduced by using different methods of ciphering and recommends that the use of such methods should be considered in future legislation concerning PINs. The Commission also regards self-regulatory measures as one way of restricting the use of PINs.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer - integritet och effektivitet. [63]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten - reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [556]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet - en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II - Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl - utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]