

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. I uppdraget ingick att analysera i vilken omfattning det mot bakgrund av vikten av att skydda den personliga integriteten är önskvärt att tillgängligheten till folkbokföringsuppgifter ökar, samt att föreslå nödvändig författningsreglering.

Den 3 november 2003 förordnade statsrådet Marita Ulvskog kammarrättslagmannen Sten Wahlqvist att från och med den 1 november vara särskild utredare.

Som experter har från den 25 november 2003 medverkat ämnesrådet Ann Aurén, hovrättsassessorn Peder Bjursten, datarådet Gaby Borglund, förste arkivarien Astrid Forsberg, överarkivarien Claes Gränström, kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist, kammarrättsassessorn Cecilia Mauritzon, förbundsordföranden Ted Rosvall och handläggaren Björn Sjökvist.

Sekreterare åt utredningen har varit kammarrättsassessorn Lars Dahlström.

Utredningen har tagit namnet Utredningen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna (Ku 2003:03). Under tiden den 1 januari till den 1 april 2004 gjordes ett uppehåll i utredningsarbetet.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande FOLKBOKFÖRINGSUPPGIFTER HOS ARKIVMYNDIGHETERNA Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet (SOU 2004:106).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med berörda experter. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Jönköping i oktober 2004

Sten Wahlqvist

/Lars Dahlström

Innehåll

Sammanfattning	11
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	19
----------------------------------	-----------

1	Förslag till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna	19
2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	21
3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	22

BAKGRUNDEN TILL VÅRA FÖRSLAG

1 Uppdraget	25
--------------------------	-----------

1.1	Utredningens direktiv.....	25
-----	----------------------------	----

1.2	Utredningsarbetet.....	27
-----	------------------------	----

2 Arkivmyndigheternas verksamhet och organisation	29
--	-----------

2.1	Riksarkivet och landsarkiven.....	29
-----	-----------------------------------	----

2.2	Arkivverksamhetens mål och syfte	33
-----	--	----

3 Folkbokföring.....	35
-----------------------------	-----------

3.1	Folkbokföringen i Sverige	35
-----	---------------------------------	----

3.2	Folkbokföringens historia.....	36
-----	--------------------------------	----

3.2.1	Tidig kyrkobokföring och mantalsskrivning i Sverige	37
-------	---	----

3.2.2	Folkbokföringen efter år 1947	41
3.3	Folkbokföringsreformen	43
3.3.1	Folkbokföringens nuvarande regelverk och organisation	44
3.4	Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	46
3.4.1	Folkbokföringsregistren	47
3.4.2	Ett centralt aviseringsregister (Navet)	48
3.4.3	Folkbokföringsdatabasen	49
3.5	Kyrkobokföringen och kyrkoarkiven efter folkbokföringsreformen	53
3.5.1	Mikrofilmning och skanning av kyrkobokföringshandlingar som levererats till landsarkiven	55
4	Övergripande rättslig reglering av behandling av personuppgifter	59
4.1	Dataskyddskonventionen	59
4.2	Riktlinjer från OECD	61
4.3	Dataskyddsdirektivet	61
4.3.1	Tillämpningsområde	62
4.3.2	Bestämmelser om när personuppgifter får behandlas	62
4.3.3	Information och rättelse m.m.	63
4.3.4	Tillsynsmyndighet	64
4.3.5	Överföring av personuppgifter till tredje land	64
4.3.6	Medlemsländernas nationella lagstiftning	65
4.4	Europakonventionen	65
4.5	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	67
4.6	Personuppgiftslagen	68
4.6.1	Allmänt om lagen och dess tillämpningsområde	68
4.6.2	Förutsättningar för behandling av personuppgifter	69
4.6.3	Information och rättelse m.m.	73
4.6.4	Säkerhet vid behandlingen	75
4.6.5	Överföring av personuppgifter till tredje land	75

4.6.6	Datainspektionens befogenheter som tillsynsmyndighet	78
4.6.7	Sanktioner	80
4.6.8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	81

5 Internationell utblick **83**

5.1	Finland	83
5.2	Norge	87
5.3	Storbritannien	88
5.4	Tyskland	90

VÅRA ÖVERVÄGANDEN

6 Övergripande frågor och principer **95**

6.1	Behovet av datorstöd	95
6.2	Skyddet för den personliga integriteten	96
6.3	Särskild författningsreglering.....	98
6.4	Arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter i förhållande till personuppgiftslagen.....	100
6.4.1	Bakgrund	100
6.4.2	Behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen.....	101
6.4.3	Vad gäller enligt personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter hos arkivmyndighet?	105
6.4.4	Är arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter tillåten enligt personuppgiftslagen?	109
6.4.5	Är skanning tillåten?	112
6.5	Lag, förordning eller myndighetsföreskrifter	113

7	Författningsregleringen av behandling av folkbokföringsuppgifter.....	115
7.1	Lagstiftningens systematik och allmänna tillämpningsområde m.m.	115
7.2	Tillämpningsområde.....	117
7.2.1	Verksamhetsområdet	117
7.2.2	Behandling som omfattas	120
7.2.3	Behandling av uppgifter om avlidna.....	120
7.3	Förhållandet till personuppgiftslagen	122
7.4	Tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter.....	125
7.5	Personuppgiftsansvaret	129
7.6	Direktåtkomst	131
7.6.1	Samordning mellan Skatteverkets och arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter	132
7.6.2	Arkivmyndigheternas behov av direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	133
7.6.3	Direktåtkomst för enskilda	135
7.7	Avgift	140
7.7.1	Avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande	140
7.7.2	Avgift för utlämnande via Internet.....	143
7.8	Enskildas rättigheter	146
7.8.1	Information	147
7.8.2	Rättelse och skadestånd.....	153
7.8.3	Överklagande	156
8	Särskilda frågor	159
8.1	Behandling av känsliga personuppgifter	159
8.2	Överföring av personuppgifter till tredje land	161
8.3	Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling.....	163
8.4	Sökbegrepp	167

9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	171
10	Konsekvenser av våra förslag	173
11	Författningskommentarer	175
11.1	Förslag till lag om behandling av folkbokförings- uppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.....	175
11.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	179
11.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	180

ÖVRIGT

Särskilt yttrande	183
--------------------------------	------------

BILAGOR

Bilaga 1: Kommittédirektiv (dir. 2003:122).....	187
Bilaga 2: Tilläggsdirektiv (dir. 2004:15)	195
Bilaga 3: Enkät till vissa av EU:s medlemsstater samt Norge	197

Sammanfattning

Några allmänna utgångspunkter för uppdraget

Folkbokföringen har gamla anor i Sverige och är den grundläggande registreringen av befolkningen i landet. Fram till den 1 juli 1991 skötte Svenska kyrkan den löpande folkbokföringen. Ansvaret övergick därefter till de lokala skattemyndigheterna, numera Skatteverket. I samband därmed beslutade regeringen att allt folkbokföringsmaterial skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven och att det skulle mikrofilmats. Sedan år 2003 har arkivmyndigheterna som alternativ till mikrofilmning övergått till att föra över (skanna) folkbokföringsmaterialet från papper till digitalt lagrat material. Härigenom inträder en automatiserad behandling av personuppgifter som gör EU:s dataskyddsdirektiv och personuppgiftslagens bestämmelser tillämpliga. En automatiserad behandling ger bl.a. en utökad möjlighet till tillgänglighet till de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna.

Vi har mot denna bakgrund haft i uppdrag att analysera om det med hänsyn till vikten av att skydda den personliga integriteten är önskvärt att tillgängligheten till arkivmyndigheternas folkbokföringsuppgifter ökar och, i så fall, i vilken omfattning. I uppdraget har ingått att föreslå den författningsreglering som bedöms nödvändig och att särskilt belysa frågor om personuppgiftsansvar, direktåtkomst till uppgifter, utlämnande och annat elektroniskt tillhandahållande av uppgifter, sökbegrepp, informationsskyldighet samt skadestånd och överklagande.

Vår utgångspunkt för uppdraget har varit att arkivmyndigheternas verksamhet skall kunna bedrivas effektivt och med ett rationellt datorstöd och att tillgängligheten till myndigheternas folkbokföringsuppgifter skall underlättas i så stor utsträckning som möjligt samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet.

Övergripande principer för ny lagstiftning

Det folkbokföringsmaterial som överlämnats till arkivmyndigheterna från Svenska kyrkan är mycket efterfrågat. Eftersom materialet är på papper är det svårhanterligt och utsätts för ett stort slitage. Ett rationellt datorstöd med en utökad automatiserad behandling är enligt vår mening eftersträvansvärd, eftersom det skulle medföra en påtaglig effektivisering av arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter samtidigt som det ger en god möjlighet att underlätta allmänhetens tillgänglighet till folkbokföringsmaterialet.

Utvecklingen inom datorområdet visar att lagstiftning som reglerar användningen av datorstöd måste vara teknikneutral och flexibel, för att inte hindra den effektivisering av verksamheterna som kontinuerligt pågår. Samtidigt är det av största vikt att det i lagstiftningen tas hänsyn till de registrerades personliga integritet.

I arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter behandlas en stor mängd personuppgifter som många gånger kan vara av känslig natur för de inblandade personerna. För att ta tillvara såväl skyddet för den personliga integriteten som möjligheterna till fortlöpande effektivisering av verksamheten, är det enligt vår mening nödvändigt med en lagstiftning som tar sikte på principiellt viktiga frågor, men som så långt som möjligt lämnar detaljregleringen därhän. Kompletterande bestämmelser bör meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

De grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter skall regleras i lag. Vi har analyserat den behandling av folkbokföringsuppgifter som i dag utförs av arkivmyndigheterna och härvid konstaterat att denna står i överensstämmelse med personuppgiftslagens regler. Särskild författningsreglering är därför i första hand nödvändig för att möjliggöra ett sådant utlämnande av uppgifter som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser eller arkivmyndigheternas hantering enligt arkivlagen (1990:782). Härmed avses i första hand utlämnande i form av direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter, genom publicering på Internet. Vad vi i övrigt anser måste framgå av lag är sådana grundläggande bestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, personuppgiftsansvar och vilka rättigheter enskilda har.

Lagstiftningens systematik och tillämpningsområde m.m.

Vårt förslag till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna utgår från personuppgiftslagens tillämpningsområde, begrepp och terminologi och anger de undantag, preciseringar och förtydliganden i förhållande till personuppgiftslagen som från integritetssynpunkt bedöms motiverade. Lagen gäller härmed för all behandling av folkbokföringsuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad.

Lagen gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204), vilket innebär att personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter, om inte annat följer av den av oss föreslagna lagen eller föreskrifter som är meddelade med stöd av den lagen.

Lagen är tillämplig på behandling av personuppgifter i de statliga arkivmyndigheternas verksamhet med den svenska folkbokföringen. Med *de statliga arkivmyndigheterna* avses Riksarkivet och landsarkiven, vilket inkluderar andra arkivinstitutioner med landsarkivs uppgifter, såsom Stockholms stadsarkiv och Värmlandsarkiv. Med uppgifter i *den svenska folkbokföringen* avses folkbokföringsuppgifter enligt den vid varje tidpunkt gällande materiella lagstiftningen för verksamhet med folkbokföring.

En arkivmyndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför eller som det åligger myndigheten att utföra. Utgångspunkten är att Riksarkivet är personuppgiftsansvarigt för alla folkbokföringsuppgifter som lagras digitalt och att respektive landsarkiv är personuppgiftsansvarigt för det digitalt lagrade folkbokföringsmaterial som myndigheten har tillgång till, vilket motsvaras av det material landsarkivet förvarar i pappersform. Den personuppgiftsansvarige skall bl.a. se till att personuppgifter endast behandlas i överensstämmelse med lag och i övrigt på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed.

Tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter

De statliga arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter skall styras av särskilt angivna och tydliga ändamål, vilka framgår av lagen. Personuppgifter får behandlas enbart för de angivna ändamålen.

De ändamål för vilka arkivmyndigheterna får behandla folkbokföringsuppgifter utgår från arkivmyndigheternas skyldigheter enligt arkivlagen och deras uppgifter enligt instruktionen för myndigheterna. Grunden för det statliga arkivväsendet är principen om att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Folkbokföringsuppgifter som tas emot av arkivmyndigheterna utgör en fundamental del av det nationella kulturarvet och arkivmyndigheterna är genom arkivlagens bestämmelser rättsligt förpliktade att för all framtid bevara, vårda och tillhandahålla uppgifterna.

Som tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter anges därför att folkbokföringsuppgifter som en del av det nationella kulturarvet skall bevaras, hållas ordnade och vårdas samt att de i övrigt får behandlas för att tillgodose

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Direktåtkomst och annat utlämnande av folkbokföringsuppgifter

Efterfrågan är mycket stor på de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna. Samtidigt har arkivmyndigheterna en grundläggande skyldighet att främja tillgängligheten till arkivmaterial för att härigenom tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. Mot bakgrund härav föreslår vi att enskilda skall få ha direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Våra förslag innebär ingen skyldighet att tillhandahålla direktåtkomst, utan gör det endast möjligt för arkivmyndigheterna att effektivisera sin verksamhet och underlätta tillgängligheten genom att tillhandahålla folkbokföringsuppgifter via direktåtkomst.

Ett utlämnande i form av direktåtkomst innebär att mottagaren fritt kan avgöra vilka uppgifter han eller hon vill ta del av, utan att myndigheten i det enskilda fallet har möjlighet till en föregående prövning av sekretessfrågan. Därför kan endast uppgifter som med säkerhet inte kan omfattas av sekretess göras tillgängliga genom direktåtkomst. Sekretess för folkbokföringsuppgifter gäller i högst sjuttio år. Vi föreslår därför att enskilda får ha direktåtkomst till

folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna om uppgifterna är äldre än sjuttio år. Tiden skall härvid räknas från den tidpunkt då uppgiften antecknades.

Folkbokföringsmaterialet kan ibland innehålla mycket känsliga uppgifter och därför bör inte alla uppgifter som är äldre än sjuttio år vara tillgängliga för enskilda genom direktåtkomst. Det bör enligt vår mening ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med iakttagande av skyddet för de registrerades personliga integritet närmare bestämma till vilka uppgifter i folkbokföringsmaterialet direktåtkomst kan medges. När det däremot gäller uppgifter som är äldre än ett hundra år anser vi att intresset av att skydda den personliga integriteten har avklingat och är så litet att det bör vara möjligt att göra samtliga folkbokföringsuppgifter tillgängliga via direktåtkomst utan särskilda begränsningar.

För att möjligheten att medge direktåtkomst för enskilda inte skall vara förenad med onödiga begränsningar föreslår vi att sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) inte skall gälla för uppgifter som är äldre än sjuttio år. Enligt nämnda bestämmelse gäller sekretess för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifter behandlas i strid med personuppgiftslagen. En tillämpning av denna bestämmelse skulle omöjliggöra eller i vart fall onödigt försvåra en i vår mening eftersträvt möjlighet att underlätta tillgången för allmänheten till äldre folkbokföringsuppgifter. För att möjliggöra ett sådant undantag från sekretess i den av oss föreslagna lagen måste en upplysning om undantaget tas in i sekretesslagen. Vi föreslår därför att ett nytt andra stycke införs i 7 kap. 16 § sekretesslagen, som upplyser om att sekretess enligt första stycket inte hindrar att uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

I betänkandet konstaterar vi att arkivmyndigheterna har ett stort behov av direktåtkomst till uppgifter som behandlas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Enligt 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får en myndighet ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § samma kapitel (t.ex. uppgifter om namn, personnummer och adress) om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla dem. Genom den särskilda författningsreglering som vi föreslår får arkivmyndigheterna behandla varje uppgift som ingår i den svenska folkbokföringen. Härmed finns de legala förut-

sättningarna för att medge arkivmyndigheterna direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Skatteverket har däremot, med nuvarande sökmöjligheter, inte behov av direktåtkomst till uppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. Det finns därför inte skäl att samordna arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter med den behandling av personuppgifter som sker i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

En utgångspunkt för vårt arbete har som nämnts varit att i största möjliga mån underlätta tillgängligheten till de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna. I direktiven nämns särskilt möjligheten att lägga ut folkbokföringsuppgifter på Internet eller annat nätverk. I betänkandet gör vi den bedömningen att personuppgiftslagens regler om förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land inte utgör något hinder för arkivmyndigheterna att publicera folkbokföringsuppgifter på Internet och att detta därför inte behöver författningsregleras särskilt. Även annat utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling är enligt vår mening möjlig utan särskild författningsreglering.

Avgift

Personuppgiftsansvarig arkivmyndighet skall få ta ut en avgift för att lämna ut folkbokföringsuppgifter på medium för automatiserad behandling. Rätten att ta ut avgift får dock inte innebära en inskränkning i rätten att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av allmän handling.

Enligt vår uppfattning är ett frivilligt utlämnande av uppgifter på Internet inte att jämföras med en myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar på stället, eftersom utlämnandet inte har föregåtts av en uttrycklig begäran att få ta del av en specificerad allmän handling. Tryckfrihetsförordningens regler om avgiftsfritt utlämnande på stället kan därför inte anses utgöra hinder mot den avgiftsfinansiering som vi föreslår.

Det är i första hand utlämnande via Internet, eller utlämnande på t.ex. cd-romskiva eller via e-post, som kan bli föremål för avgift. Detta är sådana former av utlämnande som innebär ett tillhandahållande av en särskild service som går utöver myndigheternas

skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen. En sådan service går även utöver den upplysningsskyldighet som myndigheter har enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen att på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling, eftersom en enskild inte har någon ovillkorlig rätt att få upplysningar i viss form. Det är de ökade kostnader som följer av denna särskilda service som avgifterna skall täcka.

De närmare förutsättningarna för att ta ut avgift bör, i enlighet med vad som i dag gäller för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, fastställas av regeringen.

Enskildas rättigheter

Registrerade personer bör av integritetsskäl ha vissa grundläggande rättigheter som rör behandlingen av uppgifter om dem. Förutom rätt till information, rättelse och skadestånd, anser vi att vissa beslut av arkivmyndigheterna bör kunna överklagas.

Personuppgiftslagens bestämmelser om information skall i princip gälla för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. I enlighet med 7 a § arkivförordningen (1991:446), som måste anses tillämplig för behandlingen av folkbokföringsuppgifter, behöver en arkivmyndighet dock inte lämna besked och information när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som tagits emot för förvaring av myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Vad som utgör en oproportionerligt stor arbetsinsats får bedömas i det enskilda fallet med beaktande av samtliga omständigheter och får slutligen avgöras av domstol.

Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse av personuppgifter och om skadestånd skall tillämpas vid behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. En arkivmyndighet får emellertid inte vidta rättelse i det folkbokföringsmaterial som överlämnats till myndigheten utan endast göra det om myndigheten behandlat en uppgift i materialet felaktigt.

Arkivmyndigheternas beslut om rättelse och om information som skall lämnas efter begäran av en registrerad skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätt.

Sökbegrepp

Det folkbokföringsmaterial som överlämnats från kyrkan till arkivmyndigheterna överförs till digitala bilder genom skanning och lagras i ett system som inte är försett med några särskilda sökmöjligheter som gör det möjligt att söka efter och sammanställa uppgifter om enskilda. Vi anser det därför inte nödvändigt med särskilda bestämmelser om sökbegränsningar till detta äldre folkbokföringsmaterial.

När det gäller de uppgifter som i dag behandlas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet så gäller de sökbegränsningar som finns i den verksamheten även efter det att uppgifter och handlingar överlämnats till arkivmyndighet. För att underlätta för bl.a. forskning föreslår vi därför att regeringen skall kunna utöka sökmöjligheterna efter det att uppgifter eller handlingar överlämnats till en arkivmyndighet. I fråga om folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år föreligger det enligt vår mening så små risker för integritetsintrång att det bör vara möjligt att vid arkivmyndigheterna genomföra sökningar i det elektroniskt lagrade materialet utan begränsningar.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) och tillämpas vid behandling av personuppgifter i de statliga arkivmyndigheternas verksamhet med den svenska folkbokföringen, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Ändamål

2 § Folkbokföringsuppgifter skall som en del av det nationella kulturarvet bevaras, hållas ordnade och vårdas samt får i övrigt behandlas för att tillgodose

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Personuppgiftsansvar

3 § En arkivmyndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför eller som det åligger myndigheten att utföra.

Direktåtkomst

4 § En enskild får ha direktåtkomst till uppgift som är äldre än sjuttio år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten.

Första stycket hindrar inte att en enskild får ha direktåtkomst till samtliga uppgifter som är äldre än ett hundra år.

Sekretess hindrar inte att uppgifter som är äldre än sjuttio år lämnas ut.

Avgift

5 § En arkivmyndighet får, enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen, ta ut avgift för att lämna ut uppgifter.

Rätten att ta ut avgift enligt första stycket får inte innebära inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen.

Rättelse och skadestånd

6 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Överklagande

7 § En arkivmyndighets beslut om rättelse och om information som skall lämnas enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) skall införas ett nytt stycke, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
16 §

Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Sekretess enligt första stycket hindrar inte att uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen (2005:000) om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet skall införas en ny paragraf, 2 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 a §

Vad som anges i 10–11 §§ hindrar inte att regeringen meddelar föreskrifter om att andra sökbegrepp skall vara tillåtna efter att uppgifter eller handlingar har överlämnats till en arkivmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

BAKGRUNDEN TILL VÅRA FÖRSLAG

1 Uppdraget

1.1 Utredningens direktiv

Vårt uppdrag är att utreda arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Mot bakgrund av den utökade möjlighet till tillgänglighet för personuppgifter som automatiserad behandling ger skall vi analysera om det med hänsyn till vikten av att skydda den personliga integriteten är önskvärt att tillgängligheten till arkivmyndigheternas folkbokföringsuppgifter ökar och, i så fall, i vilken omfattning. Automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter medför en väsentligt utökad tillgänglighet till uppgifter som tidigare bara funnits på papper eller mikrofilm. Tillgängligheten ökar också om folkbokföringsuppgifterna skulle läggas ut på Internet eller göras tillgängliga via andra nätverk.

I vårt uppdrag ingår att göra en avvägning mellan å ena sidan intresset av skydd för enskildas personliga integritet och å andra sidan intresset av effektivitet och tillgänglighet. Om en utökad automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter framstår som möjlig efter en sådan avvägning, skall vi enligt direktiven föreslå den författningsreglering som bedöms nödvändig. En utgångspunkt skall därvid vara att skapa enkla och lättbegripliga regler som är anpassade efter den tekniska utvecklingen. Målsättningen är att arkivmyndigheternas verksamhet skall kunna bedrivas effektivt och med ett rationellt datorstöd samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet.

I vårt uppdrag ingår att särskilt belysa frågor om personuppgiftsansvar, direktåtkomst till uppgifter, utlämnande och annat elektroniskt tillhandahållande av uppgifter, sökbegrepp, informations-skyldighet, skadestånd och överklagande. Beträffande frågan om direktåtkomst skall vi särskilt överväga om det finns anledning att samordna arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter med den behandling som sker enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokför-

ingsverksamhet. Vi skall vidare analysera om det finns anledning att även innefatta behandling av personuppgifter beträffande avlidna personer i en eventuell lagstiftning. I arbetet skall särskilt beaktas att folkbokföringsmaterialet är överlämnat material som arkivmyndigheterna inte kan ändra.

Bakgrunden till behovet av översyn av arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsmaterial utgörs av personuppgiftslagen (1998:204) som trädde i kraft den 24 oktober 1998 och som i fråga om automatiserad behandling av personuppgifter gäller fullt ut fr.o.m. den 1 oktober 2001. Genom lagen genomförde Sverige Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Enligt personuppgiftslagen gäller att avvikande bestämmelser i lag eller förordning har företräde framför personuppgiftslagen. Personuppgiftslagen innehåller i princip endast generella regler och behovet av undantag och särregler för mer speciella områden får tillgodoses genom andra författningar.¹

Olika myndigheters verksamheter ställer olika krav på de regelverk som sätter upp riktlinjer för verksamheternas bedrivande. Detta gäller även behandling av personuppgifter. Avvägningen mellan t.ex. integritet och effektivitet kan inte alltid bedömas enligt samma måttstock för olika verksamheter. Det är bl.a. med hänsyn härtill nödvändigt att komplettera personuppgiftslagen med särskilt anpassade regelverk för olika verksamheter och organ.

Arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter innefattar en stor mängd personuppgifter som dessutom kan vara av särskilt känslig natur. Såväl riksdagen som regeringen har vid upprepade tillfällen framhållit att sådan behandling av personuppgifter bör regleras särskilt i lag.²

I dag finns en s.k. registerlag om behandling folkbokföringsuppgifter. Det är lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet. Denna lagstiftning omfattar emellertid endast folkbokföringsuppgifter inom skatteförvaltningen. Det finns skäl att närmare överväga om det finns behov av att fastställa särskilda regler även för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1 och 2*.

¹ Se prop. 1997/98:44 s. 40-41.

² Se bl.a. bet. 1997/98:KU18 s. 43 och prop. 1997/98:44 s. 41.

1.2 Utredningsarbetet

Vårt arbete har bedrivits med målsättningen att skapa bestämmelser för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter som är anpassade till personuppgiftslagens rättsliga ramar och till behovet av ett regelverk som främjar effektiviteten hos och tillgängligheten till uppgifter i denna verksamhet. Härvid har även dataskyddsdirektivet beaktats, som utgör den grundläggande rättsliga regleringen av skyddet för den personliga integriteten med avseende på behandling av personuppgifter.

En av de grundläggande utgångspunkterna för vårt arbete har varit att föreslå moderna, teknikneutrala och allmänt ändamålsenliga och flexibla regler. Avsikten har varit att lägga fast vissa grundläggande principer och bestämmelser, vilka skall gälla för all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter, utan att reglerna hindrar nya tekniska lösningar som kan möjliggöra framtida teknisk utveckling och effektivisering.

Den andra viktiga utgångspunkten för arbetet har varit att ta hänsyn till de integritetsaspekter som följer av användningen av omfattande automatiserade uppgiftssamlingar i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. I avsikt att möjliggöra en utökad tillgänglighet till folkbokföringsuppgifter har särskild vikt lagts vid integritetsskyddande regler som är anpassade till de sekretessbestämmelser som gäller för folkbokföringsuppgifter.

Under utredningstiden har sex utredningssammanträden, varav ett tvådagars internatsammanträde, hållits. Vårt arbete har bedrivits i nära samarbete med företrädare för Riksarkivet och landsarkiven. Utredaren och utredningens sekreterare har besökt Landsarkivet i Uppsala och sammanträffat med företrädare för arkivmyndigheternas olika verksamheter inom ramen för utredningsuppdraget. Därutöver har sekreteraren besökt Landsarkivet i Härnösand och Media Konverterings Centrum (MKC) i Fränsta utanför Sundsvall för att på plats studera folkbokföringsverksamheten hos arkivmyndigheterna och verksamheten med skanning av folkbokföringsmaterial.

Utredningsarbetet har också bedrivits i nära samråd med utredningens experter.

Utredningen har genom en enkät ställd till Riksarkivets motsvarigheter i Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland, informerats om behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheter i Europa samt

om dataskyddsdirektivets tillämplighet och annan lagstiftning som särskilt gäller arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Enkäten framgår av *bilaga 3*.

2 Arkivmyndigheternas verksamhet och organisation

2.1 Riksarkivet och landsarkiven

Vårt uppdrag tar sikte på arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Arkivlagen (1990:782) stadgar att särskilda arkivmyndigheter skall finnas inom såväl den statliga som kommunala sektorn för att se till att myndigheter och andra organ fullgör sina skyldigheter när det gäller arkivbildning och arkivvård. För staten är dessa myndigheter Riksarkivet och landsarkiven.

Arkivmyndigheterna har det ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet som framgår av arkivlagen, arkivförordningen (1991:446) och förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven.

Riksarkivet är enligt 2 § instruktionen arkivmyndighet för

1. myndigheter som har hela landet som verksamhetsområde,
2. kommittéer,
3. hovrätter och kammarrätter,
4. universitet och högskolor,
5. sådana organ som avses i 2 § arkivlagen och som har hela landet som verksamhetsområde,
6. sådana enskilda organ som förvarar statliga arkiv med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, och
7. Svenska kyrkan när det gäller arkiv som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Enligt 23 § instruktionen är varje landsarkiv arkivmyndighet för

1. statliga myndigheter inom dess distrikt, med undantag för sådana som lyder under Försvarsdepartementet,
2. sådana myndigheter och organ som avses i 2 § arkivlagen inom dess distrikt, och
3. Svenska kyrkans organisatoriska delar inom landsarkivets distrikt när det gäller arkiv som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

I instruktionen för Riksarkivet och landsarkiven ges vidare närmare bestämmelser om arkivmyndigheternas uppgifter och organisation inom det statliga arkivväsendet. Bland annat framgår vilket uppdrag arkivmyndigheterna har, ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, landsarkivens distriktsindelning och vilka särskilda nämnder och enheter som skall finnas inom Riksarkivet.

Riksarkivets och landsarkivets verksamhet skall enligt Regeringsbrevet för budgetåret 2004 avseende Riksarkivet och landsarkiven¹ redovisas enligt indelning i följande verksamhetsgrenar:

- arbeta för en god arkivhantering,
- bevara och vårda,
- tillhandahålla,
- tillgängliggöra,
- kunskapsuppbyggnad, och
- museitjänster.

Riksarkivet

Riksarkivet har överinseende över den offentliga arkivverksamheten och skall inom ramen för tillsynsverksamheten genomföra inspektioner av bl.a. myndigheternas arkiv och utfärda föreskrifter och allmänna råd. Riksarkivet skall också ta emot och förvara allmänna handlingar. En viktig uppgift är att ge råd till enskilda och kommunala arkiv. Det ingår vidare i Riksarkivets uppgifter att främja internationellt arbete inom arkivområdet och att ta hand om statens heraldiska verksamhet.

¹ Se Regeringsbeslut 2003-12-11 Ku2003/2590/Sam.

Riksarkivet har en styrelse. Chef för Riksarkivet är riksarkivarien som anställs genom beslut av regeringen för bestämd tid.

Myndigheten består av olika enheter. Krigsarkivet är en enhet med särskilda uppgifter som arkivmyndighet för de myndigheter som lyder under Försvarsdepartementet. Det skall också finnas en enhet för svensk arkivinformation och en enhet för museitjänster. Övriga enheter bestäms av riksarkivarien.

Svensk Arkivinformation (SVAR), som bedriver verksamhet på ett antal platser i Sverige med Ramsle som huvudort, är en byrå/enhet i Riksarkivet som arbetar för att underlätta utnyttjandet av arkivmaterial. SVAR vänder sig till alla som söker information och kunskap om och ur de statliga arkiv som förvaras hos det centrala Riksarkivet och de regionala landsarkiven. Hos SVAR kan man söka i den Nationella Arkivdatabasen (NAD) och få överblick över det arkivbestånd som förvaras och på vilka olika sätt som materialet är tillgängligt.

För att underlätta forskning och undervisning på distans distribuerar SVAR det arkivmaterial som Riksarkivet och landsarkiven förfogar över och som är överfört till mikrofilm, mikrokort eller digitalt media. Distributionen sker till såväl nationella som internationella kunder framför allt i Europa och USA. I Ramsle har SVAR ett konferens- och forskarcentrum där enskilda erbjuds möjlighet till egen forskning i det arkivmaterial som SVAR distribuerar. SVAR erbjuder forskarhjälp till såväl nybörjare som forskare med kvalificerade behov.

SVAR har även en uppdragsverksamhet där institutioner, myndigheter och företag kan få hjälp att överföra originalhandlingar till lämpligt modernt media. SVAR har kompetens inom områdena mikrofilmning, digitalisering, digitala söksystem samt distribution av arkivinformation över Internet.

Vid Media Konverterings Centrum (MKC) i Fränsta utanför Sundsvall som även det är en egen enhet inom Riksarkivet bedrivs verksamhet med produktion av digitala bilder från originalhandlingar och mikrofilm för externa och interna beställare. Sedan år 1992 pågår hos MKC ett uppdrag som består av konvertering av det moderna folkbokföringsmaterialet från år 1895 till år 1991. Tidigare mikrofilmades detta material, men från den 1 januari 2003 sker enbart skanning av materialet till digitala bilder. Från det digitaliserade materialet genereras emellertid även en kopia på mikrofilm. Uppdraget beräknas vara avslutat år 2014.

Hos MKC pågår också ett uppdrag för Lantmäteriverket som beräknas vara avslutat år 2008, vilket består i att mikrofilma och skanna Lantmäteriverkets förrättningsakter. MKC har en total produktionskapacitet på ca 90 000 bilder per dygn, vilket motsvarar en årsproduktion om ca 15 miljoner bilder.

Till Riksarkivet är knutet ett produktråd som skapats som ett forum för diskussioner om mikrofilmnings-, skannings- och registreringsarbeten inom arkivområdet. Målet är att rådet skall hjälpa de statliga arkivmyndigheterna att tillgodose forskningens krav på teknikval och tillgång till arkivmaterial.

Landsarkiven

Det finns sju landsarkiv i landet. Dessa ligger i Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand och Östersund. Landsarkivets uppgifter i Stockholms län fullgörs av Stockholms stadsarkiv och i Värmlands län av Värmlandsarkiv. Landsarkiven är arkivmyndigheter och arkivdepåer under Riksarkivet och har i princip samma uppdrag som Riksarkivet på regional och lokal nivå inom sina respektive distrikt. Landsarkiven har dock inte rätt att utfärda föreskrifter. Varje landsarkiv har en landsarkivarie som chef. Landsarkivarien anställs av regeringen för bestämd tid efter anmälan av riksarkivarien.

Organisatoriskt har Riksarkivet rollen som chefsmyndighet för landsarkiven. Riksarkivet fastställer arbetsordningen för landsarkiven. I princip kan Riksarkivet även bestämma för vilka myndigheter ett landsarkiv är arkivmyndighet. Landsarkiven följer den offentliga arkivverksamheten inom sitt distrikt och skall vidta eller föreslå Riksarkivet de åtgärder som behövs.

Tillsyn m.m.

De arkiv som förvaras hos myndigheterna skall enligt arkivförordningen inspekteras regelbundet av en arkivmyndighet. Riksarkivet skall också regelbundet inspektera de olika landsarkiven samt inspektera Stockholms stadsarkiv och Värmlandsarkiv när det gäller deras uppgifter som landsarkiv.

Riksarkivet har enligt 11 § arkivförordningen bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter för myndigheters arkiv om

- användande av skrivmateriel och förvaringsmedel,
- arkivvård,
- överlämnande av hela eller delar av arkivet till annan myndighet eller arkivmyndighet, samt
- återlämnande av handlingar.

Depåfunktion

En annan huvuduppgift för arkivmyndigheterna är att ta emot arkivmaterial från bl.a. statliga myndigheter för förvaring, s.k. depåfunktion. De överlämnade arkiven skall hållas tillgängliga och Riksarkivet och landsarkiven skall främja utnyttjandet av dem genom att tillhandahålla och levandegöra arkivinformation samt verka för att arkiven skall bli fullständiga.

2.2 Arkivverksamhetens mål och syfte

Grunden för det offentliga arkivväsendet kan sägas vara principen att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelser om den s.k. handlingsoffentligheten finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om att myndigheterna bl.a. skall registrera allmänna handlingar.

Grundläggande bestämmelser om myndigheternas arkivverksamhet finns i arkivlagen. Arkivlagen definierar arkiv som bildat av myndigheternas allmänna handlingar. I arkivlagen och de författningar som knyter an till den finns bestämmelser om myndigheternas ansvar för att vårda allmänna handlingar.

Arkivbildningen och dess syften anges i 3 § arkivlagen. Målet för arkivverksamheten är att myndigheternas arkiv, som är en del av det nationella kulturarvet, skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Genom den *första punkten* finns en koppling till offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningens 2 kap. Rätten att ta del av allmänna handlingar, t.ex. när det gäller avslutade ärenden, kan endast tillgodoses genom att handlingarna finns bevarade. Den *andra punkten*, som värnar rättskipningens och förvaltningens behov, tillgodoser t.ex. möjligheten att gå tillbaka till äldre avgörande så att praxis blir likformig. När det i *tredje punkten* talas om forskningens behov avses såväl den professionella forskningen som amatörforskningen.²

Det kan urskiljas en rättslig, en förvaltningsmässig och en forsknings- och kulturpolitisk aspekt på arkiven. Den rättsliga aspekten knyter framför allt an till handlingsoffentligheten, dvs. rätten för var och en att ta del av allmänna handlingar. Arkiven är också en del av förvaltningens och myndigheternas samlade system för informationshantering. Jämsides med att arkiven utnyttjas för professionellt bedriven och organiserad forskning utnyttjas de i mycket stor omfattning av alla som vill veta mera om sin släkt- eller hembygdshistoria eller i övrigt drivs av vetgirighet och kunskapsökande. Arkiven har därmed en kulturpolitisk betydelse och utgör en viktig del av vårt nationella kulturarv och samlade minne.³

Varje arkivbildande myndighet har ansvar för sitt eget arkiv. En grundläggande princip är att arkivet skall betraktas som sammanhängande med den verksamhet i vilken det uppstår. Ansvarsfördelningen mellan arkivmyndigheterna och övriga myndigheter är tydlig i detta avseende, det är myndigheten som har ansvar för sitt eget arkiv. Det är dock enligt 9 § arkivlagen möjligt för en arkivmyndighet att överta arkivet från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagandet kan ske både efter överenskommelse och på grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten. I samband med övertagandet övergår ansvaret för arkivet.

² Jfr prop. 1989/90:72 s. 71.

³ Se prop. 1989/90:72 s. 24.

3 Folkbokföring

3.1 Folkbokföringen i Sverige

Folkbokföring är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. I folkbokföringen registreras fortlöpande vilka som bor i landet och var de bor. Till en persons folkbokföring har knutits många rättigheter och skyldigheter, t.ex. rätten till vissa bidrag eller var man skall betala skatt och rösta. Vidare registreras olika civilståndsförhållanden och andra personuppgifter för den som är folkbokförd.

Den svenska folkbokföringen har gamla anor. Under lång tid sköttes den av Svenska kyrkan genom förandet av olika kyrkoböcker m.m. Från den 1 juli 1991 ansvarar Skatteverket för folkbokföringen. Verksamheten bedrivs vid skattekontoren där registrering av folkbokföringsuppgifter sker i lokala datorregister. Skatteverket är chefsmyndighet för folkbokföringsverksamheten och svarar bl.a. för rättsligt och administrativt stöd inom folkbokföringsområdet.

Genom folkbokföringen får hela samhället på ett enkelt sätt tillgång till basuppgifter om befolkningen. Uppgifterna sprids genom personbevis och andra registerutdrag samt maskinella aviseringar till andra myndigheter.

Personbevis och andra registerutdrag lämnas av skattekontoren. Cirka 2 miljoner personbevis utfärdas årligen. Genom de maskinella aviseringarna får andra myndigheter automatiskt reda på ändringar i folkbokföringen. De maskinella aviseringarna till andra myndigheter sker fr.o.m. den 1 januari 1997 med hjälp av ett aviseringsregister.¹

¹ Se <http://skatteverket.se/folkbokforing/ovrigt/info.html>.

3.2 Folkbokföringens historia²

Den 1 juli 1991 överfördes folkbokföringen i Sverige från pastors-ämbetena till skatteförvaltningen. Därmed bröts kyrkans mer än 300-åriga huvudmannaskap för folkbokföringen. I Sverige började man sporadiskt att föra kyrkoböcker i början av 1600-talet. Det första påbudet om kyrklig personregistrering kom år 1608.

Redan i det romerska riket fördes anteckningar om befolkningen. Denna utgjorde i sin tur förebild för den första kristna kyrkan som under 200-talet började föra register över sina medlemmar och antecknade dop, vigslar och avlidna. De äldsta bevarade kyrkoböckerna i Europa finns i Italien och är från början av 1300-talet. De äldsta registren i norra och västra Europa är från slutet av 1400-talet.

Under 1500-talet tillkom bestämmelser av mera allmängiltig karaktär inom såväl den protestantiska som den katolska kyrkan. Den typ av register som lades upp var dop-, vigsel och dödregister. Registreringen var i början ett resultat av enskilda prästers initiativ, men snart började föreskrifter om kyrkoböcker att införas i respektive länders kyrkoordningar.

Inom den katolska kyrkan utfärdades de första för hela kyrkan gällande föreskrifterna om dop- och vigselregister under det Tridentinska mötet år 1563. Några år senare kom även föreskrifter om dödregister.

Under denna tid gjordes registreringen av kyrkan och civil folkbokföring saknades. När de statliga myndigheterna insåg kyrkobokföringens betydelse och förstod att den kunde komma till nytta för civila ändamål, började de dock utöva ett mer eller mindre stort inflytande därpå.

Ett viktigt syfte bakom kyrkobokföringen var förmodligen att kyrkan ville ha ett hjälpmedel för att upprätthålla kyrkodisciplinen. Även kontroll av ”förbjudna äktenskap” och redovisning av prästernas inkomster i samband med kyrkliga förrättningar har nämnts som orsak till införandet av kyrkobokföring. Av stor betydelse var med tiden även att staten genom kyrkobokföringen kunde få kontroll över manfolk för inregistrering till armén.

² Avsnittet bygger i allt väsentligt på en artikel av Karl-Gustaf Andersson, Folkbokföringen – historia och reform införd i Arv och anor Riksarkivets årsbok 1996.

3.2.1 Tidig kyrkobokföring och mantalsskrivning i Sverige

Den kyrkoordning som tillkom i Sverige år 1571 hade inga föreskrifter om kyrkobokföring. Under 1600-talet växte det ändå fram en kyrkobokföring i Sverige. Det gick till på liknande sätt som på kontinenten. Först började enskilda präster föra kyrkobok, därefter tog intresserade biskopar hand om initiativet. Slutligen grep staten in, och genom tillkomsten av 1686 års kyrkolag blev kyrkobokföring föreskriven för hela riket. Statens behov av kunskaper om befolkningens geografiska placering, demografi och storlek inför uppbyggandet av militära strukturer, anses av många ha varit den omedelbara orsaken till 1686 års lag.

De första svenska kyrkoböckerna, som spontant skapades av enskilda präster, kan ses som ett resultat av prästernas behov av bokföring över de avgifter och gåvor som förekom i samband med kyrkliga förrättningar, men även i Sverige förelåg det kyrkodisciplinära skäl med behov av att hålla reda på församlingsborna. Dessa kyrkoböcker med närmast kameralfunktion övergick sedan till att bli rena ministerialböcker. Ministerialbok är ett gemensamt namn på födelse- och dopbok, konfirmationsbok, lysnings- och vigselbok sedermera äktenskapsbok samt död- och begravningsbok, som fördes av prästen ("minister" på latin) och innehöll anteckningar om hans ämbetshandlingar. Den äldsta bevarade svenska kyrkoboken är en dödbok från Helga Trefaldighets församling i Uppsala från år 1608.

Två biskopar, Johannes Rudbeckius i Västerås och Johannes Botvidi i Linköping, kom under början av 1600-talet att spela en stor roll inom den svenska kyrkobokföringen. Rudbeckius föreskrifter för Västerås stift tillkom år 1622, och i dessa ingick ett mycket utförligt system för kyrkliga anteckningar. Förutom dop- och vigselanteckningar fanns för första gången i Sverige en direkt föreskrift om förande av begravningsböcker. En verklig innovation i Rudbeckius föreskrifter var annars de s.k. folkalängderna, som utgjorde föregångare till vad som sedan kom att kallas husförhörlängder. Bakom folkalängder låg nämligen behovet av att kontrollera församlingsmedlemmarnas kunskaper i den kristna tros läran.

Johannes Botvidi i Linköping utfärdade sina föreskrifter år 1633 och dessa fick stor efterföljd i stiftet. Personlängd föreskrevs inte, däremot längder över födda, döpta, vigda, fästade (trolovade), döda och begravda.

I forskningen har särskilt diskuterats sambandet mellan den framväxande kyrkobokföringen och stormaktstidens krigspolitik. För att genomföra denna politik krävdes utskrivning av krigsfolk och medel i form av extra skatter. Längder upprättades både för utskrivningen och som underlag för skatterna. I detta sammanhang blev de personella längder som prästerna börjat föra av särskilt intresse.

År 1686 stadfästes den nya Kyrkolagen, med bestämmelser om kyrkobokföring som nu blev gällande för hela det svenska statsområdet. I Kyrkolagen föreskrevs om en förhörlängd, som skulle vara förd över socknens innevånare och ge besked om deras kunskaper i katekesen. Kyrkoböckerna bestod av dop-, vigsel-, begravnings- och flyttningslängder. Dopboken skulle innehålla uppgift om födelse- och dopdag, föräldrars och faddrars namn, samt huruvida barnet var "äkta" eller "oäkta". I vigselboken skulle antecknas vigseldag, kontrahenternas namn, varifrån de kom och "vad vittnesbörd de haft hava". I dödboken skulle antecknas de dödas namn och även uppgift om deras "lägerställen", stånd, willkor, leverne och ålder". Flyttningslängderna skulle innehålla namn på de in- och utflyttade, var de kom ifrån och vart de flyttade men även "hur de sig förhållit".

Det blev de kyrkliga myndigheternas uppgift att svara för den praktiska tillämpningen av Kyrkolagens paragrafer. Om bara Kyrkolagen uppfylldes hade de enskilda prästerna stor frihet att utforma detaljerna i kyrkobokföringen. Detta fick till följd att utseendet på de förda böckerna varierade.

Från Kyrkolagens införande och fram till dess vår första egentliga kyrkoboksförordning tillkom år 1894 förstärktes efterhand kravet på en bättre kyrkobokföring. En viktig orsak var befolkningsstatistikens framväxt genom Tabellverket, som tillkom år 1748. Tabellverket organiserades från år 1756 som en egen myndighet, Tabellkommissionen, men denna upphörde år 1858 och dess arbetsuppgifter övertogs av den då nybildade Statistiska centralbyrån.

Befolkningsstatistikens kvalitet var beroende av kyrkobokföringen. De skillnader som fanns mellan kyrkobokförd och mantalskriven befolkning sågs som en stor brist. En annan brist var avsaknaden av enhetliga formulär för kyrkoböckerna. Den totala enhetligheten kom dock först i och med kyrkoboksförordningen år 1894.

Den längd som med tiden skulle utvecklas till den för folkbokföringen viktigaste var förhörlängden. Förhören hölls i kyrkan. Som en slags förberedelse kunde kyrkoherden även avlägga hembesök. Dessa utvecklades sig så småningom till husförhör. I och med tabellverkets inrättande kom husförhörlängderna att tjäna som ett viktigt underlag för befolkningsstatistiken. Då krävdes självfallet att de omfattade samtliga innevånare i församlingen, vilket inte alltid varit fallet tidigare. Enligt en föreskrift från år 1748 skulle även löpande anteckningar om förändringar införas, såsom uppgifter om födelser, vigslar, dödsfall och flyttningar. Husförhörlängdernas ledande ställning i kyrkobokföringen förstärktes ytterligare genom 1812 års mantalsskrivningsförordning, då längderna fick en central roll vid kontrollen av mantalslängderna.

I husförhörlängderna förtecknades invånarna familjevis med fadern först, sedan modern och barnen i kronologisk ordning. Vidare fanns en redovisning av församlingsbornas kunskaper, samt en mängd andra typer av anteckningar såsom uppförande och anseende, sjukdomar, lyten, vaccination, militärtjänstgöring m.m.

Genom 1894 års kyrkoboksförordning fick kyrkobokföringen en struktur som den i stort sett behöll fram till år 1946. Genom förordningen avskaffades husförhörlängden och ersattes av församlingsboken. Det inrättades en särskild konfirmationsbok och liksom tidigare skulle det föras in- och utflyttningslängder, födelse- och dopböcker, lysnings- och vigselböcker, död- och begravningsböcker samt kommunionlängder. Den största betydelsen fick förmodligen den nya förordningen genom att likformighet och enhetlighet skapades i kyrkobokföringen. I kyrkoböckerna fick inget införas som inte vederligen var med sanningen överensstämmande. Inga raderingar fick göras. Överstrykningar i kyrkböcker måste göras på sådant sätt att det överstrukna förblev läsligt. En sak som inte tillgodosågs var beständigheten. Det fanns inga bestämmelser om skrivmedel, varken för papper eller för bläck. Detta reglerades först genom "normalpappersförordningen" år 1907.

Det normala uppläggnings sättet för församlingsboken skulle i en territoriell församling vara det topografiska, alltså en uppläggning efter bostad. Med domkapitlets tillåtelse kunde man även lägga upp församlingsboken alfabetiskt efter familjenamn eller kronologiskt efter inflyttningsår. Detta skedde främst inom församlingar där befolkningsrörligheten var stor. Om en sådan uppläggning gjordes skulle det även finnas en fastighetslängd förd efter bostad.

Församlingsböckerna innehåller en del uppgifter som i vår tid ter sig malplacerade, t.ex. uppgiften om att den antecknande var av "främmande stam". Härmed avsågs i första hand "finne, lapp eller zigenare". Vissa lyten antecknades också i församlingsböckerna, som även skulle innehålla särskilda register över sinnessjuka och dövstumma.

Folkbokföring i storstäderna

De speciella befolkningsförhållanden som existerade framförallt i Stockholm, men även i Göteborg, med bl.a. stor omflyttning till, från och inom städerna, kom så småningom att framtvinga en folkbokföring som i vissa avseenden skilde sig från landets i övrigt. Huvudstadens territoriella församlingar fick t.ex. tillåtelse att föra en enklare typ av husförhörlängder. I de bägge städerna utvecklades sedan en form av civil folkbokföring, som kompletterades av kyrkobokföringen hos pastorsämbetena inom församlingarna. Under åren 1878–1926 bedrevs i Stockholm en civil folkbokföring med hjälp av s.k. rotemän som fungerade som civilbokförare och mantalsskrivningsförrättare. Den civila folkbokföringen i storstäderna reglerades genom särskilda förordningar och kungörelser.

Mantalsskrivningen före år 1947

Mantalsskrivning och kyrkobokföring har i Sverige alltid haft ett samband och påverkat varandra. Författningsmässigt har de dock reglerats i olika lagar och förordningar. Först 1946 års folkbokföringsförordning blev gällande för såväl kyrkobokföringen som mantalsskrivningen.

Begreppet "mantal" betydde ursprungligen antal man, människor, innevånare. Under 1600-talets första hälft förändrades betydelsen av begreppet till att i stället avse beteckningen för storlek på ett hemman, mätt i avkastning, som underlag för "grundskatten". Sin kamerala betydelse förlorade mantalet år 1903 då grundskatterna avskaffades.

En tidig typ av längder, där mantalet hade sin ursprungliga betydelse av antal människor, var de längder som användes för militära ändamål. Andra längder kunde upprättas för skatte-

ändamål. Det rörde sig då om personella skatter och förteckningar över dessa och kom att kallas mantalslängder.

Mantalskrivningen blev reglerad första gången genom en förordning av år 1635. Mantalslängder skulle upprättas vid särskilda förrättningar, där kyrkoherden i början spelade en stor roll och i realiteten var sekreterare.

Året 1812 kan betraktas som en skiljelinje i mantalskrivningens historia. Då tillkom en ny förordning om mantalskrivning och skattskrivning. Enligt denna skulle mantalskrivningen förrättas i november och december för det påföljande året. Bland de närvarande vid mantalskrivningen märks såväl landshövdingen som pastorn. Också länsman, fjärdingsman, sexmän och rotemästare skulle närvara. En extra kommunal kontroll tillkom genom att mantalslängden efter förrättningen skulle uppläsas på allmän sockenstämma den första söndagen i mars, och dess riktighet skulle då bekräftas av pastor och två sockenmän. Mantalskrivningsorten skulle vara den där vederbörande var bosatt eller vistades större delen av året.

Mantalslängderna skulle inte bara användas för fördelningen av mantalspenningar utan även för andra personella skatter. Längderna kom med tiden också att få allt större betydelse som ett medel för den sociala kontrollen. Bland annat grundades socknarnas underhållsskyldighet för sina fattiga på mantalskrivningen. Genom restriktioner kunde församlingarna hindra inflyttning av sådana personer som kunde tänkas bli föremål för fattigvård.

Närmande mellan kyrkobokföring och mantalskrivning genom 1812 års förordning kunde ändå inte helt upphäva skillnaderna mellan den kyrkobokförda och den mantalskrivna befolkningen. Den mantalskrivna befolkningen var genomgående mindre till antalet än den kyrkobokförda.

3.2.2 Folkbokföringen efter år 1947

En genomgripande modernisering av folkbokföringen blev efterhand nödvändig. Brister i det äldre systemet behövde åtgärdas men framför allt medförde den moderna samhällsutvecklingen ett ökat behov av uppgifter för skiftande ändamål. För att effektivisera folkbokföringen krävdes maskinella hjälpmedel och en effektivare kontrollapparat varigenom felaktigheter och ofullständigheter kunde elimineras efterfrågades också.

En ny folkbokföringsförordning (1946:469) som reglerade folkbokföringen i sin helhet tillkom i juni 1946. Folkbokföringen kom att bestå av tre delar: den tidigare löpande registreringen genom kyrkobokföringen, den tidigare periodiska registreringen genom mantalsskrivningen och den nyinrättade centrala registreringen. Den sistnämnda utfördes dels på länsbyråer, dels på Riksbyrån för folkbokföring.

Vidare introducerades födelsenumret, som hade diskuterats sedan år 1936. Varje kyrkobokförd person fick ett födelsenummer. För varje dag gällde en nummerserie från 1 till 999. Kvinnor tilldelades jämna nummer och män udda. Tillsammans med födelse-tiden blev födelsenumret en identitetsbeteckning. I förordningen infördes också en definition för bosättningsbegreppet genom den s.k. dygnsvilan.

De kyrkoböcker som tidigare fördes blev kvar även i det nya systemet. Den stora nyheten var församlingsloggaren som bestod av "personakter". En sådan akt upprättades för varje person. Då någon utflyttade skickades personakten till inflyttningsförsamlingen. Då en person avled, emigrerade eller förklarades obefintlig, skickades akten till den inom Statistiska centralbyrån nyinrättade Riksbyrån för folkbokföring att förvaras där. Nya handlingstyper i kyrkobokföringen var också församlingsregistret, avgångsregistret och avgångslängden. Församlingsregistret var ett register över den folkbokförda befolkningen och bestod av avtryckskort som framställdes vid länsbyråerna. Till avgångsregistret flyttades korten för dem som flyttat, avlidit, utvandrat eller förklarats obefintliga.

Den mest betydande förändringen vad gällde mantalsskrivningen var införandet av en allmän skyldighet att avlämna skriftliga mantalssuppgifter. Mantalsskrivningen skulle nu förrättas av den lokala skattemyndigheten och årligen skulle för varje kommun en mantalslängd gällande för nästkommande kalenderår upprättas. Mantalslängden upptog fysiska och juridiska personer men även fastigheter. Vid mantalsskrivningen skulle i mantalslängden uppföras alla fysiska personer som den 1 november förrättningsåret var kyrkobokförda i riket.

Den centrala registreringen av befolkningen i länet skulle göras av den s.k. länsbyrån för folkbokföring, som var knuten till länsstyrelsen. En ändrad kyrkoboksanteckning aviserades alltså av pastorsämbetet till länsbyrån på det i församlingsregistret ingående avtryckskortet, och ett nytt avtryckskort framställdes och skickades tillbaka till pastorsämbetet.

Regional tillsyn över folkbokföringen utövades av domkapitlen. Den centrala ledningen och tillsynen över folkbokföringen utövades av Riksbyrån för folkbokföring. Byrån upphörde den 30 juni 1964 då den centrala uppborädsnämnden omorganiserades till en central folkbokförings- och uppborädsnämnd (CFU).

I slutet av 1960-talet tog folkbokföringen steget in i dataåldern. I början av år 1966 inrättades vid varje länsstyrelse en speciell dataenhet. Vid dessa enheter påbörjades uppläggningsen av datoriserade register. En ny folkbokföringsförordning trädde i kraft den 1 oktober 1967. CFU uppgick vid denna tidpunkt i det då bildade Riksskatteverket, som blev central myndighet för beskattnings-, uppboräds- och folkbokföringsväsendet.

De största förändringarna torde ha varit att bl.a. mantalsuppgifterna slopades. Nu tillfördes också födelsenomet ytterligare en siffra, den s.k. kontrollsiffran, och beteckningen ändrades till personnummer.

En stor förändring innebar övergången till lösbladssystem för församlingsboken. Denna skulle bestå av två delar, det aktuella registret och avställningsregistret. Det aktuella registret var ordnat efter fastigheter. När ett blad på grund av flyttningar eller av andra orsaker endast innehöll avregistrerade personer överfördes det till avställningsregistret, vilket bl.a. fick till följd att avställningsregistret växte med förfärande hastighet. Personakterna skulle ordnas i kameral ordning där man förde församlingsbok och i alfabetisk ordning där man förde bunden församlingsbok. Församlingsregistret och avgångsregistret bestod av datorframställda personavier i stället för de äldre avtryckskorten.

Länsstyrelserna var det regionala organet för bl.a. beskattnings- och uppborädsväsendet och hade ansvaret för det nya datasystemet med de s.k. personbanden. Dessa hölls veckovis uppdaterade genom uppgifter från pastorsämbetena. Uppgifterna användes för framtagande av stomme till mantalslängden och för underhåll av personuppgifterna i det centrala skatteregistret. Länsstyrelsernas uppgift övertogs den 1 januari 1987 av skattemyndigheterna.

3.3 Folkbokföringsreformen

När riksdagen år 1987 fattade sitt beslut om ett överförande av folkbokföringen till ett borgerligt organ var detta slutpunkten i en lång process. Frågan aktualiserades egentligen redan i samband med

tillkomsten av 1894 års kyrkoboksförordning och var sedan under 1900-talet föremål för ett tiotal utredningar som på ett eller annat sätt behandlade frågan om huvudmannskapet för folkbokföringen.

Vid riksdagen 1986/87 framlade regeringen en proposition i folkbokföringsfrågan.³ Ansvaret för folkbokföringen föreslogs överförd till de lokala skattemyndigheterna. Verksamhetsmässiga skäl talade för överföringen till en borgerlig myndighet. De lokala skattemyndigheterna hade redan kompetens i folkbokföringsfrågor och ansågs därför bäst lämpade att ta över. Folkbokföringens organisation skulle utredas av en särskild kommitté och förslaget genomföras från den 1 juli 1991.

Vidare anfördes att folkbokföringen var en civil angelägenhet. Det system som rådde kunde kritiseras från religionsfrihetssynpunkt. Regeringen ansåg det viktigt att få till stånd en mer rationell folkbokföring som utfördes av en specialistmyndighet och där det fanns personal med vana att handlägga ärenden av fiskal karaktär. Det samband som redan fanns mellan folkbokföring och de lokala skattemyndigheterna gjorde att regeringen förordade detta alternativ framför försäkringskassorna.

I propositionen fick även arkivfrågorna ett eget stycke. Det angelägna i bibehållen kontinuitet med avseende på folkbokföringsmaterialet betonades. En av den kommande organisationskommitténs uppgifter skulle vara att utreda hur man skulle gå tillväga med det äldre materialet.

3.3.1 Folkbokföringens nuvarande regelverk och organisation

I oktober 1987 fattade riksdagen således ett principbeslut om en ny organisation av folkbokföringen. I propositionen föreslogs att ansvaret för den löpande folkbokföringen skulle föras över från pastorsämbetena till de lokala skattemyndigheterna. Riksdagen föreslogs ta ställning till de principiella riktlinjerna för den nya organisationen. Omorganisationen skulle enligt förslaget genomföras den 1 juli 1991.

I juni 1990 lämnade 1983 års folkbokföringskommitté slutbetänkandet (SOU 1990:50) Ny folkbokföringslag. Folkbokföringskommittén beaktade för sina förslag det ändrade huvudmannskapet för folkbokföringen. Folkbokföringskommittén kom fram till att erfarenheterna av de då gällande principerna för

³ Prop. 1986/87:158, SkU 1987/88:2. rskr. 2.

kyrkobokföringen var i huvudsak goda. Några mer omfattande ändringar i den materiella regleringen ansågs därför inte behövliga. Däremot föreslogs en modernisering och anpassning av lagstiftningen till aktuella förhållanden bl.a. i fråga om bosättningsbegreppet. Vidare föreslog kommittén att den årliga mantalskrivningen skulle upphöra.

Den svenska folkbokföringen kan således ses som en sedan 1600-talet kontinuerligt vårdad och fortfarande levande institution. Att system, medium och huvudman ändrades år 1991 påverkar inte den världsunika kontinuiteten. Den nya folkbokföringen är sprungen ur den gamla, följer dess principer och de båda delarna kan, trots systembytet, sägas vara totalintegrerade. Inte minst släkt- och hembygdsforskare anser därför att det är olyckligt att grunden för hela folkbokföringen, den civila socknen, genom Svenska kyrkans strukturomvandling med de ständiga församlingsammanslagningarna, inte längre är stabil. Bristen på kongruens och jämförbarhet mellan den sedan medeltiden någorlunda stabila sockenindelningen och den nuvarande församlingsindelningen kan enligt dessa grupper komma att få negativa konsekvenser för den framtida historiska och demografiska forskningen, samtidigt som oersättliga kulturella värden, inte minst på ortnamnssidan äventyras.

Folkbokföringslagen

De grundläggande bestämmelserna om folkbokföring finns numera i folkbokföringslagen (1991:481). I lagen ersätts de tidigare begreppen kyrkobokföring och mantalsskrivning med ett enhetligt begrepp, folkbokföring, som avser den löpande registreringen av befolkningens identitets-, bosättnings- och familjeförhållanden. Härigenom avskaffades således det särskilda mantalsskrivningsförfarandet.

I folkbokföringslagen stadgas om bl.a. nyfödda barns folkbokföring, om folkbokföring vid inflyttning och om rätt folkbokföringsort. I lagen definieras också personnummerbegreppet och det finns bestämmelser om avregistrering ur folkbokföringen.

Folkbokföring innebär enligt 1 § folkbokföringslagen fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokförings-

verksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Folkbokföring sker genom Skatteverkets försorg.

Folkbokföringsförordningen (1991:749) innehåller i stort sett föreskrifter för vissa myndigheters skyldighet att skicka underrättelser till Skatteverket och om tilldelning av samordningsnummer.

3.4 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Folkbokföring är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. I folkbokföringen registreras fortlöpande vilka som bor i landet och var de bor.

Bestämmelser om folkbokföring finns främst i folkbokföringslagen (1991:481). Enligt folkbokföringslagen avses med folkbokföring fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. De ärenden som Skatteverkets folkbokföringsenheter handlägger har emellertid sin materiella grund även i annan lagstiftning, t.ex. äktenskapsbalken i fråga om prövning av äktenskapshinder och namnlagen i frågor om namnändring, m.m.

Målet för folkbokföringen är att för olika samhällsfunktioner tillhandahålla fullständig och korrekt basinformation. Uppgifter från folkbokföringen ligger till grund för flera viktiga rättsförhållanden, såsom rösträtt, skattskyldighet och skolplikt. Vidare har rätten till sociala förmåner gjorts beroende av folkbokföringen. Genom folkbokföringen får hela samhället del av basuppgifter om befolkningen genom personbevis och andra registerutdrag samt aviseringar till andra myndigheter.

Skatteverkets verksamhet med folkbokföring bedrivs vid skattekontoren där registrering av folkbokföringsuppgifter och av ändrade uppgifter inom folkbokföringen sker i lokala folkbokföringsregister. Registreringen görs av de kontor inom vars område personerna är folkbokförda. Registrering sker också i ett centralt referensregister för hela landet.

I maj 2004 har vissa förbättringar i datasystemen genomförts, som innebär riksåtkomst inom Skatteverket till alla folkbokföringsuppgifter. Tekniskt utgör de lokala registren dock alltså 115 separata system.

3.4.1 Folkbokföringsregistren

De lokala folkbokföringsregistren används för samordnad registerföring av identifieringsuppgifter för fysiska personer. De utgör också ett nödvändigt hjälpmedel vid prövningen av olika ärenden inom folkbokföringen och används vid framställningen av personbevis och andra registerutdrag.

De viktigaste uppgifterna som registreras i de lokala registren är

- namn,
- personnummer,
- adress,
- fastighet, lägenhet, församling och kommun där man är folkbokförd,
- make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och adoption,
- födelsehemort och födelseort,
- medborgarskap,
- civilstånd,
- flyttning till Sverige,
- avregistrering från folkbokföring på grund av dödsfall, flyttning till utlandet eller annat.

Utlämnande av allmänna handlingar från de lokala registren sker huvudsakligen i form av personbevis till den person som beviset avser. Personbevis tillhandahålls också via Skatteverkets service-telefon och hemsida. Totalt utlämnas ca 2 miljoner personbevis per år.

Utlämnande sker även av andra handlingar, t.ex. skärmbildskopior av "personbild" som bl.a. innehåller uppgifter om biologiska föräldrar respektive adoptivföräldrar. Bilden är ett formulär som används vid handläggningen av folkbokföringsärenden. En sådan bild är mycket efterfrågad vid släktforskning och medför åtskillig tidsåtgång för sekretessprövning vid begäran om utlämnande. Vidare är utlämnande av enstaka uppgifter, främst namn och adress, via telefon mycket vanligt förekommande. Rutiner för sammanställning av personer som motsvarar vissa kriterier, s.k. massuttag, finns i regel inte för de lokala folkbokföringsregistren. En begäran om sådana sammanställningar hänvisas i stället till aviseringsregistret Navet.

I det centrala referensregistret finns information om samtliga de personer som "laddades in" i de lokala folkbokföringsregistren den 1 juli 1991 och de personer som därefter blivit folkbokförda eller av annan anledning tilldelats personnummer. Registret innehåller upp-

gifter om personnummer eller samordningsnummer och grunden för tilldelning av numret samt de senaste registrerade uppgifterna om namn och avregistrering från folkbokföringen. Det framgår även från vilket lokalt register uppgifterna har hämtats.

3.4.2 Ett centralt aviseringsregister (Navet)

Tillhandhållande av folkbokföringsuppgifter åt olika funktioner inom samhället är ett av de huvudsakliga ändamålen med folkbokföringsverksamheten. Folkbokföringsuppgifter överförs till andra myndigheter i samhället automatiskt genom ett centralt aviseringsregister hos Skatteverket, även kallat Navet, som uppdateras varje natt med de ändringar som registrerats lokalt under dagen. Varje dag ändras uppgifter för ca 12 500 personer.

Navet får i första hand användas av statliga och kommunala myndigheter för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Myndigheter får också använda registret för uttag av urval av personuppgifter för att tillgodose vissa särskilda behov, t.ex. inom skolverksamheten för uppgifter om personer i olika åldersgrupper. De tjänster som erbjuds är t.ex. regelbunden avisering av ändrade uppgifter, enstaka urval, terminalåtkomst och direktuppdatering. Uppgifterna lämnas vanligen på datamedium, såsom diskett, band eller linjeöverföring. Det går även att få uppgifterna på papperslistor eller adressetiketter. Avgifter för uttag tas ut enligt en prislista byggd på självkostnadsprincipen.

Utlämnande från Navet sker även i form av ”offentlighetsuttag” på pappersutskrifter. En begäran om uppgifter om t.ex. alla 20-åringar i en viss kommun anses som en allmän handling eftersom det finns ett färdigt program för att ta fram sammanställningen. Utlämnande som går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen sker dock inte. Mottagaren har t.ex. inte rätt att välja att uppgifterna skall lämnas på datamedium eller att utskriften skall vara uppställd i viss form. Utlämnande av uppgifter på adressetiketter förekommer inte heller.

Det centrala aviseringsregistret Navet har blivit föremål för ”offentlighetsuttag” i stor omfattning. Med de många olika sökvariabler som finns, t.ex. viss födelsetid, visst kön, visst geografiskt område, ges det möjlighet till många varierande uttag. Beställningar görs för alltifrån samhällsnyttiga ändamål till rent kommersiella direktreklamändamål. Navet används för att komma runt de

integritetsrestriktioner och andra begränsningar som finns för att använda det statliga personadressregistret (SPAR). Den vanligaste handlingen som begärs att få ut är s.k. personlista. Denna handling har plats för 25 personer per sida och för varje person redovisas personnummer, namn, adress, och folkbokföring (län, kommun och församling).

3.4.3 Folkbokföringsdatabasen

Bestämmelser om de lokala folkbokföringsregistren, det centrala referensregistret och det centrala aviseringsregistret fanns tidigare i lagen om folkbokföringsregister respektive lagen om aviseringsregister. Genom införandet av lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras numera behandlingen av personuppgifter för folkbokföringsverksamheten och aviseringsverksamheten i en och samma lag.

Lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 §).

Uppgifter får enligt lagens 1 kap. 4 § behandlas för tillhållande av information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket skall utföra (1 kap. 5 §).

Genom lagstiftningen infördes begreppet databas som juridisk beteckning på vissa fastställda automatiserade uppgiftssamlingar som används gemensamt inom en verksamhet och för vilka

särskilda regler skall gälla. En uppgift anses gemensamt tillgänglig och därmed utgörande en del av en databas om den registreras och lagras i ett datasystem på ett sådant sätt att tjänstemännen inom en eller flera myndigheter har möjlighet att vid behov och i olika sammanhang ta del av uppgiften direkt på automatiserad väg. I lagens 2 kap. finns i enlighet härmed särskilda bestämmelser för folkbokföringsdatabasen, vilka gäller för såväl folkbokföringsverksamheten som aviseringsverksamheten.

Bestämmelserna om ändamål och personuppgiftsansvar i 1 kap. 4–5 §§ samt de särskilda bestämmelserna i 2 kap. om folkbokföringsdatabasen gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna (1 kap. 1 § andra stycket).

Uppgifter som får behandlas

I folkbokföringsdatabasen får enligt 2 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet eller som tilldelats samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende. För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får enligt 2 kap. 3 § första stycket lagen följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelsestid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–21 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 7 kap. 1 och 10 §§ vallagen (1997:157), och
15. gravsättning.

Även uppgifter om yrkande, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Känsliga personuppgifter

I 2 kap. 5 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet regleras behandlingen av känsliga personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Känsliga personuppgifter som anges i 13 § personuppgiftslagen och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § samma lag får behandlas i folkbokföringsdatabasen om uppgifterna har lämnats i en handling som kommit in i ett ärende. En handling som upprättats i ett ärende får behandlas i databasen och får innehålla sådana uppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

Direktåtkomst m.m.

Skatteverket har som personuppgiftsansvarig åtkomst till samtliga uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen. Andra myndigheter har direktåtkomst till sådana uppgifter i databasen som myndigheten själv får registrera. I 2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anges att en myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla dem.

En enskild får enligt 2 kap. 9 § nämnda lag ha direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Enligt 16 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får Svenska kyrkan ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Även om det inte förekommer i dag får en enskild enligt 17 § samma förordning ha direktåtkomst till person- och ärendeuppgifter om sig själv. I fråga om barn under

18 år får vårdnadshavare ha direktåtkomst till samma uppgifter som Svenska kyrkan.

Direktåtkomst innebär inte att eventuell sekretess bryts för uppgifterna. Det ankommer i stället på Skatteverket att bedöma om uppgifterna kan lämnas ut genom direktåtkomst.

Uppgifter i databasen får enligt 2 kap. 6 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Härvid är enligt ovan nämnda förordning 13 och 15 §§, för Svenska kyrkan och enskilda, motsvarande uppgifter tillgängliga som vid direktåtkomst. Enligt 14 § samma förordning får även uppgifter om en nordisk medborgare som är folkbokförd i Sverige lämnas till central registreringsmyndighet för folkbokföring i det nordiska land personen är medborgare i på medium för automatiserad behandling.

Sökning i databasen

Med hänsyn till integritetsskäl finns vissa begränsningar när det gäller vilka sökbegrepp som får användas vid sökning i folkbokföringsdatabasen. Vid sökning i databasen får enligt 2 kap. 10 § lagen uppgifter om födelseort, samband inom folkbokföring som grundas på adoption och inflyttning från utlandet inte användas som sökbegrepp. Uppgifter om medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i de nordiska länderna. Även frågan om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap) får användas som sökbegrepp.

Avgifter

Enligt 2 kap. 12 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får Skatteverket ta ut avgifter för att lämna ut uppgifter ur databasen enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen. Rätten att ta ut avgifter får dock inte innebära inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen.

Enskildas rättigheter

I lagens 3 kap. tillskrivs enskilda vissa rättigheter. Här anges att bestämmelserna om information till den registrerade i 23 och 25–27 §§ personuppgiftslagen, med visst undantag, gäller vid tillämpning av lagen. Även bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen eller anslutande författningar. Slutligen får Skatteverkets beslut om rättelse och om information som skall lämnas enligt 26 § personuppgiftslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.

Analogt bevarande

Den tidiga folkbokföringen fram till år 1991 finns, som framgår av avsnitt 3.5.1, bevarad på upp till fyra olika format, nämligen papper, mikrofilm och två digitala format. Folkbokföringsdatabasen är inte på samma sätt säkrad för framtiden. Systemsäkerheten hos Skatteverket är visserligen utomordentligt hög, med olika säkerhetskopior m.m., men det saknas ett komprimerat analogt bevarande på t.ex. mikrofilm, på motsvarande sätt som för den tidiga folkbokföringen.

3.5 Kyrkobokföringen och kyrkoarkiven efter folkbokföringsreformen⁴

Den 1 juli 1991 överfördes alltså den svenska folkbokföringen från kyrklig till civil myndighet. Kyrkobokföringshandlingarna t.o.m. den 30 juni 1991 har sedan levererats till landsarkiven från Svenska kyrkans församlingar.

I februari 1988 beslutade regeringen om tillsättande av en kommitté för att utarbeta förslag till organisation för den nya folkbokföringen, Organisationskommittén för folkbokföring (OFF).

Inom arkivmyndigheterna gjordes två utredningar som lämnades till kommittén. Den ena innehöll dels en beräkning av folkbokföringsmaterialets omfattning, dels en kostnadsberäkning för överförande, vård och tillhandahållande av dessa handlingar hos arkiv-

⁴ Se bl.a. artikel av Astrid Forsberg, Landsarkiven och kyrkobokföringshandlingarna, Arkiv Samhälle & Forskning 1996:3.

myndigheterna. Den andra behandlade kostnader för och organiserandet av mikrofilmning av materialet.

Organisationskommittén förordade att kyrkobokföringsarkiven successivt skulle föras över till de statliga arkivmyndigheterna. OFF föreslog en organisation anpassad efter skatteförvaltningens nya organisation, med en skattemyndighet med flera skattekontor i varje län. Folkbokföringen föreslogs ingå som en del av verksamheten på dessa kontor. När det gällde datoriseringen av folkbokföringen föreslog OFF att varje kontor skulle ha sitt eget register och att det centralt hos RSV skulle finnas ett centralt referens- och aviseringsregister. Varje skattekontor skulle ha terminalåtkomst endast till det egna registret, och sökmöjligheterna skulle begränsas. Skattekontoren skulle ha tillgång till grundläggande uppgifter i det centrala registret.

Den särskilda organisationskommittén OFF skulle även lämna förslag om den framtida förvaringen av folkbokföringens arkiv. I direktiven betonades vikten av att de framtida arkiven upprättades och vårdades på ett sätt som garanterade kontinuitet och tillgänglighet.

I promemorian "Framtida förvaring av kyrkoarkiv" föreslog OFF att de kyrkobokföringshandlingar, som efter folkbokföringsreformens genomförande fanns kvar på pastorsexpeditionerna, skulle överlämnas till landsarkiven. Samtidigt borde enligt kommittén en omfattande mikrofilmning genomföras. Kommittén framhöll att för kyrkobokföringsarkiven, liksom för andra arkiv, måste vissa villkor uppfyllas vad gällde den framtida förvaringen, nämligen säkra lokaler, tillgänglighet, vård och sekretesskydd. Särskilt betonades kravet på tillgänglighet.

Kommittén stannade alltså för en framtida förvaring hos de statliga arkivmyndigheterna som har "regelverk, organisation och kompetens som är anpassad för ren arkivhantering". Ett starkt vägande skäl var också att tillgängligheten därigenom skulle öka.

Regeringen beslutade den 26 april 1990 att folkbokföringshandlingarna skulle överföras från pastorsämbetena till landsarkiven. Samtidigt bestämdes att kyrkobokföringshandlingarna skulle mikrofilmade för att öka tillgängligheten till materialet och för att minska slitaget på originalhandlingarna.

Arkivdepåkommittén föreslog i betänkandet (SOU 1991:31) Statens arkivdepåer att mikrofilmningen skulle skötas av Riksarkivet inom ett speciellt projekt under ledning av Riksarkivets SVAR-byrå. Det pekades i sammanhanget på den produktions-

enhet inom SVAR som under år 1991 skulle öppnas i Fränsta i Ånge kommun.

Utredningen konstaterade att det var 19 700 hyllmeter handlingar som skulle föras över till arkivmyndigheterna. Handlingarna fanns utplacerade på 1 450 pastorsexpeditioner runt om i landet, och gällde som regel tiden år 1895–1991. Mikrofilmning av folkbokföringsmaterialet ansågs vara av största vikt och Riksarkivet föreslogs att tillsammans med landsarkiven ansvara för genomförandet.

3.5.1 Mikrofilmning och skanning av kyrkobokföringshandlingar som levererats till landsarkiven

Den 5 september 1991 beslutade regeringen att uppdra åt Riksskatteverket att i samråd med Riksarkivet planera och låta ombesörja mikrofilmning och överföring av kyrkans folkbokföringsmaterial till landsarkiven. Filmningen skulle påbörjas budgetåret 1991/92 och pågå under en tidsperiod av högst 20 år. Omfattningen av materialet beräknades till 20 miljoner exponeringar avseende bundna volymer och 110 miljoner avseende obundet material.

Den 1 oktober 1991 tillsatte Riksarkivet en särskild arbetsgrupp för planering av projektet. Filmningen föreslogs börja med Härnösands landsarkivdistrikt och fortsätta med Östersunds och Uppsala distrikt. I princip innebar detta att filmningen skulle gå från landets norra del och nedåt. Landsarkivet i Härnösand fick skaffa nya lokaler samt en helt ny enhet inom landsarkivet, en folkbokföringsfunktion, och genom inventering hos pastorsexpeditionerna förbereda för filmning och leverans av kyrkobokföringsmaterial. I Fränsta utanför Sundsvall inrättades år 1991 en mikrofilmningsenhet inom SVAR.

Sedan den 1 januari 2003 är f.d. SVAR Fränsta en egen enhet direkt underställd Riksarkivarien med det nya namnet Media Konverterings Centrum (MKC). Verksamheten är nu helt inriktad på produktion av digitala bilder från originalhandlingar och mikrofilm för externa och interna beställare.

MKC skannar inbundna böcker och lösa blad från frimärksstorlek till A0-format i svart/vitt, gråskala och färg. Även mikrofilm 35 och 16 mm kan skannas, och MKC kan skriva ut en arkivbeständig mikrofilm 16 mm från digitala filer. Produktions-

kapaciteten är ca 90 000 digitala bilder per dygn vilket innebär en årsproduktion av ca 15 miljoner bilder. Verksamheten sysselsätter i dag ca 70 personer.

Kyrkobokföringsuppdraget har pågått sedan år 1992 och beräknas vara avslutat år 2014. Sedan år 2003 produceras enbart digitala bilder av kyrkobokföringsmaterialet. Under år 2003 påbörjades hämtning och skanning av kyrkobokföringshandlingar från Stockholms och Gotlands län. Under år 2004 beräknas arbetet med hämtning och skanning av kyrkobokföringsmaterial från Gotlands, Kronobergs, Kalmar, Jönköpings och Östergötlands län avslutas.

Eftersom Riksarkivet valt att under projektets gång övergå från att enbart mikrofilma kyrkobokföringsmaterialet till att skanna in det kommer folkbokföringsuppgifterna att finnas bevarade i olika format beroende på hos vilket landsarkiv det ursprungliga pappersbaserade materialet finns förvarat. De landsarkiv som först överlämnande sina kyrkobokföringshandlingar för konvertering har endast fått sitt material överfört till mikrofilm och således finns inget av detta material lagrat elektroniskt. Detta gäller t.ex. för Landsarkivet i Härnösand. De kyrkobokföringshandlingar som överlämnats från landsarkiv efter att skanningen påbörjades kommer, utöver pappersformat, att finnas i digitaliserat format. Samtidigt finns det landsarkiv som överlämnat kyrkobokföringsmaterial i övergången mellan de två systemen för konvertering. Detta gäller t.ex. Landsarkivet i Vadstena, vars kyrkobokföringsmaterial är överfört antingen till mikrofilm eller till digitalt format.

Det är enligt företrädare för arkivmyndigheterna samt släkt- och hembygdsvetenskapare olyckligt att samma material – den svenska folkbokföringen mellan åren 1895 och 1991 – genom tekniskiftet kommer att tillgängliggöras på två olika sätt, dels via mikrofilm, dels via skannade bilder. Hos Landsarkivet i Vadstena accentueras problematiken genom att båda systemen måste användas vid samma arkivmyndighet för ett och samma källmaterial. En migrering till digitala bilder av den mikrofilm för norra och mellersta Sverige som redan framställts, torde enligt dessa grupper vara nödvändig om en rimlig och rättvis tillgång till materialet skall kunna garanteras. Jämför utredningens förslag om direktåtkomst för enskilda, avsnitt 7.6.3.

Sedan år 2003 överförs alltså kyrkobokföringsmaterialet enbart till digitala bilder. Samtidigt skapas emellertid också en säkerhetskopia på mikrofilm. Detta innebär att efter att konvertering har

skett av MKC finns arkivmyndigheternas kyrkobokföringsmaterial i fyra format, papper, mikrofilm, en digital råkopia samt en enklare digital bild, s.k. deja vu-bild, som är lämplig för distribution via Internet.

Den 31 maj 2004 hade totalt 55 666 901 bilder producerats på mikrofilm, vilket motsvarar 51 procent av hela uppdraget. De digitala filerna och mikrofilmen förvaras av Riksarkivet och originalhandlingar i pappersformat av respektive landsarkiv. De digitala filerna är enligt ett särskilt behörighetssystem åtkomliga endast för SVAR och respektive landsarkiv motsvarande de originalhandlingar landsarkivet förvarar.

De digitala filerna som skapas genom skanningen är enbart elektroniskt lagrade bilder som är exakta kopior av det pappersbaserade folkbokföringsmaterialet, vilket i stor utsträckning består av handskrivna anteckningar. Genom digitaliseringen skapas inga särskilda sökmöjligheter, utan skanningen innebär endast att kyrkoböckerna lagras elektroniskt och härigenom kan avläsas via dator. Det är därför t.ex. inte möjligt att med hjälp av ett eller flera sökord genom automatiserad behandling söka efter viss person eller sammanställa vissa kategorier av uppgifter om en eller flera personer ur det digitaliserade materialet.

Det folkbokföringsmaterial som är äldre än 100 år får SVAR, enligt beslut från Riksarkivet, lägga ut publikt i den s.k. Digitala forskarsalen tillgängligt för de särskilda abonnenterna. Materialet mellan 70 och 100 år skall enligt samma beslut kunna beskådas vid Riksarkivet och landsarkiven.

Rotemansarkivet

Folkbokföringen i Stockholms stad organiserades som tidigare nämnts på ett annat sätt än i riket i övrigt. År 1878 inrättades en civil folkbokföring i Stockholm som under åren 1878 till 1926 sköttes av särskilda rotemän. Detta innebär bl.a. att församlingsböcker saknas. Det s.k. rotemansarkivet, som förvaras i Stockholms stadsarkiv, innehåller uppgifter om flera miljoner människor, varav ett okänt antal fortfarande är i livet.

Sedan mitten av 1970-talet pågår inom stadsarkivet ett arbete med att digitalisera detta arkiv. Verksamheten har bedrivits med tillstånd av Datainspektionen. Syftet med registreringen är dels att

underlätta tillgången till informationen, dels att skona originalmaterialet från förslitning.

Registreringen av rotemansarkivet har en något annan karaktär än skanningen av kyrkans folkbokföringshandlingar. Uppgifterna i rotemansarkivet läggs in i en databas som ger helt andra sökmöjligheter, vilket bl.a. inneburit stora fördelar för olika typer av forskning. Databasen finns tillgänglig på stadsarkivets forskar-expedition. Delar av den har även publicerats på cd-rom- och dvd-skivor.

4 Övergripande rättslig reglering av behandling av personuppgifter

Från och med den 24 oktober 1998 regleras den grundläggande ramen för behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204), som därigenom ersatte datalagen (1973:289). Personuppgiftslagen har sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Detta kapitel innehåller en kortfattad genomgång av vissa internationella överenskommelser jämte dataskyddsdirektivet samt en redogörelse för personuppgiftslagens bestämmelser. Härutöver behandlas artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) jämte artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Båda artiklarna behandlar skyddet av personuppgifter.

4.1 Dataskyddskonventionen

Internationella riktlinjer har meddelats för automatisk databehandling av personuppgifter. Bestämmelser av betydelse finns i bl.a. Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen). Konventionens innehåll kan ses som en precisering av skyddet vid användning av automatisk databehandling enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Dataskyddskonventionens syfte är att säkerställa den enskildes rätt till personlig integritet och att förbättra förutsättningarna för ett fritt informationsflöde över gränserna. Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985.

Samtliga medlemsstater i EU har ratificerat konventionen, som alltså är bindande för Sverige och övriga medlemsstater.

Dataskyddskonventionen innehåller principer för dataskydd som de konventionsanslutna staterna måste uppfylla i sin nationella lagstiftning. Personuppgifter som är föremål för automatisk databehandling skall hämtas in och behandlas på ett korrekt sätt för särskilt angivna ändamål. Uppgifterna måste vara relevanta för och förenliga med ändamålen. Vidare måste uppgifterna vara riktiga och aktuella och uppgifterna får inte bevaras längre än vad som är nödvändigt för ändamålen. Vissa personuppgifter får behandlas endast om den nationella lagen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana personuppgifter hör uppgifter om enskildas ras, politiska tillhörighet, religiösa tro eller övertygelse i övrigt, hälsa eller sexualliv eller uppgifter som hänför sig till misstanke om brott och dom för brott.

För att skydda personuppgifter mot avsiktlig eller otillåten förstörelse m.m. föreskriver konventionen att lämpliga skyddsåtgärder skall vidtas. Vidare skall den registrerade ha möjligheter till insyn i register och till att få uppgifter rättade. I vissa fall får undantag göras från bestämmelserna om uppgifternas beskaffenhet och rätten till insyn. Sådana inskränkningar i den enskildes skydd förutsätter stöd i den nationella lagstiftningen och att inskränkningen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för vissa ändamål, t.ex. statens penningintressen och brottsbekämpning samt för att skydda enskildas fri- och rättigheter. Dataskyddskonventionens roll som riktmärke för automatiserad behandling av personuppgifter övertas i princip av dataskyddsdirektivet i och med att detta införlivas i EU-ländernas nationella lagstiftningar. Direktivet behandlas närmare i avsnitt 4.3.

Under år 2001 har Europarådets ministerkommitté antagit ett tilläggsprotokoll till dataskyddskonventionen. Tilläggsprotokollet har öppnats för undertecknande. Det innehåller bestämmelser om dataskyddsmyndigheter och överföring av personuppgifter mellan länder. Den svenska regeringen beslutade den 25 oktober 2001 att underteckna och ratificera tilläggsprotokollet, vilket skedde den 8 november samma år.

4.2 Riktlinjer från OECD

Internationella riktlinjer för integritetsskydd och persondataflöde har även utarbetats inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Ett antal internationella organisationer och företag har antagit egna regler om dataskydd som bygger på OECD:s riktlinjer. Riktlinjerna motsvarar i princip de bestämmelser som återfinns i dataskyddskonventionen och redovisas inte närmare här. För ytterligare information om OECD:s rekommendationer och riktlinjer på området se SOU 1993:10 s. 62 ff. Det bör tilläggas att år 1998 antogs OECD:s ministerdeklaration "Protection of Privacy on Global Networks", som innebär att man slår fast intentionen att i ett internationellt perspektiv harmonisera de regler som bör gälla för hantering av personuppgifter i globala nätverk, för att skydda den personliga integriteten.

4.3 Dataskyddsdirektivet

Den 24 oktober 1995 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Direktivets principer om skydd för enskilda personers fri- och rättigheter är en precisering och förstärkning av dataskyddskonventionen från 1981. Syftet med direktivet är att garantera dels en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter, dels en likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstater, så att staterna inte skall kunna hindra det fria flödet mellan dem av personuppgifter under hänvisning till enskilda personers fri- och rättigheter.

Dataskyddsdirektivet är direkt bindande för medlemsstaterna i fråga om det resultat som skall uppnås. Direktivet måste införlivas i den nationella lagstiftningen. Medlemsstaterna bestämmer själva på vilket sätt direktivet skall införlivas, men är därvid starkt bundna av direktivets innehåll. Medlemsstaterna får inte föreskriva vare sig ett bättre eller sämre skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter eller för det fria flödet av sådana uppgifter än vad som gäller enligt dataskyddsdirektivet.

4.3.1 Tillämpningsområde

Dataskyddsdirektivet handlar om fysiska personers skydd. Skyddet för juridiska personer berörs inte.

Dataskyddsdirektivet omfattar inte bara helt eller delvis automatiserad behandling utan också manuell behandling av personuppgifter, dock endast behandling av uppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Utanför tillämpningsområdet faller t.ex. ostrukturerade akter. Kriterierna för när uppgifterna är så strukturerade att fråga är om ett manuellt register bestäms inte i direktivet, utan kan utformas av varje enskild medlemsstat. Dataskyddsdirektivet omfattar inte behandling av personuppgifter för privat bruk, oavsett om behandlingen är automatiserad eller manuell.

Direktivet gäller inte heller för sådan behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som faller utanför gemenskapsrätten, och inte under några omständigheter behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område (artikel 3.2).

4.3.2 Bestämmelser om när personuppgifter får behandlas

Enligt dataskyddsdirektivet måste all behandling av personuppgifter vara laglig och korrekt. Uppgifterna måste vara riktiga och aktuella samt adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Ändamålen skall vara uttryckligen angivna vid tiden för insamling av uppgifterna. De ändamål för vilka uppgifterna senare behandlas får inte vara oförenliga med de ursprungliga ändamålen.

Personuppgifter får enligt direktivet behandlas bara i vissa fall. Personuppgifter får behandlas efter att den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke eller i samband med fullgörande av avtal där den registrerade är part. Behandling får också ske om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse, som åvilar den registeransvarige, eller för att skydda vitala intressen för den registrerade. Vidare får behandling ske om den är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift som antingen är av allmänt intresse eller utgör ett led i myndighetsutövning. Slutligen får personuppgifter behandlas efter en intresseavvägning, nämligen om intresset av att

den registeransvarige får behandla uppgifterna överväger den registrerades intresse av att de inte behandlas.

Vissa särskilda i direktivet angivna kategorier av uppgifter får inte behandlas utan uttryckligt samtycke av den registrerade. Det gäller sådana uppgifter som avslöjar den enskildes ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa och sexualliv. I vissa, särskilt angivna, undantagsfall får dock sådan behandling ske även utan den enskildes samtycke, t.ex. när behandling av sådana uppgifter är nödvändig för åtgärder inom hälso- och sjukvård eller liknande. Medlemsländerna får under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder och av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse besluta om andra undantag än de som anges i direktivet.

4.3.3 Information och rättelse m.m.

Dataskyddsdirektivet föreskriver att den registeransvarige skall informera den registrerade om att personuppgifter är föremål för behandling och därvid redogöra för ändamålet med behandlingen. Har uppgifterna inte samlats in från den registrerade själv behöver den registeransvarige inte lämna någon information, om det skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan. Den registrerade har dock rätt att på begäran få information om de registrerade uppgifterna. Vidare har den registrerade rätt att få sådana uppgifter som inte har behandlats i enlighet med direktivet rättade, utplånade eller blockerade. Om en uppgift rättas skall den registeransvarige underrätta tredje man som fått del av den felaktiga uppgiften. Underrättelse behövs dock inte i de fall där sådan är omöjlig eller förenad med en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Medlemsstaterna får föreskriva begränsningar i fråga om vissa skyldigheter och rättigheter, bl.a. informationsskyldigheten och rättigheten att på begäran få tillgång till uppgifter. En sådan begränsning måste dock vara en nödvändig åtgärd med hänsyn till vissa allmänna intressen, bl.a. intresset av att undersöka, avslöja och åtala för brott samt skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Till skydd för den registrerade innehåller direktivet även bestämmelser om säkerhet vid behandlingen. Genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder skall den registeransvarige skydda

personuppgifter mot otillåten behandling samt mot förstöring, förlust, ändring eller otillåten spridning.

4.3.4 Tillsynsmyndighet

Enligt dataskyddsdirektivet skall varje medlemsstat tillse att det utses en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av direktivet. Dessa myndigheter skall fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem. Datainspektionen har utsetts till sådan tillsynsmyndighet i Sverige.

Varje tillsynsmyndighet skall ha undersökningsbefogenheter, såsom befogenhet att få tillgång till uppgifter som blir föremål för behandling och befogenhet att inhämta alla uppgifter som är nödvändiga för att sköta tillsynen, effektiva befogenheter att ingripa och befogenhet att inleda rättsliga förfaranden när de nationella bestämmelser som antagits till följd av direktivet har överträtts eller att uppmärksamma de rättsliga myndigheterna på dessa överträdelser.

I dataskyddsdirektivet föreskrivs ett relativt omfattande anmälningsförfarande till tillsynsmyndigheten när det gäller helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. För icke-automatiserade behandlingar får medlemsländerna föreskriva ett förenklat anmälningsförfarande. Undantag från anmälningsplikt alternativt tillämpning av ett förenklat anmälningsförfarande får också föreskrivas dels om det med hänsyn till de behandlade uppgifterna inte är sannolikt att den registrerades fri- eller rättigheter kränks, dels om den registeransvarige har utsett uppgiftsskyddsombud (personuppgiftsombud).

4.3.5 Överföring av personuppgifter till tredje land

Direktivet syftar till ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsländerna. Som huvudregel gäller att överföring av personuppgifter som är under behandling, eller är avsedda att behandlas efter överföringen, till ett land utanför EU eller EES (tredje land), får ske endast om det mottagande landets lagstiftning kan säkerställa en adekvat skyddsnivå. Vad som är en adekvat skyddsnivå får

avgöras med hänsyn tagen till bl.a. de uppgifter som skall behandlas och ändamålet med behandlingen.

I vissa fall får personuppgifter föras över till länder vars lagstiftning i och för sig inte erbjuder en adekvat skyddsnivå. Det gäller bl.a. om den registrerade går med på att överföring sker eller om överföringen är nödvändig eller bindande enligt författning av skäl som rör viktiga allmänna intressen. Exempel på det sistnämnda är vissa överföringar vid internationellt utbyte av uppgifter mellan skattemyndigheter eller tullmyndigheter.

4.3.6 Medlemsländernas nationella lagstiftning

Dataskyddsdirektivet skulle vara införlivat i medlemsländernas nationella lagstiftningar senast den 24 oktober 1998. När det gäller sådan behandling av personuppgifter som pågick vid den tidpunkten, skulle denna bringas i överensstämmelse med direktivet senast tre år därefter. I fråga om manuella register gäller dock en övergångstid om tolv år. För Sveriges del har införlivande av direktivet skett genom personuppgiftslagen, som trädde i kraft just den 24 oktober 1998. Enligt övergångsbestämmelserna till lagen skall dock äldre lagstiftning, datalagen, tillämpas i sådana fall och under de tider som anges i dataskyddsdirektivet i fråga om bl.a. pågående behandling av personuppgifter.

4.4 Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller som svensk lag här i landet. I artikel 8 stadgas att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Såvitt gäller laglighetskriteriet krävs, utöver att intrånget skall grundas på nationell lag, att den åberopade lagen uppfyller vissa minimikrav i fråga om kvalitet och tydlighet. En rättighetsin-

skränkande tolkning av lagen skall kunna förutses och lagen skall vara allmänt tillgänglig. Att ett ingripande skall vara nödvändigt innebär att det skall föreligga ett ”angeläget samhälleligt behov” av åtgärden i fråga. Åtgärden får dock inte gå längre än vad som är erforderligt med beaktande av proportionalitetsprincipen, dvs. den skall stå i rimlig relation till det intresse åtgärden är avsedd att tillgodose. Vid denna avvägning har staterna ett visst handlingsutrymme att inom rimliga gränser göra de avvägningar i bevis- och andra bedömningsfrågor, vilka läggs till grund för ett ingripande.

Primärt innebär artikel 8 att staten skall avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten, utom i de fall som omfattas av de i artikeln föreskrivna undantagen. Artikelns räckvidd är dock inte begränsad i detta avseende utan staten är också i viss mån skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. Sådana positiva åtgärder kan utgöras av lagstiftningen men också av skydd mot övergrepp i särskilda situationer. Även utan att det förekommit något ingripande från myndighet eller offentlig tjänsteman kan staten således under vissa förutsättningar anses ha brutit mot artikel 8 genom att tolerera en föreliggande situation eller genom att inte skapa ett tillräckligt rättsligt skydd. Statens ansvar för en underlåtenhet kan då aktualiseras, trots att det övergrepp som visat att det rättsliga skyddet var otillräckligt utförts av en enskild person, för vars handlande staten inte i och för sig kan anses ansvarig. De krav som ställs på staten måste vara rimliga. Vad som i huvudsak kan förväntas är att staten utfärdar lagar och förordningar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens.¹

Det står klart att behandling av personuppgifter och t.ex. rätt till tillgång till registrerade personuppgifter i och för sig kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. All slags behandling av personuppgifter omfattas dock inte, utan frågan måste gälla privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens.

EG-domstolen har ansett att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har betydelse vid sidan av dataskyddsdirektivet vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.²

¹ Se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, uppl. 2:1, s. 261 f.

² Se EG-domstolens dom den 20 maj 2003 i mål nr C-465/00 och C-138 och 139/01.

4.5 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Den 7 december 2000 tillkännagavs Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av parlamentet, rådet och kommissionen. I stadgan bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser samt i Fördraget om Europeiska unionen och gemenskapsfördragen, såsom Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, gemenskapens och Europarådets sociala stadgor och rättspraxis vid Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgans syfte är att kodifiera de grundläggande fri- och rättigheterna som EU redan erkänner. För närvarande är stadgan inte mer än en politisk viljeförklaring avseende de redan existerande rättigheterna. Stadgan är således inte rättsligt bindande.

I stadgans artikel 8 föreskrivs att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter skall behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet skall kontrollera att reglerna efterlevs.

Stadgan riktar sig till EU:s egna organ och institutioner samt till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten. Stadgan riktar sig alltså inte till medlemsstaterna när de stiftar nationella lagar inom områden där EU inte har givits lagstiftningskompetens.

Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan skall vara föreskriven i lag och vara förenlig med proportionalitetsprincipen och det väsentliga innehållet i fri- och rättigheterna. De rättigheter som skyddas i stadgan skall ha samma innebörd och räckvidd som de som skyddas i Europakonventionen. Stadgans artiklar får inte tolkas som att de inskränker eller inkräktar på fri- och rättigheter enligt andra konventioner eller överenskommelser. Missbruk av rättigheter, såsom att t.ex. utnyttja en bestämmelse i stadgan för att åsidosätta en annan bestämmelse, är uttryckligen förbjudet i stadgan.

4.6 Personuppgiftslagen

Med anledning av att dataskyddsdirektivet skulle antas, beslutade regeringen i juni 1995 att tillsätta Datalagskommittén. Kommitténs uppgift var att göra en total revision av datalagen och utreda på vilket sätt direktivet skulle införlivas i svensk rätt. Uppdraget redovisades i betänkandet *Integritet – Offentlighet – Informationsteknik* (SOU 1997:39). Personuppgiftslagen (1998:204) bygger i allt väsentligt på det förslag som lades fram i betänkandet.

Från och med den 24 oktober 1998 regleras behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204), som har ersatt datalagen (1973:289). Personuppgiftslagen har sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

4.6.1 Allmänt om lagen och dess tillämpningsområde

Dataskyddsdirektivet bygger på att själva hanteringen av personuppgifter regleras. Personuppgiftslagen följer direktivets struktur och avvikelser görs endast när det finns särskilda skäl för det. I likhet med direktivet reglerar personuppgiftslagen själva hanteringen av personuppgifter och inte bara missbruk av sådana uppgifter. Det innebär att behandling av personuppgifter som inte sker med stöd av personuppgiftslagen är otillåten.

Personuppgiftslagen tillämpas på all – helt eller delvis – automatiserad behandling av personuppgifter. Dessutom är lagen tillämplig på manuell behandling av personuppgifter som ingår, eller är avsedda att ingå, i en strukturerad samling av personuppgifter vilka är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §).

Personuppgiftslagen är mer generell än dataskyddsdirektivet och omfattar även sådan verksamhet som faller utanför gemenskapsrätten. Sedan tidigare har Sverige haft ett system som utgår från en generell lag kompletterad med särregler i s.k. registerförfattningar för viktigare eller känsligare register på det offentliga området. Enligt 2 § personuppgiftslagen gäller särreglering i lag eller förordning framför bestämmelserna i personuppgiftslagen. Att det krävs en särskild författning för att avvika från det integritetsskydd som personuppgiftslagen ger ansåg regeringen vidare vara en garanti för

att behovet av särregler övervägs noga i den ordning som gäller för författningsgivning. Målet har också varit att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag.³

Behandling av uppgifter om juridiska personer som definitionsmässigt inte utgör personuppgifter (3 §) eller behandling som en fysisk person utför i verksamhet av rent privat natur (6 §) omfattas inte av personuppgiftslagen. Dessutom tillämpas inte lagen om det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen. De flesta bestämmelserna i lagen tillämpas inte heller på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande (7 §).

I 8 § anges dessutom att personuppgiftslagen inte får inskränka myndigheternas skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt 2 kap. TF. I samma lagrum anges även att lagen inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

Dataskyddsdirektivet innehåller ett antal huvudregler som måste ingå i personuppgiftslagen. Ofta är dessa huvudregler och principer allmänt hållna i direktivet och de måste för att kunna tillämpas av de personuppgiftsansvariga preciseras och konkretiseras. Lagen innehåller dock inte några detaljbestämmelser som fyller ut de generellt hållna huvudreglerna. I stället överlämnas det åt regeringen och Datainspektionen att inom den ram som personuppgiftslagen drar upp göra nödvändiga preciseringar och konkretiseringar.

4.6.2 Förutsättningar för behandling av personuppgifter

Grundläggande krav (9§)

I lagen slås fast vissa grundläggande krav på all behandling av personuppgifter. Personuppgifter skall alltid behandlas på ett korrekt och lagligt sätt samt i enlighet med god sed. De skall samlas in och behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Efter insamlingen får uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål

³ Jfr bet. 1990/91:KU11 s. 11 och 1997/98:KU18 s. 48 samt prop. 1990/91:60 s. 58 och prop. 1997/98:44 s. 40 f.

för vilket uppgifterna samlades in. Detta innebär bl.a. att uppgifterna inte får lämnas ut till annan om det är oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Att ändamålen skall vara särskilda innebär att en alltför allmänt hållen ändamålsbeskrivning inte får godtas. Hur detaljerad ändamålsbeskrivningen måste vara får avgöras i praxis och genom föreskrifter från regeringen och Datainspektionen. Det anses inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen att behandla uppgifterna för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

De behandlade uppgifterna måste vara riktiga och relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Om det är nödvändigt skall uppgifterna också vara aktuella. Uppfyller personuppgifter inte kraven måste den personuppgiftsansvarige vidta alla rimliga åtgärder för att utplåna, blockera eller rätta uppgifterna. Personuppgifterna får inte heller sparas längre än nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Därefter måste de aidentifieras eller förstöras. Eftersom personuppgiftslagen är sekundär till annan lagstiftning, får uppgifter emellertid inte aidentifieras eller på annat sätt förstöras (dvs. gallras) om det strider mot bl.a. tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar.

När behandling av personuppgifter är tillåten (10–12 §§)

Lagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall då behandling av personuppgifter är tillåten. Personuppgifter får alltid behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke. Återkallar den registrerade sitt samtycke får ytterligare personuppgifter om denne inte registreras. I vissa fall får dock personuppgifter behandlas även om den registrerade inte lämnat sitt samtycke till det. En förutsättning i samtliga dessa fall är att behandlingen är nödvändig för ändamålen. Här kan anmärkas att de flesta automatiserade bearbetningar av personuppgifter också kan utföras manuellt. Nödvändighetsrequisitet har av Datalagskommittén tolkats så att personuppgifter får behandlas även i de fall det är faktiskt möjligt att utföra uppgiften på annat sätt, om förfarandet underlättas genom användningen av automatisk databehandling.

Personuppgifter får behandlas i samband med ett avtal med den registrerade när det krävs för fullgörandet av avtalet eller när det behövs för att på den registrerades begäran vidta åtgärder innan

avtalet träffas. Behandling får vidare utföras om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet som åvilar honom eller henne. Personuppgifter får också behandlas för att skydda vitala intressen för den registrerade. Likaså får sådana uppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras och för att den personuppgiftsansvarige, eller någon annan till vilken personuppgifter har lämnats ut, skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning.

Slutligen får personuppgifter behandlas om en avvägning ger vid handen att den personuppgiftsansvariges berättigade intresse av en behandling väger tyngre än den registrerades intresse av skydd. Vid intresseavvägningen jämförs den personuppgiftsansvarige också sådana tredje män till vilka uppgiften lämnas ut.

Förbud mot att behandla känsliga personuppgifter (13 §)

I personuppgiftslagen återfinns dataskyddsdirektivets förbud i fråga om behandling av känsliga personuppgifter. Personuppgifter som gäller ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse samt medlemskap i fackförening får inte behandlas. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter (14–20 §§)

Förbudet mot behandling av känsliga uppgifter är inte undantagslöst. Liksom andra personuppgifter får sådana uppgifter behandlas efter den registrerades samtycke. Till skillnad från när samtycke krävs i andra sammanhang måste i fråga om känsliga personuppgifter samtycket emellertid vara uttryckligt, dvs. klart manifesterat. Även när den registrerade har offentliggjort känsliga uppgifter på ett tydligt sätt får de behandlas.

Vidare får behandling bl.a. utföras om den är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra sina skyldigheter eller rättigheter inom arbetsrätten. I stort sett gäller det fullgörandet av alla skyldigheter och rättigheter för arbetsgivaren beträffande de anställda och deras organisationer. De uppgifter som

behandlas under denna förutsättning får lämnas ut till tredje man endast om det inom arbetsrätten finns en uttrycklig skyldighet för den personuppgiftsansvarige att göra det eller om den registrerade har samtyckt till utlämnandet.

Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller inte heller när behandlingen sker inom ramen för ideella organisationers berättigade verksamhet med ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte. Behandlingen får bara avse uppgifter om medlemmar eller personer som organisationen på grund av sitt ändamål har regelbunden kontakt med. Utlämnande av sådana uppgifter till tredje man kräver den registrerades samtycke.

Förbudet gäller inte om behandlingen rör uppgifter som är nödvändiga för att rättsliga anspråk skall kunna slås fast, göras gällande eller försvaras. Detta gäller när det förhållande som faller in under definitionen av känsliga personuppgifter också är en förutsättning för att personen i fråga skall ha rätt till en förmån eller ha en rättslig skyldighet gentemot någon annan. Som exempel kan nämnas rätten för en sjuk person att få försäkringsersättning eller skyldigheten för den som tillhör Svenska kyrkan att betala avgift.

Ett ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter är när den registrerade är rättsligt eller fysiskt förhindrad att lämna samtycke och behandlingen samtidigt är nödvändig för att skydda dennes eller någon annans vitala intressen. Vidare undantas behandling som är nödvändig med hänsyn till förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård eller behandling samt administration av hälso- och sjukvård. Behandlas uppgifterna av någon som är yrkesmässigt verksam inom hälso- och sjukvårdsområdet och som samtidigt är underkastad tystnadsplikt, gäller förbudet inte heller. Slutligen undantas, under vissa förutsättningar, behandling för forskning och statistik från förbudet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, dvs. Datainspektionen, får meddela föreskrifter om ytterligare undantag, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Uppgifter om brott och användning av personnummer (21–22 §§)

Vissa uppgifter som inte omfattas av definitionen av känsliga personuppgifter är ändå sådana att behandlingen av dem regleras särskilt i personuppgiftslagen, liksom i dataskyddsdirektivet. Det är

således förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse, domar och säkerhetsåtgärder i brottmål. Regeringen eller Datainspektionen har dock möjlighet att föreskriva undantag från förbudet, om det är befogat att behandlingen utförs av annan än myndighet och behandlingen står under tillfredsställande kontroll av en myndighet. Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, Datainspektionen får dessutom föreskriva undantag från förbudet i vissa fall.

Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får behandlas bara när den registrerade samtycker till det eller när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

4.6.3 Information och rättelse m.m.

Personuppgiftslagen innehåller bestämmelser som tryggar den registrerades rätt att dels kontrollera om behandling av personuppgifter om honom eller henne pågår, dels begära rättelse av personuppgifter som har behandlats felaktigt.

Information (23–27 §§)

Personuppgiftslagens bestämmelser om informationsskyldighet gäller i första hand den information som den personuppgiftsansvarige självmant har att lämna. Rätten att på begäran få ut uppgifter i allmänna handlingar följer främst av tryckfrihetsförordningen, dock att den rätten i vissa fall begränsas genom bestämmelser i sekretesslagen, men det finns bestämmelser även i personuppgiftslagen.

Den personuppgiftsansvarige skall självmant lämna den registrerade information rörande behandlingen, när uppgifter om en person samlas in från denne själv. Har uppgifterna samlats in från en annan källa, skall den registrerade informeras när uppgifterna noteras eller, om avsikten med behandlingen är att lämna ut uppgifterna till tredje man, när uppgifterna lämnas ut för första gången. Informationen skall omfatta uppgifter om vem den personuppgiftsansvarige är, ändamålet med behandlingen samt all övrig information som den registrerade behöver för att kunna tillvarata sina rättigheter i samband med behandlingen. Endast

sådana uppgifter som den registrerade inte redan känner till behöver lämnas.

Har uppgifterna hämtats in från tredje man behöver information inte lämnas om det är omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Inte heller behöver information lämnas om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om registreringen eller utlämnandet av personuppgifter.

Den personuppgiftsansvarige är vidare skyldig att efter ansökan, en gång per år, gratis informera om huruvida uppgifter som rör sökanden behandlas eller inte, ändamålet med behandlingen, vilka uppgifter som behandlas, varifrån dessa kommer och till vem de lämnas ut. Information behöver emellertid inte lämnas beträffande personuppgifter som behandlas endast i löpande text som ännu inte fått sin slutliga utformning eller som utgör minnesanteckningar, under förutsättning att uppgifterna inte har lämnats ut till tredje man eller – i fråga om uppgifter i löpande text – behandlingen inte har pågått under längre tid än ett år.

Bestämmelserna om informationsskyldighet gäller över huvud taget inte om sekretess eller tystnadsplikt för uppgifterna är föreskriven i förhållande till den registrerade.

Rättelse (28 §)

Personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga eller som annars inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen skall på begäran av den registrerade rättas, utplånas eller blockeras av den personuppgiftsansvarige. Med blockering avses varje åtgärd som kan vidtas för att de aktuella personuppgifterna i alla sammanhang skall vara förknippade med tydlig information om att de är spärrade och inte får lämnas ut till tredje man samt om anledningen till spärren.

Om felaktiga personuppgifter har lämnats till tredje man, skall denne i vissa fall underrättas om korrigeringsåtgärden, nämligen om den registrerade begär det eller om det behövs för att undvika mera betydande skada eller olägenhet för den registrerade. Eftersom den personuppgiftsansvarige inte har någon skyldighet att hålla reda på till vem uppgifter lämnas ut och då uppgifter ibland kan lämnas till ett stort antal människor, innehåller bestämmelsen det undantaget att underrättelse inte behöver ske om det är omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

4.6.4 Säkerhet vid behandlingen

Bestämmelser som avser att säkerställa att behandlingen av personuppgifter sker på ett betryggande sätt finns i 30 och 31 §§ personuppgiftslagen. Den personuppgiftsansvarige har stort ansvar för säkerheten vid behandling av personuppgifter. Bland annat får de personer som arbetar med personuppgifter behandla dessa endast efter den personuppgiftsansvariges instruktioner. Instruktionerna bör i vart fall vara utformade på ett sådant sätt att var och en som arbetar med personuppgifter skall veta vilka ändamålen är med behandlingen och att behandling som är oförenlig med dessa ändamål är förbjuden.

För det allmänna verksamhet gäller att om det i annan lagstiftning finns bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter, skall i stället de bestämmelserna tillämpas. Det gäller framför allt bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess.

Den personuppgiftsansvarige har vidare ansvar för att tekniska och organisatoriska åtgärder vidtagits för att skydda de behandlade personuppgifterna. Åtgärderna skall åstadkomma en lämplig sekretessnivå med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, kostnaden för att genomföra åtgärderna, riskerna med behandlingen och hur känsliga de behandlade uppgifterna är. Ett register som innehåller personuppgifter om ett stort antal personer ställer också ökade krav på säkerhet.

Datainspektionen får enligt 32 § personuppgiftslagen i enskilda fall besluta om vilka skyddsåtgärder en personuppgiftsansvarig skall vidta. Om ett sådant beslut inte följs kan inspektionen enligt 45 § föreskriva vite.

4.6.5 Överföring av personuppgifter till tredje land

Det är enligt 33 § personuppgiftslagen principiellt förbjudet att föra över personuppgifter till ett land som inte är medlem i EU eller anslutet till EES (tredje land) om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter. Förbudet gäller både uppgifter som är under behandling och uppgifter som skall undergå behandling i det tredje landet.

Vid bedömningen av om ett land utanför EU eller EES har en adekvat skyddsnivå skall hänsyn tas till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. I lagen anges uttryckligen att

särskild vikt skall läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen skall pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

Från förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land finns undantag i 34 och 35 §§. Har den registrerade samtyckt till det, får uppgifter om denne föras över till tredje land. Det är också tillåtet att föra över personuppgifter för användning enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention.

Uppgifter får även föras över till tredje land om behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal – mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige eller mellan den personuppgiftsansvarige och tredje man – som är i den registrerades intresse eller för att på den registrerades begäran vidta åtgärder innan ett avtal träffas. Vidare får överföring ske om behandlingen är nödvändig för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller för att skydda vitala intressen för den registrerade.

Regeringen får meddela föreskrifter om generella undantag från förbudet att föra över personuppgifter till tredje land. Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, Datainspektionen får också föreskriva undantag när det behövs med hänsyn till viktiga allmänna intressen eller om överföringen sker under sådana omständigheter att det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Dessutom får regeringen under vissa förutsättningar besluta om undantag från förbudet i enskilda fall.

Förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land har ansetts innefatta ett hinder mot att publicera uppgifterna på en hemsida eller motsvarande, som är åtkomlig via Internet. Datalagskommittén anförde att den omständigheten att någon ges möjlighet att från tredje land komma åt personuppgifter som finns i Sverige eller i någon annan medlemsstat via telekommunikation eller datanätverk är förmodligen ett exempel på överföring av uppgifterna till tredje land.⁴ Även i kommentaren till personuppgiftslagen framhålls att publicering av personuppgifter på Internet innebär en sådan överföring av personuppgifter till tredje land som avses i 33 § personuppgiftslagen.⁵

Genom EG-domstolens dom i mål C-101/01 (Bodil L) har numera lagts fast att publicering av uppgifter på en webbsida inte utan vidare omfattas av begreppet ”överföring av uppgifter till

⁴ Se SOU 1997:39 s. 413.

⁵ Se Personuppgiftslagen En kommentar, Öman m.fl., s. 244.

tredje land”, även om dessa uppgifter härigenom blir åtkomliga för personer i tredje land. Domstolen uttalade i målet att det inte föreligger någon ”överföring av ... uppgifter till tredje land” i den mening som avses i artikel 25 i dataskyddsdirektivet när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut personuppgifter på en hemsida som är lagrad hos den som tillhandahåller honom servertjänster, vilken är etablerad i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat, varvid uppgifterna blir åtkomliga för alla som kopplar upp sig på Internet, inklusive personer i tredje land.

Konfirmandläraren Bodil L hade som ett led i en datakurs skapat en hemsida på Internet där hon bl.a. lade ut viss information om församlingens personal innehållande namn, arbetsuppgifter och fritidsvanor. I flera fall nämndes familjeförhållande och telefonnummer och avseende en person vissa hälsouppgifter. EG-domstolen konstaterade inledningsvis att begreppet personuppgifter absolut omfattar en persons namn tillsammans med dennes telefonnummer eller med uppgifter om vederbörandes arbetsförhållanden eller fritidsintressen. Åtgärden att på en hemsida på Internet lägga ut sådana uppgifter ansågs vidare vara en sådan behandling som omfattas av dataskyddsdirektivet.

När det gällde frågan om en publicering på Internet innebär en överföring av personuppgifter till tredje land konstaterade domstolen bl.a. följande. Med hänsyn dels till det stadium på vilket Internets utveckling befann sig när dataskyddsdirektivet utarbetades, dels till att det i det kapitel i vilket artikel 25 ingår inte finns några kriterier som är tillämpliga på Internet kan det inte presumeras att gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att låta inskrivning av uppgifter på en hemsida på Internet omfattas av begreppet överföring av uppgifter till tredje land. Om en överföring av uppgifter till tredje land förelåg varje gång personuppgifter lades ut på en hemsida skulle detta enligt domstolen innebära att när kommissionen konstaterade att det fanns ett enda tredje land som inte säkerställer adekvat skyddsnivå skulle medlemsstaterna vara skyldiga att hindra att personuppgifter över huvud taget lades ut på Internet. Vid sådant förhållande drar domstolen slutsatsen att artikel 25 i dataskyddsdirektivet skall tolkas så, att sådana transaktioner som dem som Bodil L har genomfört inte i sig utgör en ”överföring av ... uppgifter till tredje land”. Det är vidare enligt domstolen således inte nödvändigt att utreda huruvida en person från ett tredje land har haft tillgång till den berörda hemsidan på

Internet eller huruvida denne tjänsteleverantörs server rent fysiskt befinner sig i ett tredje land.

4.6.6 Datainspektionens befogenheter som tillsynsmyndighet

Tillsynsmyndighet enligt såväl personuppgiftslagen som dataskyddsdirektivet är Datainspektionen. Datainspektionens uppgifter enligt personuppgiftslagen innebär i första hand att informera om gällande regler och utöva tillsyn över att reglerna efterlevs samt att ge råd och hjälp åt personuppgiftsombud. Den personuppgiftsansvariges anmälan om behandlingar av personuppgifter skall göras till Datainspektionen, som även skall utöva tillsyn över behandlingen.

Vissa av de befogenheter som enligt dataskyddsdirektivet tillkommer tillsynsmyndigheten regleras i 43–47 §§ personuppgiftslagen. Således innehåller lagen bestämmelser om att Datainspektionen skall ha tillgång till behandlade personuppgifter och dessutom tillträde till lokaler med anknytning till behandlingen. Om lagens regler inte iakttas har Datainspektionen som tillsynsmyndighet bl.a. befogenhet att tillse att rättelse sker och om detta inte hjälper besluta om förbud mot behandling av personuppgifter samt att ansöka hos länsrätt om att personuppgifter skall utplånas. Datainspektionen har även bemyndigats att meddela föreskrifter i anslutning till reglerna i personuppgiftslagen.

Anmälningsskyldighet (36 §)

Helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter måste i princip anmälas till tillsynsmyndigheten. Syftet med anmälningsskyldigheten är att göra behandlingens ändamål och dess viktigaste egenskaper kända. Datainspektionen skall föra register över anmälda behandlingar.

Personuppgiftslagen har i denna del två motstridiga intressen som utgångspunkt. Det finns å ena sidan ett önskemål om att ta bort anmälningsskyldigheten för automatiserad behandling för att på så sätt koncentrera Datainspektionens verksamhet till att ge råd och sprida kunskap om de materiella reglerna samt att utöva tillsyn över att reglerna efterlevs. Å andra sidan föreskriver dataskyddsdirektivet som huvudregel att den registeransvarige till tillsyns-

myndigheten skall anmäla automatiserade behandlingar som skall genomföras. Från denna anmälningsskyldighet får ett medlemsland dock under vissa förutsättningar föreskriva undantag.

I personuppgiftslagen har en principiell anmälningsskyldighet till Datainspektionen införts, samtidigt som möjligheterna att föreskriva om undantag utnyttjats fullt ut. När det gäller särskilt integritetskänsliga behandlingar föreskrivs dock inga undantag från anmälningsskyldigheten.

Enligt personuppgiftslagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Datainspektionen föreskriva undantag från anmälningsskyldigheten. Sådana undantag föreskrivs i 3–5 §§ personuppgiftsförordningen (1998:1191). Undantag görs här för bl.a. behandling av personuppgifter som utförs till följd av en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut allmänna handlingar och personuppgifter i löpande text.

Personuppgiftsombud (37–40 §§)

Anmälan till Datainspektionen behöver inte göras när ett personuppgiftsombud har utsetts av den personuppgiftsansvarige. Personuppgiftsombudet skall ha till uppgift att självständigt se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifter på ett korrekt och lagligt sätt. Kravet på självständighet innebär att personuppgiftsombudet inte får ha en alltför underordnad ställning i förhållande till den personuppgiftsansvarige och att ombudet skall ha tillräckliga kvalifikationer och kunskaper för att kunna utföra sina uppgifter.

I första hand skall personuppgiftsombudet påpeka brister i uppgiftsbehandlingen till den personuppgiftsansvarige, men om den ansvarige inte rättar till bristerna är ombudet skyldigt att anmäla förhållandet till Datainspektionen. Personuppgiftsombudet skall ha en förteckning över de behandlingar som den personuppgiftsansvarige utför och han eller hon skall även hjälpa registrerade personer att få rättelse vid misstanke om att personuppgifter är felaktiga eller ofullständiga.

Anmälan för förhandskontroll (41 §)

Enligt dataskyddsdirektivet skall medlemsstaterna bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades rättigheter och säkerställa att dessa behandlingar kontrolleras innan de påbörjas. Förhandskontrollen skall enligt direktivet utföras av tillsynsmyndigheten men kan också utgöra ett led i lagstiftningsprocessen. Förhandskontroll kan således ske i samband med att särskilda registerförfattningar beslutas av riksdagen eller regeringen.

I personuppgiftslagen finns ett bemyndigande för regeringen att bestämma att vissa behandlingar av personuppgifter som kan innebära särskilda risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten skall anmälas till Datainspektionen tre veckor i förväg. I personuppgiftsförordningen finns bestämmelser om sådana behandlingar.

För närvarande gäller enligt 10 § personuppgiftsförordningen att behandling av känsliga personuppgifter för forskningsändamål utan samtycke från den registrerade och som inte godkänts av en forskningsetisk kommitté samt behandling av personuppgifter om genetiska anlag som framkommit efter genetisk undersökning skall anmälas för förhandskontroll.

I 2 § polisdataförordningen (1999:81) finns föreskrifter om anmälan av viss automatiserad behandling enligt polisdatalagen. Beträffande Skatteverket finns bestämmelser om anmälan i 2 § förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. För Tullverket finns föreskrifter om anmälan i 2 § förordningen (2001:88) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

4.6.7 Sanktioner

Skadestånd (48 §)

Om behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen orsakar skada för den registrerade har han eller hon rätt till skadestånd från den personuppgiftsansvarige. Rätten till ersättning omfattar såväl personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som den kränkning av den personliga integriteten som behandlingen kan ha medfört. Ersättningen för kränkning måste uppskattas efter skälighet mot bakgrund av samtliga omständigheter i

det aktuella fallet, t.ex. om den registrerade på grund av behandlingen utsatts för något för honom eller henne negativt beslut. Ersättningen skall fastställas för varje kränkt registrerad för sig.

Skadeståndsansvaret är i princip strikt. Den registrerade behöver bara bevisa att det förekommit en felaktig behandling och att denna behandling har skadat eller kränkt honom eller henne. Kan den personuppgiftsansvarige visa att felet inte berodde på honom eller henne får emellertid skadeståndet jämkas i skälig utsträckning.

Straff (49 §)

I personuppgiftslagen har i första hand valts andra sanktioner än straff. Således har vissa företeelser som i datalagen återfanns i straffkatalogen i stället sanktionerats genom vite eller genom möjligheten att utdöma ideellt skadestånd. Vad som återfinns i straffbestämmelsen i personuppgiftslagen är sådana uppsåtliga brott eller oaktsamma förfaranden som är svåra att åtgärda på annat sätt än genom straffbestämmelser. Det rör sig om att någon lämnar osanna uppgifter i den information till den registrerade som lagen föreskriver eller i anmälan till Datainspektionen. Vidare tillämpas straffbestämmelsen om någon i strid med lagen behandlar känsliga personuppgifter, för över uppgifter till tredje land eller låter bli att göra föreskriven anmälan om behandling till Datainspektionen. Straffbestämmelsens tillämplighet är begränsad genom att det inte skall dömas till ansvar om förseelsen är ringa.

4.6.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Personuppgiftslagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 och samtidigt upphörde datalagen att gälla.

I fråga om manuella behandlingar som påbörjades före ikraftträdandet skall vissa bestämmelser i lagen tillämpas först från och med den 1 oktober 2007. Det gäller 9 och 10 §§ som reglerar de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter och när behandling är tillåten samt 13 och 21 §§ om behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser m.m.

5 Internationell utblick

Utredningen har utformat en enkät som ställts till Riksarkivets motsvarigheter i vissa EU-länder samt Norge. I enkäten beskrivs utredningens uppdrag och de bakomliggande förutsättningarna kortfattat samt ställs vissa frågor om behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Frågorna gäller bl.a. dataskyddsdirektivets tillämplighet och annan lagstiftning som särskilt gäller arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Enkäten i sin helhet framgår av *bilaga 3*.

Utredningen har inte fått svar från samtliga de länder som enkäten ställts till och de svar som erhållits skiljer sig åt både i omfattning och innehåll. Mot bakgrund härav är det svårt att dra några säkra slutsatser och det kan här endast ges en översiktlig bild av lagstiftningen och hur verksamheten bedrivs i de olika länderna. Den mest informativa beskrivningen har Riksarkivet i Finland lämnat. Denna information är också av särskilt intresse med hänsyn till att den finska folkbokföringen, tillsammans med den svenska, brukar beskrivas som unik i världen på grund av sin noggrannhet och omfattning. De övriga länder som svarat på enkäten är Norge, Storbritannien och Tyskland. Från Frankrike har svar erhållits så sent att det dessvärre inte har kunnat beaktas i betänkandet.

5.1 Finland

Bakgrund

Det statliga arkivverket i Finland består av Statsarkivet/Riksarkivet och sedan 1920-talet även av landsarkiven.

Genom en ny kyrkolag år 1869, vilken upphävde 1686 års svenska kyrkolag, fick den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland vidsträckt autonomi, vilket bl.a. innebär att lagstiftning avseende kyrkans angelägenheter endast kan genomföras om kyrkan

godkänner den. Genom 1869 års kyrkolag uppfattas de enskilda lutherska församlingarna vidare som juridiska personer som äger kyrkobyggnader och all annan egendom som församlingen disponerar över, inklusive församlingarnas handlingar i dess arkiv. Kyrkoarkiven är således församlingarnas egendom och kan inte utan deras samtycke överföras till det statliga arkivverket. Genom 1964 års kyrkolag gavs emellertid församlingarna möjlighet att besluta om deponering av sina handlingar hos Riksarkivet eller ett landsarkiv. Enligt gällande kyrkoordning kan i enlighet härmed kyrkoböcker och övriga handlingar i en församlings arkiv som är äldre än hundra år deponeras i allmänt arkiv. Flertalet av de evangelisk-lutherska församlingarna har deponerat de delar av sina arkiv som är över hundra år gamla i landsarkiven, men ett betydande antal församlingar har inte gjort det trots domkapitlets uppmaningar.

Eftersom den evangelisk-lutherska kyrkan inte varit villig att avstå från uppgiften att sköta folkbokföringen har sedan 1971 ett parallellt befolkningsregister (hemortsregistret) förts, omfattande hela befolkningen och anslutet till det centrala befolkningsregistret. Först år 1998 blev det statliga datoriserade befolkningsregistersystemet officiellt befolkningsregister för hela befolkningen. Församlingarnas folkbokföring fick nu karaktären av trossamfunds medlemsregister, från vilka nödvändiga uppgifter överförts till befolkningsregistersystemet och vice versa.

Folkbokföringens centralmyndighet är Befolkningsregistercentralen som lyder under inrikesministeriet. De statliga folkbokföringsmyndigheterna förfogar över ett modernt befolkningsdatasystem som innehåller aktuella uppgifter om hela befolkningen. Befolkningsdatasystemet är ett enhetligt datasystem som upprätthålls med automatisk databehandling och som innehåller aktuella person-, fastighets-, byggnads- och lägenhetsuppgifter för hela landet. Avsikten är att uppgifterna skall användas vid domstolsförfarande, administrativt beslutsfattande, vetenskaplig forskning, uppförande av statistik, åjourföring av kundregister, gallupp- och marknadsundersökningar, direkt marknadsföring samt annan adresstjänst.

Behandlingen av folkbokföringsuppgifter

Finland har implementerat dataskyddsdirektivet på folkbokföringsmaterialet på så sätt att den finska offentlighetslagen och personuppgiftslagen har harmoniserats med direktivet. Personuppgiftslagen är subsidiär till annan lagstiftning, alltså även till offentlighetslagen. Eftersom särskilda stadganden om behandling av personuppgifter inte finns i annan lag gäller dock personuppgiftslagen även för myndigheternas handlingar.

Befolkningsdatalagen reglerar offentligheten och sekretessen i fråga om det kyrkliga folkbokföringsmaterialet. Lagstiftningen innehåller inga särskilda bestämmelser om offentlighet, sekretess, utlämnande av folkbokföringshandlingar eller folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna utan samma regelverk gäller för statliga registermyndigheter och för arkivmyndigheterna. Det saknar härvid betydelse om folkbokföringshandlingarna är på papper, mikrofilm eller datamedium.

Enligt befolkningsdatalagen gäller att en uppgift i befolkningsböckerna blir offentlig då 25 år förflutit sedan personens död samt att en befolkningsbok blir helt och hållet offentlig då 100 år förflutit sedan den senaste anteckningen gjordes i boken. Sekretesstiden för enstaka personuppgifter i detta material är enligt befolkningsdatalagen således 25 år från ifrågavarande persons död, medan sekretesstiden för hela volymer över folkbokföringsmaterial är 100 år från den sista anteckningen.

Enligt den finländska offentlighetslagstiftningen påverkas handlingarnas offentlighet inte av om de befinner sig hos den arkivbildande myndigheten eller om de överförts till arkivmyndigheterna. I offentlighetslagen finns dock en särskild bestämmelse som gäller utlämnande av uppgifter ur sekretessbelagda handlingar som överförts till arkivverket. Enligt denna bestämmelse får uppgifter ur en sekretessbelagd myndighetshandling som överförts till ett arkiv i den ordning som föreskrivs i arkivlagen lämnas ut för forskning eller något annat godtagbart ändamål, om inte den myndighet som överfört handlingen har bestämt något annat. Prövningen av om uppgifter kan utlämnas skall utgå från att den vetenskapliga forskningens frihet tryggas. Den som enligt detta förfarande fått tillgång till innehållet i en handling skall ge en skriftlig förbindelse om att han eller hon inte kommer att använda handlingen för att skada eller skymfa den som handlingen gäller eller hans eller hennes närstående eller för att kränka andra

intressen som sekretessplikten är avsedd att skydda. I lagen finns dessutom en bestämmelse där myndigheterna ges en liknande rätt att lämna ut sekretessbelagda handlingar för vetenskaplig forskning och vissa andra uppräknade ändamål.

Arkivmyndigheterna i Finland har i princip endast tagit emot kyrkligt folkbokföringsmaterial i original som är äldre än hundra år. Det kyrkliga folkbokföringsmaterial som finns i Riksarkivet och landsarkiven och som är mer än hundra år gammalt är offentligt och således fritt tillgängligt, och lämnas därför ut utan begränsningar. Kyrkligt folkbokföringsmaterial som är hundra år gammalt eller yngre finns hos Riksarkivet eller landsarkiven endast i form av mikrofilm. Användningen av detta filmmaterial i forskarsalar förutsätter att ändamålet för användningen är godtagbart. Historisk och vetenskaplig forskning samt släktforskning hör till de godtagbara användningsändamålen. Några församlingar har dock förbehållit sig rätten att själva fatta dessa beslut.

Enligt en bestämmelse i offentlighetslagen får personuppgifter ur en myndighets personregister lämnas ut via t.ex. Internet om mottagaren enligt personuppgiftslagen har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. För direktmarknadsföring och opinions- och marknadsundersökningar får personuppgifter dock lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs eller om den registrerade har samtyckt till detta. Bestämmelsen omöjliggör spridning via Internet av folkbokföringsuppgifter som är hundra år eller yngre, detta eftersom en begränsning av tillgängligheten till personer som har ett godtagbart användningsändamål inte är möjlig när uppgifterna publiceras på Internet.

Frågan om tillgängliggörande av folkbokföringsmaterial som är äldre än hundra år via Internet har inte aktualiserats, men vissa planer i denna riktning existerar. I fråga om kyrkligt folkbokföringsmaterial krävs att respektive församling ger sitt samtycke. Vidare gäller den finska personuppgiftslagen även avlidna personers rykte och enligt dataskyddsmyndigheternas tolkning även de efterkommande för de eventuella negativa följder den avlidnes vanrykte kan medföra. Det kyrkliga folkbokföringsmaterialet innehåller uppgifter om bestraffning och dödsorsaker.

Eftersom dataskyddsdirektivet implementerats i den finländska offentlighets- och persondatalagstiftningen sker digitalisering av handlingar i enlighet med denna lagstiftning. Centralregistret för Helsingfors kyrkliga samfällighet påbörjade 2001 skanning av de i staden verksamma församlingarnas folkbokföringsuppgifter för

tiden 1856–1950. Projektet som ännu inte är avslutat har till syfte att effektivisera centralregistrets egen verksamhet. Skanningen sker i bildformat och det digitaliserade materialet indexerar.

På privat initiativ inmatas uppgifterna från de till Sovjetunionen avträdde områdenas folkbokföringsmaterial hänförligt till evangelisk-lutherska och ortodoxa församlingar i en databas. Projektet påbörjades för 13 år sedan med tillstånd från dataskyddsmyndigheterna, men har ännu bara kommit halvvägs. Den elektroniska databasen kan inte användas via Internet utan endast i S:t Michels landsarkiv sedan den 12 mars 2004. Användningen förutsätter dock att ändamålet är godtagbart och tillstånd att nyttja databasen ges av landsarkivet.

På grund av släktforskningens stora popularitet i Finland hör folkbokföringsmaterialet till det mest frekvent använda materialet i Riksarkivet och landsarkiven. Det är i princip antalet läsapparater för mikrofilm i Riksarkivets och landsarkivens forskarsalar som begränsar användningen. Det förekommer också en omfattande utlåning av folkbokföringsmikrofilm, avseende det över hundra år gamla materialet, till de allmänna biblioteken i landet. Då över hundra år gammalt folkbokföringsmaterial eventuellt kommer att bli tillgängligt via Internet, kan det leda till att användningen av materialet i landsarkiven minskar.

5.2 Norge

I Norge var 1946 års lov om folkeregistrering den första lagstiftning med regler om landsomfattande folkbokföring som också blev genomförd i praktiken. Före detta fanns lagregler från 1905 som gav möjlighet för de kommuner som så önskade att upprätta egna folkbokföringsregister (folkeregister) och genomföra egna folkräkningar. Nästan 100 av landets över 700 kommuner hade vid denna tidpunkt upprättat sådana register.

Därutöver anmäldes alltid födslar och dödsfall till sockenprästen som årligen rapporterade till Statistiska centralbyrån. Dessutom hölls landsomfattande folkräkningar i stort sett var tionde år. Statsarkiven har tagit emot arkivmaterial från folkbokföringsregistren fram till ca år 1980, varierande från register till register.

Bestämmelserna om folkbokföring är ändrade ett flertal gånger, senast i februari 2003. Tjänstemän vid det norska Riksarkivet känner inte till om dataskyddsdirektivets bestämmelser har beakt-

ats vid något av dessa tillfällen eller om ändringarna skett för att lagstiftningen skall stämma överens med dataskyddsdirektivet.

Regler för behandling av folkbokföringsuppgifter finns både i lov om folkeregistrering och forskrift om folkeregistrering. Utgångspunkten är att sekretess (taushetsplikt) gäller för uppgifter av privat natur. Dock gäller att namn, födelseort, födelsedatum och personnummer samt adress och eventuellt dödsdatum inte räknas som privata uppgifter i detta sammanhang.

På grund av sekretess finns stora begränsningar i möjligheten att lämna ut folkbokföringsuppgifter, med undantag för de allra äldsta delarna av det folkbokföringsmaterial som upprättats före 1946 års lag. Enskilda uppgifter för vilka sekretess inte gäller kan lämnas ut på vissa villkor. Offentliga myndigheter kan få uppgifter utan hinder av sekretess om uppgifterna behövs i myndighetens verksamhet. På samma sätt kan också ges tillgång till sekretessbelagd information för forskningsändamål efter prövning i varje enskilt fall och med möjlighet att uppställa särskilda villkor.

Beslut om att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till annan myndighet fattas inom Arkivverket av den institution som bevarar materialet, och beslut om att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för forskningsändamål fattas av Riksarkivarien.

Förutom att den norska arkivlagen gäller för folkbokföringsmaterial finns inga särskilda bestämmelser om arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. När det gäller folkbokföring finns i tillägg till arkivlagen vissa bestämmelser om överlämnande av material till arkivmyndighet.

Det pågår ingen filmning eller skanning av folkbokföringsmaterial i Norge.

Det finns en viss efterfrågan på folkbokföringsmaterial som bevaras hos statsarkiven. Det kan dock antas att efterfrågan något begränsas av att det inom släktforskarmiljön är känt att det gäller vissa begränsningar för vilka uppgifter som kan lämnas ut.

5.3 Storbritannien

Storbritannien har implementerat dataskyddsdirektivet genom the Data Protection Act 1998. Denna lagstiftning gäller endast för fysiska personer som är i livet. Genom the Freedom of Information Act 2000 har det område som omfattas av the Data Protection Act utökats till att även avse personuppgifter som behandlas manuellt.

The Data Protection Act är tillämplig på personuppgifter i handlingar som förvaras hos arkivmyndigheterna, men det finns särskilda regler för att tillgodose forskningsändamål. The Data Protection Act är inte avsedd att förhindra bevarande av personuppgifter men kan påverka vid vilken tidpunkt personuppgifter blir tillgängliga för forskning. För att kunna lämna ut personuppgifter måste bl.a. materialets ålder och vilken typ av personlig information det innehåller beaktas. Normal livslängd förutsätts vara 100 år och med beaktande av detta bedöms om uppgifterna kan lämnas ut.

Det finns i Storbritannien särskild lagstiftning avseende mantalskrivning/folkräkning, the Census Act 1920, ändrad genom the 1991 Census Confidentiality Act. Denna lagstiftning förhindrar otillåtet utlämnande av uppgifter. Enligt regeringens särskilda policy får endast uppgifter som är äldre än 100 år lämnas ut.

När det gäller folkbokföring registreras uppgifter om födelse, giftermål och dödsfall. Folkbokföringen är föremål för särskild lagstiftning som är under ändring, vilket förväntas leda till att färre folkbokföringsuppgifter blir allmänt tillgängliga.

Uppgifter om census (mantalskrivning/folkräkning) omfattas av the Public Records Act (arkivlagen) och måste överlämnas till the National Archives (Riksarkivet) efter 30 år, om inte regeringen med stöd av the Public Records Act beslutar annat. The National Archives förvarar däremot inte folkbokföringsuppgifter. Hos the National Archives finns alla uppgifter om folkräkningar fram till och med 1911. Uppgifter från 1921 och därefter finns alltså hos ansvarig myndighet. Uppgifterna från 1931 års folkräkning förstördes under andra världskriget och 1941 genomfördes ingen folkräkning.

Några särskilda bestämmelser i lag om att viss tid måste ha löpt ut innan uppgifter om folkräkning kan lämnas ut finns inte. Enligt regeringens särskilda policy får dock uppgifter i folkräkningar inte lämnas ut förrän efter 100 år. Uppgifter fram till och med 1901 är nu allmänt tillgängliga, och i enlighet härmed finns 1901 års folkräkning tillgänglig via Internet, <<http://www.census.pro.gov.uk/>> eller <[http://www.familyrecords.gov.uk.](http://www.familyrecords.gov.uk/)> Äldre uppgifter är tillgängliga på mikrofilm. Registren i original är tillgängliga endast under särskilda omständigheter. Kopior på intyg kan erhållas mot betalning.

Dataskyddsdirektivet med bestämmelser till skydd för enskildas personliga integritet har gjort sig gällande i flera projekt i Storbritannien med skanning av arkivuppgifter för publicering på

Internet, t.ex. databasen "Moving here", <<http://www.pro.gov.uk/online/moving.htm>>. I detta fall blev slutsatsen att man undvek att skanna vissa dokument, medan de alltså är tillgängliga i pappersform i forskarsal.

Det är mycket stor efterfrågan på folkbokföringsuppgifter och uppgifter från folkräkningar i Storbritannien, vilket statistik avseende hemsidan för 1901 års folkräkning visat. Detta gäller särskilt släktforskare som om möjligt vill ha information via Internet, men som annars besöker arkivmyndigheterna eller framställer skriftliga förfrågningar.

5.4 Tyskland

Tyskland har i maj år 2001 implementerat dataskyddsdirektivet i nationell lagstiftning genom Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes och andra lagar. Denna lagstiftning är i princip inte tillämplig på personuppgifter i handlingar som förvaras av arkivmyndigheterna med hänsyn till hur arkivmaterial definieras i tysk rätt. Med arkiv avses i Tyskland enbart historiska arkiv. Frågor om skyddet för den personliga integriteten och utlämnande av historiska arkiv regleras uteslutande i arkivlagstiftningen.

Folkbokföringsuppgifter avseende födelse, giftermål och dödsfall regleras i federal lagstiftning. Utan särskilt rättsligt stöd är uppgifterna inte tillgängliga för tredje person om denne inte är släkt med vederbörande person i rakt nedstigande led. Detta medför stora begränsningar för t.ex. släktforskare. Folkbokföringsuppgifter är således i princip inte tillgängliga för släktforskning. Arkivmyndigheterna ser fram mot en möjlig ändring av lagstiftningen på denna punkt under år 2006, eftersom det är stor efterfrågan på folkbokföringsuppgifter, men mindre på uppgifter om mantalsskrivning/folkräkning. Tillgänglighet till dessa uppgifter regleras av lagstiftning på både federal och delstatsnivå, och reglerna kan variera från delstat till delstat.

Enligt federal lagstiftning får uppgifter om mantalsskrivning/folkräkning överföras till federal eller delstatlig arkivmyndighet. Sådana arkivhandlingar får göras tillgängliga först 60 år efter att de framställts. Detta gäller dock inte handlingar före den 23 maj 1949 om de skall användas i forskningssyfte eller för en rättslig angelägenhet.

Det är arkivmyndigheterna hos de sexton delstaterna som har ansvaret för arkivering av folkbokföringsuppgifter. Med ett undantag har dessa arkivmyndigheter inte tagit emot folkbokföringsuppgifter. Överföring av mantalsskrivningsuppgifter har skett till arkivmyndigheter i det gamla Västtyskland.

Utlämnande av uppgifter regleras i princip av arkivlagstiftningen, men särskilda bestämmelser kan medföra att uppgifter är skyddade längre än 30 år vilken tidsgräns är huvudregeln för arkivmaterial.

VÅRA ÖVERVÄGANDEN

6 Övergripande frågor och principer

6.1 Behovet av datorstöd

Sedan många år tillbaka utgör användningen av datorer hos myndigheter i Sverige det naturliga sättet att arbeta i en verksamhet. Denna utveckling har varit ett led i effektiviseringen av verksamheterna och det finns inte någon anledning att anta annat än att behovet av datorstöd kommer att fortsätta öka. Detta torde gälla även för de statliga arkivmyndigheterna.

Den snabba utvecklingen av datoriseringen visar att den lagstiftning som reglerar användningen av datorstöd vid behandling av personuppgifter måste vara teknikneutral och flexibel, för att inte hindra den effektivisering av verksamheterna som kontinuerligt pågår. Det är näst intill omöjligt för lagstiftaren att hålla jämn takt med den tekniska utvecklingen inom datorområdet. För att inte hamna i en situation där den tekniska utvecklingen styr den rättsliga regleringen, eller där den rättsliga regleringen onödigt hämmar effektiviseringen, är det enligt vår mening nödvändigt med en lagstiftning som tar sikte på principiellt viktiga frågor, men så långt som möjligt låter bli detaljreglering.

Lagstiftningen skall med andra ord styra användningen av ny teknik i offentlig verksamhet samtidigt som den rättsliga regleringen inte får tillåtas förhindra eller försvåra en välkommen effektivisering, om det inte är nödvändigt av integritetsskäl.

Folkbokföringsmaterialet som förvaras hos de statliga arkivmyndigheterna är mycket efterfrågat. Det är en del av det nationella kulturarvet och används flitigt såväl i professionell forskning inom t.ex. medicin och historia som i släkt- och hembygdsforskning. Materialet är också av stor betydelse för rättskipningen och förvaltningen.

Det folkbokföringsmaterial som överlämnats till arkivmyndigheterna från Svenska kyrkan är i pappersform. Det innebär att materialet med hänsyn till den stora efterfrågan utsätts för ett

omfattande slitage. Hantering av stora och otympliga kyrkoböcker är också påfrestande för arkivmyndigheternas personal av rena arbetsmiljöskäl. Ett rationellt datorstöd skulle kunna medföra en påtaglig effektivisering av arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. Samtidigt ökar också möjligheterna att tillgängliggöra materialet.

Mot bakgrund härav är det vår mening att en utökad automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna bör eftersträvas för att främja myndigheternas verksamhet och för att öka tillgängligheten till folkbokföringsuppgifter. En sådan effektivisering bör naturligtvis ske med beaktande av nödvändig respekt för skyddet av enskildas personliga integritet.

6.2 Skyddet för den personliga integriteten

De grundläggande bestämmelserna till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen. Redan i 1 kap. 2 § regeringsformen slås fast att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv. Denna intention kommer till uttryck i stora delar av den lagstiftning som reglerar det allmännas handlande gentemot enskilda och även enskildas handlande gentemot varandra. Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas sekretesslagen (1980:100). Av stor betydelse är även rätten för enskilda att enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet). Härigenom garanteras enskilda insyn i och kontroll av den offentliga förvaltningen, vilket kan vara positivt från integritetssynpunkt. Offentligheten kan emellertid även innebära nackdelar från integritetssynpunkt, eftersom enskilda tvingas acceptera att uppgifter om dem kan vara åtkomliga för andra personer.

I 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen finns en särskild bestämmelse som avser integritetsskyddet vid automatiserad behandling av personuppgifter. Där sägs att varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Den författning som i dag har som syfte att i första hand uppfylla regeringsformens intentioner i fråga om integritetsskydd i datoriserad verksamhet är personuppgiftslagen (1998:204). Härutöver finns särskilda registerförfattningar som reglerar en stor del av

den offentliga verksamheten. Integritetsskyddande bestämmelser om utlämnande av personuppgifter finns även i sekretesslagen.

Det är inte möjligt att definiera exakt vad som avses med personlig integritet. Inte minst är det svårt på grund av att uppfattningen om vad som är en rent personlig sfär varierar mellan olika personer. Dessutom förändras inställningen till integritet över tiden. Det kan också konstateras att varken svensk lagstiftning eller doktrin innehåller någon enhetlig definition av begreppet. När det gäller uppgifter som är personliga kan det också ha betydelse i vilket sammanhang de används om den enskilde uppfattar det som att hans integritet har kränkts eller inte. Av allt att döma finns det emellertid enighet om att vissa faktorer är särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.

Samtidigt bör beaktas att rätten till personlig integritet inte är absolut utan från tid till annan föremål för inskränkningar. En väl fungerande samhällsorganisation kommer alltid att medföra intrång i enskildas personliga integritet. Avgörande blir i detta sammanhang vad som kan tolereras och vad som utgör ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Enligt vår mening kan stora informationsmängder, som är samlade så att uppgifter är enkelt sökbara på elektronisk väg och som används vid myndighetsverksamhet, medföra en påtaglig risk för att enskilda personer utsätts för icke acceptabla intrång i den personliga sfären.

De statliga arkivmyndigheternas användning av datorer i verksamheten med folkbokföringsuppgifter kan alltså i och för sig utgöra ett hot mot den personliga integriteten. Detta måste beaktas vid utformningen av lagstiftningen inom området. Vid bedömningen av hur integritetsintressena skall tas till vara måste emellertid hänsyn också tas till de speciella omständigheter som gäller för de verksamheter som myndigheterna bedriver. Det är av naturliga skäl inte önskvärt att genom begränsande regler för behandlingen av personuppgifter frånta arkivmyndigheterna möjligheten att bedriva en effektiv arkivverksamhet och därmed begränsa enskildas och andra myndigheters möjlighet att ta del av allmänna handlingar. Detta hindrar emellertid inte att nödvändig respekt visas för

enskildas personliga integritet vid myndigheternas behandling av personuppgifter. En författningsreglering måste beakta båda dessa, ibland motstående, intressen.

De integritetsfaktorer som är aktuella i samband med en reglering av arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter är enligt vår mening vilka uppgifter som får registreras, vem som får ta del av dem och hur de får användas. I fråga om vem som får ta del av uppgifter intar enskildas möjlighet till direktåtkomst till elektroniskt lagrad information en särställning. Sådan åtkomst har under lång tid ansetts speciellt integritetskänslig och bör regleras särskilt.

Vi kommer att behandla de olika integritetsaspekterna efterhand som vi redovisar vår inställning i de olika sakfrågorna, t.ex. gällande direktåtkomst. Redan här bör emellertid slås fast att vi anser det viktigt att en författningsreglering om användning av datorer inom arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter utformas på ett sådant sätt att integritetsskyddet för enskilda inte urholkas.

6.3 Särskild författningsreglering

Vårt förslag: Behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter skall författningsregleras särskilt.

Allmänna bestämmelser om integritetsskydd inom området för automatiserad behandling av personuppgifter finns, som nämnts tidigare, i personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen gäller generellt för all behandling av personuppgifter, såvida det inte finns en särskild registerförfattning som gäller för viss behandling av personuppgifter. För olika offentliga verksamheter kan dock integritetsproblemen vara av skiftande art. Det går inte att generellt lösa alla problem och fullt ut beakta alla frågeställningar genom att vända sig till personuppgiftslagens bestämmelser, utan det behövs ofta en särskild författningsreglering. En sådan registerförfattning innebär en specialreglering i förhållande till personuppgiftslagen i syfte att komplettera den eller i vissa delar ersätta den. En särskild författning anses under vissa förutsättningar innebära en bättre garanti för utformningen av integritetsskyddet vad gäller särskilt känsliga register. Sådan författningsreglering av

personregister har skett utifrån det principiella ställningstagandet att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett integritetskänsligt innehåll bör vara reglerade i lag.¹

Registerförfattningar finns också i dag inom flera områden där personuppgifter behandlas i register såsom t.ex. inom skatt-, tull- och exekutionsväsendet, socialtjänsten, kriminalvården och för domstolar.

Den första viktiga frågan som infinner sig är om regleringen av behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter kan ske enbart genom en tillämpning av personuppgiftslagen eller om denna behandling bör författningsregleras särskilt.

Särskild författningsreglering bör enligt vår uppfattning tillämpas endast om det finns beaktansvärda skäl för det. Vi anser att de situationer då så normalt är fallet generellt kan pekats ut, nämligen

- när en nödvändig behandling över huvud taget inte är tillåten enligt personuppgiftslagen, t.ex. i fråga om behandling av vissa känsliga uppgifter,

- när personuppgiftslagen visserligen reglerar ett visst förhållande, men det finns anledning att avvika från eller precisera den regleringen, t.ex. i fråga om hur länge uppgifter får bevaras,

- när personuppgiftslagens bestämmelser kan ge upphov till tolkningsproblem och det finns anledning att ha tydliga bestämmelser, t.ex. i fråga om vem som är personuppgiftsansvarig,

- när det finns anledning att begränsa möjligheterna till behandling av uppgifter av integritetsskäl, t.ex. i fråga om myndigheters registrering av och åtkomst till stora eller känsliga uppgiftsmängder, samt

- när det finns anledning att vara särskilt tydlig gentemot allmänheten, t.ex. i fråga om vilka uppgifter om enskilda som olika myndigheter registrerar.

Enligt vår uppfattning, som vi redovisar utförligare i det följande avsnittet, behövs en särskild författningsreglering av behandlingen av personuppgifter inom arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter framförallt av effektivitetsskäl. Enligt vår mening står arkivmyndigheternas behandling av personuppgifter i allt väsentligt i överensstämmelse med personuppgiftslagens regler. I vissa avseenden finns dock anledning att införa en mer preciserad

¹ Se prop. 1990/91:60 s. 56 ff. och bet. 1990/91:KU11 s. 11 samt prop. 1997/98:44 s. 41.

lagstiftning bl.a. för att åstadkomma en tydlig reglering, som underlättar för tillämpande myndigheter och berörd allmänhet.

I motsats till vad som vanligen gäller för myndigheters behandling av personuppgifter med jämförlig omfattning, där behandlingen även innefattar känsliga personuppgifter, är det inte i sig uteslutet att personuppgiftslagen bör vara den enda författning som reglerar informationshanteringen i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. För att underlätta tillgången till folkbokföringsuppgifterna hos arkivmyndigheterna föreslår vi emellertid att möjlighet till direktåtkomst för enskilda regleras särskilt. Sådan direktåtkomst kräver närmare överväganden främst med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten (jfr avsnitt 7.6).

6.4 Arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter i förhållande till personuppgiftslagen

Vår bedömning: Arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter står i överensstämmelse med personuppgiftslagens regler. Särskild författningsreglering är nödvändig i första hand för att möjliggöra ett sådant utlämnande av uppgifter som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser eller arkivmyndigheternas hantering enligt arkivlagen.

6.4.1 Bakgrund

Svenska kyrkans folkbokföringsmaterial i form av olika kyrkoböcker som överlämnats till arkivmyndigheterna utgör ett omfattande material med personuppgifter i pappershandlingar. Som framgått tidigare fick dåvarande Riksskatteverket i uppdrag att i samråd med Riksarkivet planera och ombesörja ett projekt med mikrofilmning av folkbokföringsmaterialet från 1800-talets slut till och med den 30 juni 1991. Sedan år 2003 överförs folkbokföringsmaterialet i första hand genom skanning till datamedium.

Mot bakgrund av att folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna således behandlas i datormiljö har vi funnit det nödvändigt att närmare utreda hur denna behandling förhåller sig till personuppgiftslagens bestämmelser. Detta förhållande är naturligtvis av grundläggande betydelse även för analysen av behovet av

framtida författningsreglering, vilket är en av våra primära uppgifter. För det första har vi ansett det nödvändigt att utreda om arkivmyndigheternas hantering av folkbokföringsuppgifter över huvud taget omfattas av personuppgiftslagen. Om så är fallet inställer sig därefter frågan om denna behandling är tillåten enligt personuppgiftslagen. Vidare måste också frågan ställas om överföringen av folkbokföringsuppgifter till datamedium genom skanning står i överensstämmelse med personuppgiftslagens regler.

6.4.2 Behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen

Enligt 5 § personuppgiftslagen gäller att lagen i första hand omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Med automatiserad behandling avses behandling i datorer eller annan digitaliserad behandling av personuppgifter inklusive överföring av personuppgifter till datorformat. Delvis automatiserad behandling är t.ex. insamling av personuppgifter som sker i syfte att senare registrera personuppgifterna i datorformat eller sökning i pappershandlingar med personuppgifter till vilka det finns ett datoriserat index. Även manuell behandling omfattas av personuppgiftslagen om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett regelrätt register.

Manuell behandling av folkbokföringsuppgifter

Enligt 5 § andra stycket personuppgiftslagen gäller lagen för manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Manuell behandling av personuppgifter omfattas av personuppgiftslagen om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett regelrätt register. Registret skall vara en samling av personuppgifter som är sorterade enligt något slags system i vilket personuppgifterna är lätt tillgängliga för sökning eller sammanställning. Registret skall vidare vara sökbart med hjälp av någon personuppgift. Även om ett manuellt register innehåller personuppgifter omfattas det inte av personuppgiftslagen om det inte är sökbart

med hjälp av någon personuppgift. Att personuppgifterna skall vara tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier innebär att registret måste var sökbar på mer än ett kriterium.²

Enligt Regeringsrätten framgår av lagtexten, förarbetena och dataskyddsdirektivet att någon form av förberedelse eller bearbetning måste ha ägt rum för att personuppgifter i ett antal dokument skall kunna anses ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Detta innebär enligt Regeringsrättens mening att tillgängligheten i regel måste ha åstadkommits genom något särskilt arrangemang för sökning bland uppgifterna, t.ex. i form av kortregister, sökmarkörer eller liknande. Det skall enligt Regeringsrätten finnas möjlighet till sökning av olika personuppgifter på ett betydligt effektivare sätt än i form av en genomgång och granskning dokument för dokument.³

Folkbokföringsmaterialet hos arkivmyndigheterna består som nämnts i första hand av kyrkoböcker med personuppgifter på pappershandlingar. De kyrkoböcker som överlämnats till landsarkiven innehåller den svenska folkbokföringen fram till och med den 30 juni 1991. I kyrkoböckerna har fortlöpande antecknats uppgifter om t.ex. födelse, civilstånd, bosättning och andra liknande personliga förhållanden. Det går att i de olika kyrkoböckerna söka och sammanställa personuppgifter om en eller flera enskilda personer. Mot bakgrund härav får de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna anses vara ordnade på så sätt att de ingår i en strukturerad samling av personuppgifter.

Fråga är då om de är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. För att så skall vara fallet måste uppgifterna vara sökbara med hjälp av någon personuppgift och sammanställningen måste var sökbar enligt mer än ett kriterium.

Någon entydig beskrivning av vilka sökmöjligheter som finns i det pappersbaserade folkbokföringsmaterialet är inte möjlig att ge. Visst material saknar helt något särskilt arrangemang för sökning bland uppgifterna. Vidare finns det flera församlingar som har konstruerat olika egna sökregister eller index som administrativ hjälp vid hantering av kyrkoböckerna. Det kan t.ex. röra sig om alfabetiskt ordnade sökregister efter namn, adress eller fastighets-

² Jfr Öman m.fl., Personuppgiftslagen En kommentar, s. 72 ff.

³ RÅ 2001 Ref 35.

beteckning. Tillgång till två sådana kortregister för sökning i samma material torde i och för sig medföra att fråga är om sådan manuell behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen.

Länsstyrelsernas särskilda datakontor framställde med hjälp av automatiserad behandling ett särskilt kortregister över hela Sveriges befolkning bestående av personavier, s.k. paviler. Registret kan användas som sökingång till i stort sett alla typer av kyrkoböcker som ingår i det folkbokföringsmaterial som förvaras hos landsarkiven. Personavierna har använts för regelbunden avisering om inträffade registerförändringar till olika myndigheter, från sommaren 1969 till den 30 juni 1991 då folkbokföringsverksamheten fördes över till skattemyndigheterna. Personavierna utgör därmed en beskrivning av befolkningen i landet den 30 juni 1991. De personavier som var aktuella detta datum är ordnade i personnummerordning. Vid denna tidpunkt avlidna och utflyttade finns i ett avställningsregister som är ordnat i alfabetisk ordning efter namn. Personavierna innehåller en stor mängd uppgifter såsom namn, personnummer, adress, fastighetsbeteckning, födelsehemort, make, barn och föräldrar.

Vad som särskilt försvårar bedömningen av om det folkbokföringsmaterial som förvaras hos arkivmyndigheterna omfattas av personuppgiftslagen eller inte är således att materialet inte är enhetligt. Förutom de redovisade olikheterna vad gäller sökmöjligheter finns olika struktur på innehållet i folkbokföringshandlingarna bl.a. beroende på om materialet avser kyrkoböcker från större städer, mindre orter eller landsbygd. Folkbokföringsmaterialets innehåll och struktur har också förändrats över tiden. Folkbokföringsuppgifterna finns vidare antecknade i olika längder, böcker, liggare och register som dessutom förvaras hos olika myndigheter.

Det kan mot bakgrund härav diskuteras om materialet över huvud taget kan betecknas som ett enda register, eller om det i stället skall ses som flera olika självständiga sammanställningar. Vad som eventuellt kan sägas tala för att folkbokföringsmaterialet bör betraktas som ett enda register är att materialet, om än mångfacetterat, har samma ändamål. Det kan också betraktas som ett enda register med olika sökingångar med hänsyn till att det finns hänvisningar inom materialet från en kyrkobok till en annan. Genom sökning på en personuppgift går det t.ex. att komma vidare i materialet och på så sätt ”pussla” ihop uppgifter om en persons relationer och familjestruktur m.m.

Sammanfattningsvis kan konstateras att arkivmyndigheternas manuella hantering av folkbokföringsuppgifter om alls endast till en mycket begränsad del sker i en sådan strukturerad samling av personuppgifter som är sökbara enligt särskilda kriterier. Enligt vår mening är det med hänsyn härtill att gå för långt att som en definitiv uppfattning ange att arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter redan på den grunden omfattas av personuppgiftslagen.

Automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter

En verksamhet med att skanna in det aktuella folkbokföringsmaterialet på datamedium har alltså påbörjats. När denna skanning är genomförd kommer arkivmyndigheterna att ha ett elektroniskt lagrat material som omfattar befolkning i landet från 1800-talets slut till och med den 30 juni 1991.

I samband med skanningen av folkbokföringsuppgifter har det ifrågasatts hur en sådan behandling förhåller sig till personuppgiftslagens regler. Riksarkivet har härvid framfört att personuppgiftslagens regler inte är tillräckliga för att reglera arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter och pekat på behovet av att arkivmyndigheternas behandling läggs fast på samma sätt som behandlingen av folkbokföringsuppgifter hos Skatteverket, nämligen genom reglering i en särskild s.k. registerlag. Det är mot denna bakgrund utredningen har fått sitt uppdrag.

Tidigare har konstaterats att det är tveksamt om den manuella behandling av folkbokföringsuppgifter som sker hos arkivmyndigheterna kan anses omfattas av personuppgiftslagen. Den omständigheten att uppgifterna överförs från pappersformat till datamedium får emellertid en direkt betydelse för bedömningen av personuppgiftslagens principiella tillämplighet.

Enligt 5 § första stycket personuppgiftslagen gäller lagen för all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Enligt Datalagskommittén är det klart att behandling i datorer av personuppgifter som finns i datorformat inklusive överföringen av personuppgifter till sådant format som regel bör anses som automatiserad behandling.⁴

Den aktuella skanningen som innebär att personuppgifter överförs till datorformat medför således att personuppgiftslagen blir

⁴ Se SOU 1997:39 s. 344.

tillämplig på behandlingen av dessa uppgifter. Den omständigheten att folkbokföringsuppgifterna endast kan läsas såsom löpande text och att det inte finns något index eller annan sökmöjlighet som underlättar att få fram uppgifter medför inte annan bedömning. Den behandling av folkbokföringsuppgifter som finns i datorformat omfattas alltså av personuppgiftslagen.

Härigenom omfattas även motsvarande uppgifter i pappersformat av personuppgiftslagen, detta eftersom även delvis automatiserad behandling av personuppgifter omfattas av lagen. Det innebär t.ex. att muntligt utlämnande eller utlämnande på papper av personuppgifter som finns i datorformat omfattas av lagen. Även manuell, intern användning av sådana personuppgifter omfattas av personuppgiftslagen.⁵

6.4.3 Vad gäller enligt personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter hos arkivmyndighet?

Förhållandet till offentlighetsprincipen och arkivmyndigheternas hantering av arkivmaterial

Enligt 8 § första stycket personuppgiftslagen tillämpas bestämmelserna i lagen inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut uppgifter. Bestämmelsen reglerar personuppgiftslagens förhållande till offentlighetsprincipen.

Det är bara sådant utlämnande av uppgifter som myndigheterna har skyldighet att göra som avses i 8 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Eftersom det finns en skyldighet att lämna ut uppgifter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen först sedan en medborgare begärt ett sådant utlämnande, avses t.ex. inte sådan spridning av uppgifter som myndigheterna kan ägna sig åt på eget initiativ, exempelvis genom att göra allmänna handlingar tillgängliga via Internet.⁶ Detsamma gäller den upplysningsskyldighet som myndigheter har enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) att på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling.

I 8 § andra stycket personuppgiftslagen regleras personuppgiftslagens förhållande till myndigheternas arkivering och arkivmyndigheternas hantering av arkivmaterial. Härvid gäller att personupp-

⁵ Se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, s. 71.

⁶ Se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, s. 90.

giftslagens bestämmelser inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Datalagskommittén anförde bl.a. följande i fråga om myndigheternas arkiv.⁷

Att myndigheterna bevarar sina handlingar – i enlighet med bl.a. arkivlagen med anknytande författningar – har betydelse för möjligheten att utnyttja den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. /---/

Enligt artikel 6.1 b i EG-direktivet skall personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Behandling får inte senare ske av uppgifterna på ett sätt som är oförenligt med de ursprungligen angivna ändamålen. Senare behandling för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål skall dock enligt vad som uttryckligen anges inte anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det förutsätts att medlemsstaterna i detta fall beslutar om lämpliga skyddsåtgärder. Personuppgifterna får vidare, enligt artikel 6.1 e, lagras bara så länge det är nödvändigt med hänsyn till de ursprungliga eller senare ändamålen med behandlingen. För personuppgifter som lagras under längre perioder för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål skall medlemsstaterna vidta lämpliga skyddsåtgärder.

Behandlingen av personuppgifterna måste vidare alltid vara tillåten enligt artikel 7 i direktivet, t.ex. därför att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige eller för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Gäller det känsliga personuppgifter, måste också förutsättningarna i artikel 8 vara uppfyllda, t.ex. att medlemsstaten av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse har föreskrivit att behandlingen är tillåten.

Myndigheternas arkiv är en del av det svenska nationella kulturarvet, och arkiven skall tillgodose

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt
- forskningens behov (3 § 3 st. arkivlagen).

De ändamål som bevarandet av myndighetsarkiven skall tillgodose kan enligt vår mening hänföras under vad som i EG-direktivet kallas "historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål". Det är således, som vi ser det, inte nödvändigt att myndigheterna redan när personuppgifterna samlas in uttryckligen anger arkivering och bevarande som ett ändamål för behandlingen. Är en myndighets primära hantering av uppgifterna tillåten, kan det inte anses oförenligt med den primära hanteringen att bevara uppgifterna. Det kan inte heller anses oförenligt med de ursprungligen angivna ändamålen att myndigheten efter en tid lämnar över sina handlingar till en arkivmyndighet för långtidsförvaring.

⁷ SOU 1997:39 s. 219 f.

Myndigheterna är rättsligt förpliktade att bevara allmänna handlingar, och bevarandet är också en arbetsuppgift av allmänt intresse. Den behandling av icke känsliga personuppgifter som bevarandet utgör är således tillåten enligt artikel 7. För myndigheternas bevarande av känsliga personuppgifter behövs det däremot ett undantag enligt artikel 8.4; de svenska myndigheternas bevarande även av känsliga personuppgifter utgör enligt vår mening ett sådant viktigt allmänt intresse som berättigar en medlemsstat att göra ett undantag. Detta undantag måste omfatta också den insamling och det långtidsbevarande av personuppgifter som sker vid de särskilda arkivmyndigheterna som tar emot arkivmaterial från myndigheter och enskilda. Att arkivmyndigheten i sin tur lämnar ut uppgifterna med stöd av t.ex. offentlighetsprincipen kan inte anses oförenligt med de ändamål för vilka arkivmyndigheten samlade in uppgifterna. De bestämmelser som finns om sekretess och skydd för arkiv får anses utgöra sådana lämpliga skyddsåtgärder som krävs enligt EG-direktivet.

Personuppgiftslagen medför således inte hinder mot att myndigheter bevarar personuppgifter i allmänna handlingar. Sådant bevarande är också en förutsättning för att offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen skall uppfylla sina syften. Senare behandling för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål skall inte anses oförenlig med de ursprungliga ändamål för vilka uppgifterna samlades in, och det är också tillåtet att för sådana ändamål spara personuppgifter under längre tid. Arkivmyndighet får således utan hinder av personuppgiftslagen ta hand om arkivmaterial, detta under förutsättning att staten beslutar om eller vidtar lämpliga skyddsåtgärder.⁸ Beträffande personuppgifter i allmän handling finns sådana bestämmelser om lämpliga skyddsåtgärder i form av regler om sekretess och skydd för arkiv.

Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter

I 9 § personuppgiftslagen finns regler om de grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter som den personuppgiftsansvarige alltid måste uppfylla. För att behandlingen skall vara laglig krävs dessutom att den kan hänföras till något av de fall som anges i 10 § personuppgiftslagen.

Av grundläggande betydelse för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter och överföring av sådana uppgifter till datamedium är bestämmelsen i 9 § första stycket d) personupp-

⁸ Se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, s. 91.

giftslagen. Enligt denna punkt får personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Enligt andra stycket gäller emellertid att en behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte skall anses som oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Enligt personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet är behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål särskilt gynnad. Senare behandling för sådana ändamål skall inte anses oförenlig med de ursprungliga ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Det är också tillåtet att för sådana ändamål bevara personuppgifter under längre tid, dock inte längre än vad som behövs för dessa ändamål. Med behandling för historiska ändamål avses i första hand bevarandet i arkiv av personuppgifter. Myndigheternas arkivering och bevarande av allmänna handlingar har ju även undantagits från lagens tillämpning redan genom 8 § andra stycket.⁹

I 9 § fjärde stycket personuppgiftslagen finns vissa restriktioner avseende personuppgifter som behandlas för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. Härvid gäller att personuppgifterna får användas för att vidta åtgärder i fråga om den registrerade bara om denne har lämnat sitt samtycke eller det finns synnerliga skäl med hänsyn till den registrerades vitala intressen. Enligt 8 § andra stycket personuppgiftslagen gäller dessa begränsningar dock inte en myndighets användning av personuppgifter i allmänna handlingar.

När behandling av personuppgifter är tillåten

I 10 § personuppgiftslagen finns en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall det över huvud taget är tillåtet att behandla personuppgifter. Avser behandlingen känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelse m.m. eller personnummer eller samordningsnummer, måste behandlingen dessutom vara tillåten enligt bestämmelserna i 13–22 §§. Innebär behandlingen att personuppgifter förs över till tredje land måste också 33–35 §§ följas. Utgångspunkten är att personuppgifter alltid får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Oberoende av den registrerades samtycke får behandling av personuppgifter endast ske

⁹ Se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, s. 102.

om det är nödvändigt för att tillgodose vissa särskilda syften. För att nödvändighetsrekvisitet skall vara uppfyllt krävs inte att det skall vara faktiskt omöjligt att utföra en arbetsuppgift på ett sätt som inte omfattas av personuppgiftslagen, t.ex. genom vanlig pappersbehandling eller genom att uppgifter avidentifieras. Det torde räcka med att det innebär en påtaglig förenkling för den personuppgiftsansvarige att personuppgifter behandlas på automatiserad väg.¹⁰

Enligt 10 § d) och e) får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Datalagskommittén har som exempel på arbetsuppgifter av allmänt intresse nämnt bl.a. arkivering.¹¹

6.4.4 Är arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter tillåten enligt personuppgiftslagen?

I föregående avsnitt redovisas vissa bestämmelser i 8–10 §§ personuppgiftslagen som rör lagens grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Enligt vår uppfattning innebär bestämmelserna i såväl 8 § som 9 § andra stycket personuppgiftslagen att arkivmyndigheternas hantering av folkbokföringsuppgifter inte hindras av bestämmelserna i lagen i vart fall så länge uppgifterna behandlas för att tillgodose myndigheternas skyldighet enligt offentlighetsprincipen eller för arkivändamål.

Enligt 8 § första stycket personuppgiftslagen tillämpas bestämmelserna i lagen inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut uppgifter. Arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter som innebär utlämnande av uppgifter i allmänna handlingar strider således inte mot personuppgiftslagen. Detta innebär enligt vår mening att ett traditionellt utlämnande av uppgifter i allmänna handlingar, t.ex. folkbokföringsuppgifter på begäran av en släktforskare, inte hindras av personuppgiftslagens regler.

Enligt 8 § andra stycket personuppgiftslagen gäller vidare att lagens bestämmelser inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av

¹⁰ Jfr SOU 1997:39 s. 359 och SOU 2001:32 s. 95.

¹¹ Se SOU 1997:39 s. 361.

en arkivmyndighet. Denna bestämmelse innebär att personuppgiftslagen i sin helhet är undantagen från sådan behandling som innebär att arkivmaterial tas om hand av arkivmyndighet. Personuppgiftslagens bestämmelser förhindrar således aldrig arkivering av t.ex. det skälet att materialet innehåller känsliga personuppgifter. Detta framstår också som helt naturligt i beaktande av att arkivmaterialet, t.ex. folkbokföringsuppgifterna, är överlämnat material som arkivmyndigheterna inte kan ändra, och att det samtidigt föreligger en skyldighet för arkivmyndigheterna att bevara materialet för all framtid.

Syftet med arkivbildningen är enligt 3 § arkivlagen (1990:782) att myndigheternas arkiv, som en del av det nationella kulturarvet, skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Av det föregående följer att personuppgiftslagens bestämmelser egentligen blir aktuella först när arkivmyndigheterna behandlar folkbokföringsuppgifterna för något annat ändamål än vad som följer av offentlighetsprincipen eller arkivmyndigheternas uppgifter enligt arkivlagen.

Den viktigaste bestämmelsen i detta sammanhang är 9 § första stycket d) personuppgiftslagen, som säger att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Enligt 9 § andra stycket anses emellertid en behandling för historiska ändamål, vilket inkluderar arkivering, statistiska eller vetenskapliga ändamål, aldrig oförenlig med de ursprungliga ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Annat utlämnande av folkbokföringsuppgifter än sådant som sker enligt arkivmyndigheternas skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen är således alltid i överensstämmelse med personuppgiftslagen, om det sker för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

I detta sammanhang kan framhållas att Offentlighets- och sekretesskommittén i betänkandet Ny sekretesslag intagit den ståndpunkten att ett utlämnande av personuppgifter till en annan myndighet som sker i överensstämmelse med sekretesslagen alltid

är att anse som en tillåten behandling enligt personuppgiftslagens bestämmelser.¹²

De enda tillfällen som personuppgiftslagens bestämmelser blir tillämpliga för arkivmyndigheterna är enligt vår mening när behandling sker för ett annat ändamål än bevarande av allmänna handlingar eller arkivmyndigheternas skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Ett sådant tillfälle är t.ex. om publicering av folkbokföringsuppgifter sker via Internet. Publicering på Internet innebär ett annat tillhandahållande än vad som åligger myndigheterna enligt tryckfrihetsförordningen. Vid ett utlämnande på Internet har arkivmyndigheterna inte heller någon kontroll över för vilka ändamål uppgifterna behandlas. Folkbokföringsmaterial utgörs emellertid av allmänna handlingar som skall vara lätt tillgängliga för allmänheten.

Det är endast folkbokföringsuppgifter som inte kan omfattas av sekretess, dvs. uppgifter som är äldre än sjuttio år, som kan bli aktuella för publicering på Internet (se avsnitt 7.6). Detta äldre material är å andra sidan rimligen främst användbart för historiska och vetenskapliga ändamål, t.ex. släktforskning, vilka ändamål står i överensstämmelse med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Uppgifter som är äldre än sjuttio år bör, i motsats till det aktuella material som i dag finns i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, inte vara intressant för t.ex. direktreklam eller andra sådana syften som strider mot de ursprungliga ändamålen. Därför kan möjligen själva integritetsfrågan när det gäller publicering av folkbokföringsuppgifter på Internet sägas vara avgjord av bestämmelserna i sekretesslagen. En publicering av uppgifter som är äldre än sjuttio år bör stå i överensstämmelse med personuppgiftslagen, eftersom dessa uppgifter i princip inte är användbara för andra än tillåtna ändamål. Dessutom har integritetsintresset mer eller mindre klingat av.

Formellt är det dock alltså fråga om personuppgifter om de personer de äldre uppgifterna avser fortfarande är i livet. Det framstår därför som rimligt att anse att vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter, såsom t.ex. uppgifter om hälsa eller adoption, ändå inte bör publiceras på Internet. Det kan därför vara nödvändigt att förena en eventuell publicering av folkbokföringsuppgifter på Internet med vissa begränsningar med hänsyn till skyddet av den

¹² Se SOU 2003:99 Del 1 s. 230 ff.

personliga integriteten. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.6.3.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att behandling av folkbokföringsuppgifter som bevaras hos arkivmyndighet är undantaget från personuppgiftslagens regler i vart fall så länge uppgifterna endast behandlas enligt arkivlagen eller för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. Folkbokföringsuppgifter får hos arkivmyndigheterna även behandlas för andra ändamål så länge dessa inte strider mot de ursprungliga ändamål för vilka uppgifterna en gång samlades in. Någon behandling av folkbokföringsuppgifter som strider mot personuppgiftslagen synes i dag inte ske hos arkivmyndigheterna som enbart behandlar uppgifter i enlighet med myndigheternas skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen och arkivlagen.

6.4.5 Är skanning tillåten?

Som tidigare framförts innebär skanning av folkbokföringsuppgifter från pappersformat till datamedium att personuppgiftslagen blir tillämplig fullt ut på det folkbokföringsmaterial som överförs till datamedium (migrering). När det gäller frågan om sådan migrering är tillåten kan bl.a. följande framhållas.

För det första är det tillåtet att behandla personuppgifter automatiserat även om det är faktiskt möjligt att behandla uppgifterna manuellt. Redan den omständigheten att det innebär en påtaglig förenkling för den personuppgiftsansvarige medför, som ovan påpekats, att personuppgifterna får behandlas på automatiserad väg.

För det andra finns det sakliga skäl som talar för värdet av migrering. Det finns en rättslig förpliktelse för myndigheter att bevara allmänna handlingar, och bevarandet är också en fråga av allmänt intresse. Arkivmyndigheternas uppgift är att bevara folkbokföringsmaterialet för all framtid. Samtidigt är folkbokföringsuppgifterna ett mycket efterfrågat material och en omfattande användning riskerar att förstöra uppgifter som bevaras på pappershandlingar. En migrering av folkbokföringsmaterialet torde således, på motsvarande sätt som mikrofilmning, syfta till att garantera det huvudsakliga ändamålet med arkivmyndigheternas behandling, nämligen att bevara materialet. Om folkbokföringsmaterialet kan göras tillgängligt på automatiserad väg underlättas också allmänhetens möjlighet att ta del av allmänna handlingar, vilket främjar

offentlighetsprincipens syften. Vi anser därför att den migrering som nu pågår hos arkivmyndigheterna är tillåten och inte står i strid med personuppgiftslagen.

6.5 Lag, förordning eller myndighetsföreskrifter

Vårt förslag: De grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter skall regleras i lag. Kompletterande bestämmelser meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vi konstaterar i det tidigare avsnittet 6.3 att behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter bör författningsregleras särskilt. En viktig fråga är om en sådan författningsreglering bör ske i form av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter.

I verksamheten behandlas en stor mängd uppgifter om enskilda personer i olika register eller datorsystem. Uppgifterna kan i flera fall vara känsliga och det är därför viktigt att de behandlas på ett sådant sätt att vederbörlig hänsyn tas till de registrerades personliga integritet.

Frågor om regleringen av personregister har behandlats av konstitutionsutskottet, som bl.a. påpekat att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag.¹³ Denna uppfattning har även regeringen givit uttryck för.¹⁴ Enligt vår uppfattning är den automatiserade behandling av personuppgifter som förekommer i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter av sådan karaktär och omfattning att de grundläggande principerna för behandlingen bör slås fast i lag.

Vad vi anser måste framgå av lagen är främst sådana grundläggande bestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, personuppgiftsansvar, vem som får ha direktåtkomst och vilka rättigheter enskilda har. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör dessutom kunna meddela vissa kompletterande bestämmelser.

¹³ Se bet. 1990/91:KU11 s. 11 och 1997/98:KU18 s. 48.

¹⁴ Se bl.a. prop. 1990/91:60 s. 58 och 1997/98:44 s. 41.

7 Författningsregleringen av behandling av folkbokföringsuppgifter

7.1 Lagstiftningens systematik och allmänna tillämpningsområde m.m.

Vårt förslag: En lag som reglerar de statliga arkivmyndigheternas behandling av personuppgifter i dess verksamhet med folkbokföringsuppgifter skall införas. Lagen skall utgå från personuppgiftslagens tillämpningsområde, begrepp och terminologi. I lagen skall anges de undantag, preciseringar och förtydliganden i förhållande till personuppgiftslagen som är motiverade.

I vårt uppdrag ingår att analysera om det mot bakgrund av vikten av att skydda den personliga integriteten är önskvärt att tillgängligheten ökar till de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna, genom att dessa läggs ut på Internet eller liknande nätverk. Vårt arbete skall härvid bedrivas med utgångspunkten att arkivmyndigheternas verksamhet skall vara effektiv med rationellt datorstöd samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet. Om vi efter en sådan avvägning bedömer att en utökad automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter är möjlig, bör den enligt direktiven författningsregleras.

Folkbokföringsmaterialet som förvaras hos de statliga arkivmyndigheterna är mycket efterfrågat. Det är en del av det nationella kulturarvet och används flitigt såväl i professionell forskning, inom t.ex. medicin och historia, som i släkt- och hembygdsforskning. Materialet är också av stor betydelse för rättskipningen och förvaltningen.

Det folkbokföringsmaterial som överlämnats till arkivmyndigheterna från Svenska kyrkan är på pappersformat. Det innebär att materialet på grund av den stora efterfrågan utsätts för ett stort

slitage. Hantering av stora och otympliga kyrkoböcker är också påfrestande för arkivmyndigheternas personal av rena arbetsmiljöskäl.

Mot bakgrund härav är det vår mening att en utökad automatiserad behandling påtagligt skulle effektivisera arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. Det är av samma orsaker önskvärt att tillgängligheten till folkbokföringsuppgifterna ökar genom att de görs tillgängliga via t.ex. Internet. Det är vår uppfattning att det är möjligt att åstadkomma en sådan effektivisering av arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter – genom ett rationellt datorstöd och med ökad tillgänglighet till folkbokföringsuppgifterna – samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet.

Det folkbokföringsmaterial som förvaras hos arkivmyndigheterna är mycket omfattande och innehåller en stor mängd personuppgifter som även kan vara känsliga. Som tidigare framhållits är det statsmakternas uppfattning att omfattande behandling av personuppgifter som dessutom kan vara av särskilt känslig natur bör regleras särskilt i lag. Vi föreslår därför att arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter skall regleras i en särskild lag.

Det finns ingen enhetlig systematik bland de registerförfattningar som i dag reglerar behandling av personuppgifter inom skilda myndighetsområden (jfr avsnitt 7.3). Vilken systematik som väljs kan vara beroende av olika faktorer, exempelvis hur omfattande regleringen blir, vilken verksamhet den avser och om författningen skall gälla utöver eller i stället för personuppgiftslagen.

Personuppgiftslagens regler gäller för behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna om inte annat regleras särskilt. Den nya lagen bör enligt vår mening bygga på personuppgiftslagen och endast innehålla de särbestämmelser och förtydliganden som är nödvändiga för just denna verksamhet.

Som vi redogjort för tidigare är det vår uppfattning att arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter sker i överensstämmelse med personuppgiftslagens regler och att särskilda bestämmelser i första hand är nödvändiga i fråga om sådant utlämnande av uppgifter som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att få ut allmänna handlingar och arkivmyndigheternas uppgifter enligt arkivlagen (jfr avsnitt 6.4.4).

Vår mening är därför att lagen skall ha en begränsad omfattning med ett fåtal bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen.

Lagregleringen bör endast innehålla de från integritetssynpunkt viktigaste bestämmelserna och inte vara alltför detaljerad. Utöver de nödvändiga och grundläggande bestämmelserna om tillämpningsområde, ändamål och personuppgiftsansvarig bör särskilt regleras enskildas direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter samt arkivmyndigheternas möjlighet att ta ut avgift för att lämna ut uppgifter. Lagen bör vidare innehålla särskilda bestämmelser om enskildas rättigheter med möjlighet till rättelse, skadestånd och överklagande.

Lagens bestämmelser kommer att gälla generellt för all behandling av folkbokföringsuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet, oavsett om det gäller e-posthantering, enkel ordbehandling eller förande av omfattande och för myndigheten gemensamma personregister.

7.2 Tillämpningsområde

Vårt förslag: Lagen skall tillämpas på behandling av personuppgifter i de statliga arkivmyndigheternas verksamhet med den svenska folkbokföringen, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad. Även behandling av personuppgifter i manuella register skall omfattas av lagens tillämpningsområde.

7.2.1 Verksamhetsområdet

Lagen skall tillämpas vid behandling av personuppgifter i de statliga arkivmyndigheternas verksamhet med den svenska folkbokföringen.

Med begreppet *de statliga arkivmyndigheterna* avses Riksarkivet och landsarkiven samt andra arkivinstitutioner med landsarkivs uppgifter. De senare innefattas fortsättningsvis i begreppet landsarkiv. Målet för Riksarkivet och landsarkiven är, i enlighet med arkivlagen, att myndigheternas arkiv, vilka är en del av det nationella kulturarvet, skall hanteras så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

I landet finns sju landsarkiv, vilka ligger i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund. Landsarkiven är arkivmyndigheter och arkivdepåer under Riksarkivet och har i

princip samma uppdrag som Riksarkivet på regional nivå inom sina respektive distrikt. Landsarkivets uppgifter fullgörs i Stockholms län av Stockholms stadsarkiv och i Värmlands län av Värmlandsarkiv. Samtliga dessa myndigheter omfattas enligt 1 och 29 §§ förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven av begreppet de statliga arkivmyndigheterna.

De statliga arkivmyndigheterna har som huvuduppgift att främja en god arkivhantering samt att bevara, vårda, tillhandahålla och levandegöra arkivmaterial. Arkivmyndigheterna har enligt 9 § första stycket arkivlagen (1990:782) rätt att överta arkivmaterial från myndigheter som står under dess tillsyn.

I enlighet med arkivmyndigheternas uppdrag att ta emot och förvara allmänna handlingar har till arkivmyndigheterna överlämnats en stor mängd uppgifter från den svenska folkbokföringen. När ansvaret för den löpande folkbokföringen den 1 juli 1991 överfördes från Svenska kyrkan till skattemyndigheterna bestämdes att kyrkobokföringsmaterialet till och med detta datum skulle överlämnas till arkivmyndigheterna. I enlighet härmed förvaras i dag i princip allt folkbokföringsmaterial fram till den 30 juni 1991 hos landsarkiven. Detta material omfattar bl.a. församlingsböcker, personakter, födelse- och dödböcker, dop-, vigsel-, begravnings- och flyttlängder.

Sedan den 1 juli 1991 ansvarar Skatteverket, tidigare skattemyndigheterna, för folkbokföringen. Verksamheten bedrivs vid skattekontoren där registrering av folkbokföringsuppgifter sker i lokala datorregister. Vilka uppgifter som härvid får registreras regleras i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Även om så ännu inte skett kommer även Skatteverket av allt att döma att i framtiden överlämna arkivmaterial i form av folkbokföringsuppgifter till arkivmyndigheterna för förvaring.

I kap. 3 beskriver vi *den svenska folkbokföringen* ur ett historiskt perspektiv. Här förklaras hur den moderna civila folkbokföringen som i dag åligger Skatteverket har vuxit fram ur den registrering av befolkningen som tidigare utfördes i kyrkans regi. Den svenska folkbokföringen har under åren genomgått en ständig utveckling, inte bara vad gäller metoderna för registrering av befolkningen utan även avseende anteckningarnas noggrannhet och omfattning. Såväl system för registrering, medium för bevarande av uppgifter och inte minst ansvarig huvudman för folkbokföringsverksamheten har ändrats. Oberoende härav är den svenska folkbokföringen allt

sedan 1600-talet och ända fram till våra dagar en kontinuerligt vårdad och alltjämt levande institution. Ny folkbokföring har hela tiden haft sitt ursprung i äldre och den svenska folkbokföringen utgör härigenom, trots ändringar i de lagar och förordningar som styrt verksamheten, ett sammanhängande och integrerat system. Dessa förhållanden gör den svenska folkbokföringen världsunik i sitt slag.

Denna unika kontinuitet hos den svenska folkbokföringen har för vår del varit en naturlig utgångspunkt när det gäller att bestämma tillämpningsområdet för den reglering som skall styra arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Den svenska folkbokföringen utgör en fundamental del av det nationella kulturarvet. En omfattande mängd folkbokföringsmaterial har i enlighet med statsmakternas föreskrifter överlämnats, och överlämnas oavbrutet, till arkivmyndigheterna. Arkivmyndigheterna är rättsligt förpliktade att för all framtid bevara, vårda och tillhandahålla samt levandegöra detta arkivmaterial. Mot bakgrund härav anser vi att arkivmyndigheterna givetvis måste få behandla alla de uppgifter som är hänförliga till den svenska folkbokföringen.

Folkbokföringsverksamheten har bedrivits under en mycket omfattande tidsperiod. Samtidigt har verksamheten ständigt förändrats till såväl innehåll som omfattning; den har även bytt huvudmannaskap. Folkbokföring var innan folkbokföringsreformen år 1991 en sammanfattande beteckning för kyrkobokföring genom pastorsämbetena och mantalsskrivning genom de lokala skattemyndigheterna, i enlighet med bl.a. 1946 och 1967 års folkbokföringsförordningar. Tidigare författningar som reglerar folkbokföring nationellt är bl.a. 1686 års kyrkolag, med bestämmelser om kyrkobokföring, och 1894 års kyrkoboksförordning. Därutöver finns särskilda regleringar som gällt civil folkbokföring i Göteborg och Stockholm, t.ex. genom de s.k. rotemännen. Sedan år 1991 regleras den svenska folkbokföringen av folkbokföringslagen (1991:481) med anknytande författningar.

Mot bakgrund härav anser vi att den närmare definitionen av begreppet den svenska folkbokföringen måste utgå från den lagstiftning som gällt samt nu och i framtiden gäller för folkbokföringsverksamheten. En sådan definition säkerställer att arkivmyndigheterna får behandla samtliga de uppgifter som enligt särskilda föreskrifter har överlämnats eller överlämnas till myndigheterna och som omfattas av verksamheten med folkbokföringsuppgifter.

Inom lagens tillämpningsområde för behandling av folkbokföringsuppgifter och inom begreppet den svenska folkbokföringen faller således vad som omfattas av den vid varje tidpunkt gällande materiella lagstiftningen för verksamhet med folkbokföring.

7.2.2 Behandling som omfattas

Enligt vår uppfattning bör författning som skall reglera arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter omfatta samma grundläggande behandling som personuppgiftslagen. Härmed avses helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Manuell behandling av personuppgifter omfattas alltså av lagen om uppgifterna är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt mer än ett kriterium.

7.2.3 Behandling av uppgifter om avlidna

Vårt förslag: Uppgifter om avlidna skall inte omfattas av lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna.

Personuppgiftslagen gäller endast vid behandling av personuppgifter, dvs. all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Det innebär att behandling av uppgifter om avlidna inte alls omfattas av lagen. Enligt direktiven har utredningen som särskild uppgift att analysera om det finns anledning att även innefatta behandling av ”personuppgifter” beträffande avlidna personer i en eventuell lagstiftning som reglerar behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Vår uppfattning är att det saknas skäl för att låta lagen även omfatta uppgifter om avlidna personer.

Behovet av skydd för den personliga integriteten iaktas främst genom bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100). Härvid gäller i fråga om folkbokföringsuppgifter enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen att uppgifter om enskilda personliga förhållanden inte skall lämnas ut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller

någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretesskyddet gäller i princip även till förmån för avliden. Även utlämnande av uppgifter om en avliden person kan därför vägras. Sekretessen kan dock aldrig bestå längre än 70 år.

Det finns ett mycket stort allmänt intresse av att folkbokföringsuppgifter är lätt tillgängliga. När det gäller uppgifter som är äldre än sjuttio år och dessutom avser avlidna personer anser vi att detta intresse överväger intresset av att skydda avlidna personers personliga integritet. Avlidna personer har av naturliga skäl inte samma behov av skydd för den personliga integriteten som levande personer.

Genom att låta avlidna omfattas av de föreslagna bestämmelserna skulle lagen få en vidare omfattning än vad personuppgiftslagen har. Samtidigt skulle en sådan reglering i princip inte få någon praktisk betydelse. Endast de bestämmelser vi föreslår om personuppgiftsansvar, ändamål och direktåtkomst skulle eventuellt få tillämplighet på uppgifter om avlidna. Arkivmyndigheterna får enligt vår mening anses komma att behandla alla uppgifter korrekt och i enlighet med gällande regler även om personuppgiftsansvaret inte uttryckligen omfattar uppgifter om avlidna personer. Uppgifter om avlidna torde heller inte komma att behandlas i strid med ändamålsbestämmelsen, eftersom denna utgår från vad som redan gäller för arkivmyndigheterna enligt arkivlagen.

De enda bestämmelser som i praktiken skulle bli tillämpliga i fråga om uppgifter om avlidna är reglerna om direktåtkomst för enskilda (se avsnitt 7.6.3). Enligt förslaget kommer emellertid direktåtkomst att vara möjlig enbart när det gäller uppgifter som är äldre än sjuttio år. Fram till och med denna tidpunkt åtnjuter uppgifter om avlidna i princip samma skydd som uppgifter om levande personer enligt bestämmelserna i sekretesslagen. Efter denna tidpunkt har enligt sekretesslagen behovet av skydd för den personliga integriteten upphört när det gäller folkbokföringsuppgifter, och detta gäller såväl levande som avlidna personer.

Vidare föreslår vi att vissa uppgifter, enligt vad regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer närmare föreskriver, inte skall vara tillgängliga för direktåtkomst ens efter denna tidpunkt. Sådana föreskrifter kan naturligtvis även komma att omfatta uppgifter som berör avlidna personer.

Sammanfattningsvis anser vi att lagen inte bör omfatta uppgifter om avlidna personer.

7.3 Förhållandet till personuppgiftslagen

Vårt förslag: Lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna skall gälla utöver personuppgiftslagen. Detta innebär att personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter, om inte annat följer av lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna eller föreskrifter som är meddelade med stöd av den lagen.

En viktig fråga är i vilken omfattning personuppgiftslagens bestämmelser skall vara tillämpliga på arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Personuppgiftslagen är generellt tillämplig på all behandling av personuppgifter och kommer därför att gälla i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter om det inte finns avvikande bestämmelser i lag eller förordning.

I våra direktiv uttalas att det är regeringens mening att särlagstiftning bör gälla utöver personuppgiftslagen och begränsas till att avse frågor som är specifika för den verksamhet som omfattas av lagstiftningen, och att utredaren skall lämna förslag till lagstiftning utformad efter sådana riktlinjer. Vi har noga övervägt vilken lagstiftningsteknik som är mest lämplig för regleringen av arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. I tidigare lagstiftningsärenden har olika varianter förekommit.

Den lagstiftningsmodell som regeringen enligt direktiven förordar, innebär att personuppgiftslagen över huvud taget inte nämns eller att det klart anges att den särskilda författningen gäller utöver personuppgiftslagen. I båda fallen gäller de från personuppgiftslagen avvikande bestämmelserna i den särskilda författningen före personuppgiftslagen. När reglering i den särskilda författningen saknas kommer däremot personuppgiftslagens bestämmelser att vara tillämpliga. En nackdel med att på så sätt låta den särskilda författningen gälla utöver personuppgiftslagen är att det kan vara svårt för lagtillämparen att överblicka vilka bestämmelser i personuppgiftslagen som är tillämpliga och i vilken omfattning bestämmelserna i den särskilda författningen, avviker från personuppgiftslagens regler. Modellen används bl.a. i polisdatalagen (1998:622), vilken mött kritik inom polisväsendet på grund av att den anses svår att tillämpa.

En annan modell är att de bestämmelser i personuppgiftslagen som skall vara tillämpliga skrivs ut i klartext i den särskilda författningen, som härigenom således gäller i stället för personuppgiftslagen. Fördelen med en sådan lösning är att tillämparen snabbt får klart för sig vilka bestämmelser som gäller utan att ens behöva gå till personuppgiftslagen. En sådan modell har använts i Polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) med förslag till ny polisdata lag. Utformningen av lagen har där motiverats med att det är en fördel för tillämparen att ha alla tillämpliga bestämmelser samlade i en enda lag. En nackdel med att direkt skriva in bestämmelser som finns i personuppgiftslagen är att det därigenom införs en onödig dubbelreglering, eftersom personuppgiftslagens bestämmelser ändå gäller om inget annat anges. Dessutom innebär även mindre ändringar i personuppgiftslagen att motsvarande justeringar måste göras i den särskilda författningen. Den särskilda lagen kan även komma att bli onödigt omfattande. Polisdatautredningens betänkande bereds alltjämt inom Regeringskansliet och något förslag till ny lag har ännu inte lagts fram för riksdagen.

Ett tredje sätt att utforma lagstiftningen på är att de bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen regleras särskilt i specialförfattningen och att det uttryckligen hänvisas till de lagrum i personuppgiftslagen som skall vara tillämpliga. Härigenom gäller särslagstiftningen i stället för personuppgiftslagen. Även denna modell bygger på att det är av stort värde att inte lämna lagtillämparen utan vägledning när det gäller vilka bestämmelser i personuppgiftslagen som är tillämpliga.

Metoden har emellertid fått kritik av lagrådet som bl.a. ansåg att lagstiftningstekniken var riskfylld med hänsyn till såväl svårigheterna att överblicka om dataskyddsdirektivet blir till fullo genomfört i registerlagstiftningen som till möjligheten att vid kommande lagändringar hänvisningarna till personuppgiftslagen blir felaktiga eller missvisande. Lagrådet ansåg att syftet att tillgodose myndigheternas bekvämlighet likaväl kan vinnas genom administrativa anvisningar.¹

Trots lagrådets kritik ansåg emellertid riksdagen att nämnda tredje metod skulle tillämpas i den lagstiftning om behandling av personuppgifter som gäller inom skatteförvaltningen (SFS 2001:181–183), exekutionsväsendet (SFS 2001:184) och Tullverket

¹ Se prop. 2000/01:33 s. 345 f.

(SFS 2001:185). Således är lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet så utformad att den gäller i stället för personuppgiftslagen med uttryckliga hänvisningar till de lagrum i personuppgiftslagen som skall vara tillämpliga. Fördelarna med en sådan lagstiftning är att den blir mer överskådlig, tydlig och lättillämpad än om inga hänvisningar görs till personuppgiftslagen.

Lagstiftningstekniken har emellertid tillämpats även därefter. Tullbrottsdatautredningen föreslår i betänkandet Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet (SOU 2002:113) en särskild registerlag för behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet som skall gälla i stället för personuppgiftslagen, vars bestämmelser skall tillämpas på behandling av personuppgifter hos Tullverket endast när det anges särskilt. Även Underrättelsedatautredningen har i betänkandet Försvarets underrättelseverksamhet och Säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet (SOU 2003:34) föreslagit en lagstiftning som skall gälla i stället för personuppgiftslagen.

När det gäller arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter har vi konstaterat att denna i dag står i överensstämmelse med personuppgiftslagens reglering. Vad som enligt vår mening medför särskilt behov av särreglering är sådan framtida behandling av personuppgifter som innebär att arkivmyndigheterna lämnar ut folkbokföringsuppgifter i annan ordning än vad som följer av myndigheternas skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen eller arkivlagen, t.ex. utlämnande av folkbokföringsuppgifter på Internet. Detta innebär i princip att det endast i fråga om direktåtkomst behövs från personuppgiftslagen avvikande regler (se avsnitt 7.6.3).

Med hänsyn till att personuppgiftslagen i allt väsentligt bör vara tillämplig på arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter och till att särlagstiftningen således endast behöver innehålla ett begränsat antal avvikande och förtydligande regler, talar enligt vår mening övervägande skäl för att tillämpa den av regeringen förordade lagstiftningstekniken. Vi föreslår därför att lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna bör gälla utöver personuppgiftslagen.

Av 2 § personuppgiftslagen följer att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från den lagen, skall de bestämmelserna gälla. I moderna registerlagar är det vanligt att det tas in en särskild paragraf som anger förhållandet till person-

uppgiftslagen. Den av oss föreslagna lagen omfattar endast de särbestämmelser och förtydliganden som det bedömts föreligga behov av. Detta innebär att personuppgiftslagen gäller för behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter om inte avvikande bestämmelser finns i den föreslagna lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det kan finnas anledning att upplysa om detta i lagen. Enligt vår mening är det emellertid inte nödvändigt med en särskild paragraf som uttrycker detsamma som redan framgår av 2 § personuppgiftslagen.

7.4 Tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter

Våra förslag: Tydliga och konkreta ändamål för behandling av personuppgifter skall anges i lag. Personuppgifter skall få behandlas bara för de angivna ändamålen.

Folkbokföringsuppgifter skall som en del av det nationella kulturarvet bevaras, hållas ordnade och vårdas samt får i övrigt behandlas för att tillgodose

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter i statliga personregister får användas har alltid haft en central roll i registerförfattningar. Genom att ange ändamålen och reglera vilka uppgifter som får behandlas, har ramen för hanteringen av personuppgifter satts upp. I och med dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen har betydelsen av klara ändamålsbestämmelser ökat än mer. Ett av de viktigaste inlagen i direktivet och personuppgiftslagen är nämligen att personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att uppgifterna senare inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med de för vilka uppgifterna samlades in.²

Den definition av ändamålen som vi föreslår för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter utgår från arkiv-

² Jfr artikel 6.1a i Dataskyddsdirektivet och 9 § personuppgiftslagen.

myndigheternas uppgifter enligt arkivlagen och instruktionen för myndigheterna.

Grunden för det statliga arkivväsendet är principen om att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Arkivlagen definierar arkiv som bildat av myndigheternas allmänna handlingar. Myndigheternas arkiv är enligt arkivlagen en del av det nationella kulturarvet. Arkivmaterialet som i allt väsentligt utgörs av allmänna handlingar bildar en sammanhängande och detaljrik dokumentation av förhållandena i landet och av hur landet styrs.³

Riksarkivet och landsarkiven är enligt 1 § förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven statliga arkivmyndigheter med det särskilda ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet som framgår av arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och nämnda instruktion. Av 3 § instruktionen följer bl.a. att Riksarkivet särskilt skall verka för att myndigheter och organ som förvarar statliga arkiv på ett ändamålsenligt sätt fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen och för utveckling av arkivverksamheten. Enligt 4 § instruktionen skall Riksarkivet beträffande handlingar som mottagits för förvaring där hålla dem tillgängliga, främja utnyttjandet av arkivmaterial genom att tillhandahålla och levandegöra arkivinformation och verka för att arkiven och samlingarna blir fullständiga. Av 23–26 §§ instruktionen framgår att landsarkiven har samma uppgifter som Riksarkivet inom sina respektive områden.

Målet för arkivverksamheten är enligt 3 § arkivlagen att myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de kan tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Enligt förarbetena till arkivlagen motiveras de grundläggande bestämmelserna om målet för arkivverksamheten sammanfattningsvis på följande sätt. Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en förutsättning för den insyn i den offentliga förvaltningen som utgör ett grundläggande element i vårt samhällsskick. Även om insynsintresset avklingar med tiden är det med stöd av handlingsoffentligheten som även äldre allmänna handlingar kan begäras utlämnande. Rätten till insyn enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet kan givetvis inte tillgodoses utan ett välordnat arkiv.

³ Se prop. 1989/90:72 s. 29.

Även med hänsyn till rättskipningens och förvaltningens egen verksamhet finns behov av en ändamålsenlig arkivering, bl.a. för att både domstolar och förvaltningsmyndigheter skall visa konsekvens i sin tillämpning av författningar och hålla reda på de uppgifter som en gång lämnats. Arkiven är också en viktig bas för forskning av olika slag. Detta medför krav på att allmänna handlingar bevaras, att de ordnas så att de går att hitta bland dem och att de vårdas så att de inte skingras eller förstörs.⁴

Arkivlagens bestämmelser i 3 § utgör också det övergripande målet för Riksarkivets och landsarkivens verksamhet enligt Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Riksarkivet och landsarkiven. Därutöver delas i regleringsbrevet arkivlagens krav upp i vissa delmål inom skilda verksamhetsgrenar. Således åligger det Riksarkivet och landsarkiven att inom verksamhetsgrenen *Bevara och vårda* att arbeta för en säker och ändamålsenlig förvaring och vård av de arkiv som förvaras hos arkivmyndigheterna. Inom verksamhetsgrenen *Tillhandahålla* skall arkivmyndigheterna vidareutveckla tillhandahållandet av de arkiv som förvaras hos arkivmyndigheterna. Verksamhetsgrenen *Tillgängliggöra* har som mål 1 en ökad överblick över och tillgänglighet till de arkiv som förvaras hos arkivmyndigheterna, och som mål 2 en ökad förståelse och ökat intresse för arkiven som källa för information och kunskap och för att ge perspektiv på samhällsutvecklingen och människors villkor. Fler och fler nya grupper av användare skall nås. Inom verksamhetsgrenen *Kunskapsuppbyggnad* är målet att kunskapsuppbyggnaden, inklusive sektorsforskningen, inom arkivområdet och informationen om kunskapsuppbyggnaden skall utvecklas och spridas.⁵

Arkivlagens definition av syftet med arkivmyndigheternas verksamhet kompletterat med den närmare preciseringen i instruktionen för myndigheterna och regeringens regleringsbrev anger på ett uttömmande sätt ändamålen för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Mot bakgrund härav är det vår uppfattning att arkivmyndigheternas uppgifter enligt 3 § arkivlagen på ett tydligt och konkret sätt anger för vilka ändamål myndigheterna behöver och skall få behandla folkbokföringsuppgifter.

Folkbokföringsuppgifter skall således få behandlas hos de statliga arkivmyndigheterna för rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen

⁴ Se prop. 1989/90:72 s. 29 ff.

⁵ Se Regeringsbeslut 2003-12-11 Ku2003/2590/Sam.

samt forskningens behov. Genom den av oss föreslagna ändamålsbestämmelsen omfattas all den ärendehantering som arkivmyndigheterna i nuläget utför inom ramen för sin verksamhet med folkbokföringsuppgifter.

Ändamålet *rätten att ta del av allmänna handlingar* innefattar enskildas rätt att med utnyttjande av offentlighetsprincipen ta del av allmänna handlingar som förvaras hos en arkivmyndighet. Enskilda kan önska få del av allmänna handlingar av en rad olika skäl. Vanligt är att enskilda vill ta del av handlingar för att använda uppgifterna i släkt- eller hembygdsforskning. Uppgifterna kan också vara nödvändiga för pågående ärenden hos domstolar och andra myndigheter, t.ex. bouppteckningar, namnbyten, gravrättsärenden samt ansökningar om visum. Svenska kyrkan behöver uppgifter ur sitt gamla material för att t.ex. uppdatera gravregister eller i övrigt uppgifter om dop, konfirmationer och vigslar m.m.

Domstolar och andra myndigheter efterfrågar för sitt arbete som framgått ovan i stor utsträckning uppgifter ur det folkbokföringsmaterial som förvaras hos arkivmyndigheterna. Folkbokföringsuppgifterna hos arkivmyndigheterna fyller således också *behovet av information för rättskipningen och förvaltningen*. Vidare vänder sig alla typer av myndigheter till arkivmyndigheterna med begäran om släktutredningar, uppgifter om t.ex. bostadsadresser, medborgarskap, personnummer, om en person är gift eller har barn m.m.

Folkbokföringsmaterialet skall bevaras för all framtid. Med utgångspunkt i arkivmyndigheternas uppgifter enligt arkivlagen är det vår mening att lagstiftningen inte skall begränsa arkivmyndigheternas möjligheter att utföra även andra uppgifter för rättskipningen och förvaltningen som avser folkbokföringsmaterialet och som kan bli nödvändiga i framtiden.

Slutligen tillgodoser arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter även *forskningens behov*. För forskningsändamål används materialet dels inom professionell forskning, såsom medicinsk, sociologisk och historisk forskning, dels inom amatörforskning, vilken främst utgörs av släkt- och hembygdsforskning.

7.5 Personuppgiftsansvaret

Vårt förslag: Arkivmyndighet skall vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför eller som det åligger myndigheten att utföra.

Personuppgiftsansvarig är enligt 3 § personuppgiftslagen den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandling av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige skall bl.a. se till att personuppgifter endast behandlas i överensstämmelse med lag och i övrigt på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgiftsansvaret täcker endast behandling av uppgifter om levande fysiska personer (personuppgifter).

I registerförfattningar är det vanligt, och enligt vår uppfattning lämpligt, att på ett tydligt sätt peka ut vem som är ansvarig för den behandling som regleras i de särskilda författningarna. Härigenom underlättas det för den enskilde att få rätt gentemot den personuppgiftsansvarige. Genom en bestämmelse som klart uttalar vem som bär personuppgiftsansvaret, i stället för att enbart låta personuppgiftslagens regler få avgöra frågan om vem som är personuppgiftsansvarig, kan också svåra gränsdragningsfrågor undvikas. En sådan reglering kan dock vara svår att tillämpa om den aktuella lagstiftningen berör många olika aktörer.

I avsnitt 2.1 redogörs närmare för de statliga arkivmyndigheternas organisation, med Riksarkivet som chefsmyndighet för landsarkiven vilka har ett regionalt ansvar. Enligt vår uppfattning är det inte möjligt att i lag närmare bestämma vilken myndighet i den berörda myndighetsorganisationen som bör vara ansvarig för olika specifika behandlingar. Utgångspunkten måste i stället vara att utforma regleringen så att den myndighet på vilken det ankommer att utföra en viss behandling också skall vara ansvarig för just den behandlingen.⁶

Vi anser i enlighet härmed att personuppgiftsansvaret bör utformas så att respektive arkivmyndighet (Riksarkivet och/eller enskilt landsarkiv) är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs inom myndighetens verksamhet. Personuppgiftsansvaret innebär att den myndighet som registrerar en uppgift i t.ex. ett datorsystem har ansvaret för att uppgiften är

⁶ Jfr prop. 2000/01:33 s. 97 f.

korrekt och att den inte behandlas på ett sätt som strider mot lagstiftningen. Vid den fortsatta behandlingen av personuppgifterna har den personuppgiftsansvaret som vid varje tillfälle bestämmer för vilka ändamål personuppgifterna skall behandlas. Om exempelvis en registrerad uppgift skulle komma att lämnas ut av en annan myndighet än den som registrerat uppgiften, skall den utlämnande myndigheten vara ansvarig för den behandling som utgörs av själva utlämnandet.⁷

Det är Riksarkivet som administrerar och i övrigt har det tekniska ansvaret för registreringen av folkbokföringsmaterialet. Riksarkivet utför den skanning som innebär att folkbokföringsmaterialet konverteras till elektroniskt lagrade bilder och Riksarkivet ansvarar för den server där dessa bilder lagras för distribution inom arkivväsendet. Riksarkivet fungerar härvid som en servicebyrå åt övriga arkivmyndigheter.

Riksarkivets tillgång till de elektroniskt lagrade uppgifterna och möjlighet att behandla dessa i sin verksamhet som arkivmyndighet är emellertid begränsad. Inom Riksarkivet är det endast den särskilda enheten SVAR som har tillgång till samtliga folkbokföringsuppgifter i digitalt format. Övriga delar av Riksarkivet har inte tillgång till folkbokföringsuppgifter som är yngre än 70 år. Folkbokföringsuppgift som är yngre än sjuttio år och som därför kan vara föremål för sekretess har i övrigt endast det landsarkiv som förvarar motsvarande originalhandling tillgång till i digitaliserat format. Det är härmed i första hand respektive landsarkiv som prövar begäran om utlämnande av allmän handling och som gör bedömning av frågan om sekretess när det gäller folkbokföringsuppgifter som är yngre än sjuttio år. Folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år har såväl alla landsarkiv som hela Riksarkivet tillgång till.

Utgångspunkten är således att det är Riksarkivet som de facto är formellt personuppgiftsansvarigt för alla folkbokföringsuppgifter som lagrats digitalt. Personuppgiftsansvar åligger också respektive landsarkiv för det skannade folkbokföringsmaterial som myndigheten har tillgång till, vilket primärt motsvaras av det material landsarkivet i fråga förvarar i pappersform.

Genom att det i den bestämmelse om personuppgiftsansvar som vi föreslår anges att en arkivmyndighet ansvarar för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet *utför eller som det*

⁷ Jfr prop. 2000/01:33 s. 98.

åligger myndigheten att utföra markeras att det finns ett ansvar inte endast för att utförd behandling är korrekt, utan även för att behandling faktiskt utförs när den skall ske.

7.6 Direktåtkomst

I många registerförfattningar och andra författningar som reglerar behandling av personuppgifter finns det särskilda bestämmelser om direktåtkomst till myndigheters register och databaser. Med direktåtkomst avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till ett register eller en databas, t.ex. via Internet, och på egen hand kan söka efter information utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Normalt kan information som finns tillgänglig via direktåtkomst kopieras av mottagaren och därefter bearbetas av denne. Givetvis blir mottagaren personuppgiftsansvarig för en sådan behandling. I begreppet direktåtkomst ligger att den som är ansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Det innebär att den som har direktåtkomst till samtliga uppgifter i en myndighets register själv kan välja vilka uppgifter han eller hon vill ta del av vid ett visst tillfälle, utan att myndigheten först fattar ett beslut om att uppgifterna skall lämnas ut.

Möjligheterna att utnyttja direktåtkomst kan dock begränsas av sekretesslagens bestämmelser. Direktåtkomst kan inte tillåtas om uppgifterna omfattas av sekretess som innebär att mottagaren vid en prövning enligt sekretesslagen inte med säkerhet skulle ha rätt att ta del av uppgifterna. I och med att direktåtkomst innebär att mottagaren fritt kan avgöra vilka uppgifter denne vill ta del av, så måste uppgifterna nämligen anses utlämnade i och med att direktåtkomst föreligger. Det spelar i det avseendet inte någon roll om mottagaren faktiskt använder sig av en viss uppgift eller inte.

En förutsättning för direktåtkomst torde därför vara att åtkomsten endast avser uppgifter för vilka det inte är föreskrivet sekretess eller uppgifter som enligt lag eller förordning skall lämnas ut till den som har direktåtkomst (se 14 kap. 1 § sekretesslagen) eller uppgifter som, enligt prövning på förhand, med stöd av general-klausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen får lämnas ut rutinmässigt till den som har direktåtkomst.

Direktåtkomst torde därmed i praktiken kunna medges endast om de aktuella uppgifterna är offentliga, dvs. att det inte är före-

skrivet om sekretess för dem, eller om det finns en skyldighet enligt sekretesslagen eller annan lag eller förordning att lämna ut de aktuella uppgifterna till den som får ha direktåtkomst.

Beträffande frågan om direktåtkomst har vi enligt direktiven i uppgift att särskilt överväga om det finns anledning att samordna arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter med den behandling som sker enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I samband härmed uppkommer frågor om direktåtkomst för arkivmyndigheterna till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7.6.1 Samordning mellan Skatteverkets och arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter

Vår bedömning: Skatteverket saknar med föreliggande sökmöjligheter behov av direktåtkomst till uppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter.

Det saknas därför skäl att samordna arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter med den behandling som sker enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

En förutsättning för direktåtkomst är att den tillgodoser ett klart behov. Skatteverkets behov av direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna skulle vara att – med angivande av personnummer – snabbare och enklare än i dag kunna hämta uppgifter från en personakt eller annat dokument som förvaras hos arkivmyndighet. Varje annan sökmetod än att använda personnummer skulle vara alltför tidsödande, och kanske till och med ogörligt med hänsyn till bristande kunskap hos dagens folkbokföringspersonal om kyrkobokföringsmaterialets struktur.

Eftersom det inte planeras några effektiva sökrutiner i arkivmyndigheternas folkbokföringsmaterial (jfr avsnitt 3.5) är det med hänsyn härtill, enligt inhämtad uppgift vid kontakt med Skatteverket, svårt att finna något stöd för att Skatteverket bör ha direktåtkomst till materialet. Detta innebär att det inte finns någon anledning att ändra dagens ordning där arkivmyndigheternas personal på förfrågan från Skatteverket tar fram önskad uppgift.

Mot denna bakgrund saknas enligt vår mening skäl för att samordna arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter

med den behandling som sker enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7.6.2 Arkivmyndigheternas behov av direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Vår bedömning: Arkivmyndigheterna bör medges direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Genom våra författningsförslag föreligger de legala förutsättningarna för sådan direktåtkomst.

Den 1 juli 1991 överfördes som framgått ansvaret för den löpande folkbokföringen från Svenska kyrkan till skattemyndigheterna. Skattemyndigheterna övertog inte de fysiska handlingar som kyrkan använt, utan byggde upp ett eget datasystem där de uppgifter som behövdes registrerades. Svenska kyrkans folkbokföringsmaterial överlämnades till landsarkiven. Den löpande folkbokföringen för tiden före den 1 juli 1991 finns således hos respektive landsarkiv, och folkbokföring därefter finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Landsarkivens folkbokföringsarkiv och Skatteverkets folkbokföringsdatabas innehåller därmed samma typ av uppgifter, men för olika tidsperioder. För att landsarkiven skall kunna ta fram uppgifter ur det folkbokföringsmaterial som förvaras hos dem finns ett stort behov av tillgång också till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

En uppgift som ofta behövs för att söka i landsarkivens folkbokföringsmaterial är upplysning om var i Sverige en person är född, dennes *födelsehemort*. Uppgiften måste tas fram hos Skatteverket när en sökande, som efterfrågar uppgift ur materialet, inte kan ange korrekt födelseförsamling vid sin begäran hos arkivmyndighet om utdrag ur födelse- och dopbok m.m.

Som angivits i avsnitt 7.4 efterfrågas uppgifter från det folkbokföringsmaterial som förvaras hos landsarkiven i många olika sammanhang. Av enskilda efterfrågas uppgifter bl.a. för släktforskning och utredningar om arvingar, namnbyte, adoptioner och lagfarter m.m. Landsarkiven får dagligen förfrågningar från exempelvis polismyndigheter eller socialförvaltningar om släktingar till påträffade avlidna eller svårt sjuka personer. Många medicinska forskningsprojekt bygger på att släktskap kan utredas. Att landsarkiven

kan ta fram dessa olika typer av uppgifter ur folkbokföringsmaterialet är således en förutsättning för att arkivmyndigheterna skall uppfylla arkivlagens övergripande mål om rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Den uppgift i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som landsarkiven behöver få tillgång till genom direktåtkomst är således i första hand födelsehemort. Denna uppgift används som ingång i kyrkobokföringsmaterialet och underlättar väsentligt arkivmyndighetens sökning i såväl det pappersbaserade materialet, som består av olika böcker och längder, som i det digitaliserade materialet. Det senare materialet utgörs av inskannade bilder utan några sådana särskilda sökmöjligheter som är vanligt när det gäller annan automatiserad behandling, såsom namn, personnummer eller annat. Uppgift om födelsehemort är nödvändig för att landsarkivens personal, med utgångspunkt från var och när en viss namngiven person är född skall kunna ta fram den kyrkobok där dennes födelse har registrerats. Utifrån informationen i denna kyrkobok kan sedan de övriga uppgifter som är efterfrågade i det enskilda ärendet tas fram om personen i fråga.

Ytterligare ett tydligt exempel på behov av direktåtkomst för arkivmyndigheterna är i samband med sekretessprövning vid handläggning av forskarförfrågningar. I vissa ärenden kan aktuella adressuppgifter eller andra personuppgifter behöva undersökas innan uppgifter kan lämnas ut. Den som efterfrågat uppgifter om sig själv kan ha lämnat namn- och adressuppgifter som behöver kontrolleras, så att de avser rätt person. Framförallt kan det vara fråga om att konstatera huruvida en efterfrågad person har skyddad adress eller om andra omständigheter som är av betydelse vid en sekretessprövning föreligger.

I vissa ärenden, särskilt landsarkivens handläggning av släktutredningar i arvsärenden, är det viktigt att kunna konstatera om en person lever eller inte.

Av ovanstående redovisning framgår klart det behov som arkivmyndigheterna har av direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Mot bakgrund härav är det vår mening att arkivmyndigheterna bör ges möjlighet till direktåtkomst till erforderliga uppgifter.

Fråga om direktåtkomst för andra myndigheter till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet behandlas i regeringens proposition om behandling av personuppgifter inom skatt-, tull-

och exekutionsväsendet. Regeringen framhåller att flertalet folkbokföringsuppgifter inte kan anses känsliga från integritetssynpunkt. Uppgifterna omfattas heller inte av någon starkare sekretess utan presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Enligt regeringens mening kan det från integritetssynpunkt inte anses innebära någon skillnad om en myndighet hämtar in uppgifter genom direktåtkomst eller på något annat sätt med hjälp av automatiserad behandling. Regeringen ansåg därför att en myndighet skall få ha direktåtkomst till de uppgifter som myndigheten själv får registrera.⁸

I enlighet härmed får en myndighet enligt 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § första och tredje stycket samma kapitel om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla dem. I det senare lagrummet anges bl.a. födelsehemort.

Genom den författningsreglering som vi föreslår avseende arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter får arkivmyndigheterna behandla varje uppgift som ingår i den svenska folkbokföringen. Härmed avses uppgifter som omfattas av den vid varje tidpunkt gällande materiella lagstiftningen för verksamhet med folkbokföring. Således omfattas även uppgifter som avses i 2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I och med att arkivmyndigheterna således får behandla de uppgifter som anges i detta lagrum finns de legala förutsättningarna för att medge arkivmyndigheterna direktåtkomst till de efterfrågade uppgifterna. Enligt Skatteverkets mening finns inga hinder mot att ge arkivmyndigheterna direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7.6.3 Direktåtkomst för enskilda

Våra förslag: Enskilda skall få ha direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, och en obegränsad direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter som är äldre än ett hundra år.

Uppgifter som är äldre än sjuttio år skall inte omfattas av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100).

⁸ Se prop. 2000/01:33 s. 145.

Det folkbokföringsmaterial som förvaras hos de statliga arkivmyndigheterna är en del av det nationella kulturarvet. Efterfrågan på uppgifter ur detta material är mycket stort hos såväl enskilda som organisationer och myndigheter. Enskilda vill ha tillgång till uppgifterna för bl.a. släkt- och hembygdsforskning men behöver dem också för kontakter med andra myndigheter.

Det är en grundläggande uppgift för arkivmyndigheterna att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. Sedan lång tid tillbaka tillhandhåller Riksarkivet och landsarkiven kyrkobokföringsuppgifter på mikrofilm. Tillgängligheten till uppgifterna för allmänheten och forskare har därmed ökat väsentligt, i jämförelse med om materialet endast hade funnits på papper.

Mot bakgrund av den stora efterfrågan på de folkbokföringsuppgifter som finns hos arkivmyndigheterna är det en naturlig utgångspunkt för våra förslag att ytterligare underlätta tillgången till dessa uppgifter genom att ge enskilda möjlighet till direktåtkomst. En sådan direktåtkomst kan också förväntas effektivisera arkivmyndigheternas arbete, genom att myndigheterna kan koncentrera sina resurser till utlämnande av material som inte kan bli föremål för direktåtkomst. Förslitningen av originalmaterialet kommer också att minska, vilket är en viktig faktor i sammanhanget, eftersom materialet skall sparas för all framtid. Direktåtkomst kan vidare få positiva konsekvenser för arbetsmiljön då personalen slipper att hantera stora och tunga arkivvolymmer.

Våra förslag medför inte i sig att folkbokföringsuppgifter kommer att tillhandahållas genom direktåtkomst. De bestämmelser vi föreslår innebär endast en möjlighet för arkivmyndigheterna att lämna ut folkbokföringsuppgifter via direktåtkomst. Samtidigt införs vissa integritetsskyddande regler, som enligt vår mening bör kringgärda ett sådant utlämnande.

Direktåtkomst kan som tidigare angivits medges endast om uppgifterna är offentliga eller om sekretessen inte hindrar att uppgifterna lämnas ut, t.ex. genom att det enligt lag eller förordning finns en skyldighet att lämna ut de aktuella uppgifterna.

Möjligheterna att medge direktåtkomst begränsas alltså av sekretesslagens regler. För folkbokföringsuppgifter kan sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gälla i högst sjuttio år. Sekretesslagens bestämmelser medför vidare att uppgifter inte kan lämnas ut

utan att frågan om sekretess gäller eller inte har prövats i varje enskilt fall av utlämnande och för varje uppgift för sig.⁹

Ett utlämnande i form av direktåtkomst innebär att mottagaren fritt kan avgöra vilka uppgifter denne vill ta del av, utan föregående prövning av sekretessfrågan i det enskilda fallet. Någon skyldighet enligt lag eller förordning för arkivmyndigheterna att lämna ut sekretessbelagda folkbokföringsuppgifter till enskilda föreligger inte. Av detta följer att endast uppgifter som med säkerhet inte kan omfattas av sekretess kan göras tillgängliga för enskilda genom direktåtkomst. Sekretess för folkbokföringsuppgifter gäller i högst sjuttio år. Således kan direktåtkomst för enskilda medges endast avseende folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år.

Med hänsyn till att det aktuella folkbokföringsmaterialet utgörs av handlingar som förts fortlöpande skall i enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 10 § sekretesslagen tiden härvid räknas från den tidpunkt då uppgiften antecknades i handlingen.

Folkbokföringsmaterialet innehåller ibland mycket känsliga uppgifter. Även om direktåtkomst skall gälla som huvudregel bör med hänsyn härtill inte alla uppgifter som är äldre än sjuttio år vara tillgängliga för enskilda genom direktåtkomst. Det bör enligt vår mening ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att med iakttagande av skyddet för de registrerades personliga integritet närmare bestämma till vilka uppgifter i folkbokföringsmaterialet direktåtkomst kan medges.¹⁰

När det gäller vilka typer av uppgifter som härvid kan bli föremål för direktåtkomst kan först konstateras att sekretess för folkbokföringsuppgifter endast gäller om det av särskild anledning kan antas att någon lider men om uppgifterna röjs. Presumtionen är alltså att uppgifterna är offentliga. För uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd eller nationalitet gäller normalt inte någon sekretess.¹¹ Jämförelse kan härvid göras med det massutlämnande av folkbokföringsuppgifter som Riksarkivet gjort till Sveriges Släktforskarförbund. Utdrag i datorformat av hela Sveriges mantalslängd över befolkningen år 1970 respektive år 1980 har lämnats ut med uppgift om födelsedatum, efternamn, förnamn, gatuadress, postadress, födelseförsamling, mantalsskrivningsförsamling och kyrkobokföringsförsamling.¹² Dessa typer av uppgifter

⁹ Jfr SOU 2003:99 s. 207.

¹⁰ Jfr prop. 2000/01:33 s. 145 angående direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter hos Skatteverket.

¹¹ Se Regner m.fl., Sekretesslagen En kommentar, s. 7:77.

¹² Se Riksarkivets beslut 2001-12-20 och 2002-01-15 Diariernr 42-2001/2195.

torde, när de är äldre än sjuttio år, utan vidare kunna bli föremål för direktåtkomst för enskilda. De uppgifter som främst bör bli föremål för övervägande om de enligt särskilda föreskrifter skall vara undantagna från direktåtkomst för enskilda är enligt vår mening uppgifter om bl.a. adoption, dödsorsak, faderskap, hälsa, könsbyte och äktenskaplig börd.

Med hänsyn till att det primärt är landsarkiven som är personuppgiftsansvariga för behandlingen av folkbokföringsuppgifter ligger det nära tillhands att anse att de, efter regeringens bemyndigande, skall bestämma till vilka uppgifter i folkbokföringsmaterialet direktåtkomst kan medges. Eftersom det finns sju olika landsarkiv i landet samt ytterligare två arkiv med landsarkivs uppgifter riskerar emellertid en sådan ordning att leda till att det kommer att gälla olika regler för direktåtkomst beroende på hos vilken arkivmyndighet folkbokföringsuppgifterna förvaras. Vi anser därför att det enligt eventuellt bemyndigande från regeringen bör åligga Riksarkivet att besluta om närmare bestämmelser för direktåtkomst och att dessa regler skall gälla för samtliga berörda arkivmyndigheter. Eftersom det härvid i första hand är fråga om att beakta skyddet för de registrerades personliga integritet bör en sådan reglering tas fram i nära samråd med Datainspektionen. Givetvis bör även synpunkter från nyttjargrupper beaktas.

I fråga om uppgifter som är äldre än hundra år anser vi att samtliga uppgifter bör kunna göras tillgängliga för direktåtkomst. När det gäller uppgifter som är så gamla torde intresset av att skydda den personliga integriteten ha av klingat och vara så litet att det, med beaktande av det stora allmänintresse som finns att folkbokföringsuppgifter är lätt tillgängliga, framstår som naturligt att göra samtliga uppgifter tillgängliga via direktåtkomst. Liknande överväganden har gjorts i England och Finland som har en motsvarande tidsgräns för fritt utlämnande av folkbokföringsuppgifter på t.ex. Internet (se avsnitt 5.1 och 5.3).

I förslaget till bestämmelse som reglerar enskildas rätt till direktåtkomst anges att sekretess inte hindrar direktåtkomst till uppgifter som är äldre än sjuttio år. Nödvändigheten av denna bestämmelse följer av 7 kap. 16 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse kan nämligen personuppgifter omfattas av sekretess även om de är äldre än sjuttio år. Folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år utgör personuppgifter i den mån de avser levande personer.

Enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifter behandlas i strid med personuppgiftslagen. Uttrycket personuppgift har i paragrafen samma innebörd som i personuppgiftslagen. Genom bestämmelsen föreskrivs ett generellt förbud att lämna ut personuppgifter, utan begränsning i tiden, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Även om bestämmelsen i praktiken endast är tillämplig vid massutlämnande¹³ måste den teoretiskt beaktas av myndigheten vid alla utlämnanden av personuppgifter, oavsett om uppgiften finns i ett personregister, på ett papper, i ett ordbehandlingsdokument, i en dator eller bara i en tjänstemans huvud och oavsett i vilken form utlämnandet sker. Bestämmelsen måste också beaktas oavsett om sökanden avser att ha personuppgiften i ett datoriserat personregister eller behandla den på något annat sätt som omfattas av personuppgiftslagen. Den prövning som myndigheten härvid måste göra skall avse om sökanden kommer att hålla sig till alla de bestämmelser som finns i personuppgiftslagen.¹⁴

Enligt vår mening skall arkivmyndigheterna inte behöva beakta om uppgifter som är äldre än sjuttio år eventuellt kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen, innan de kan lämnas ut via direktåtkomst. Att enskilda medges direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter, t.ex. genom utlämnande på Internet, innebär att en arkivmyndighet inte längre kan avgöra för vilka ändamål personuppgifterna kommer att behandlas. En tillämpning av 7 kap. 16 § sekretesslagen, som innebär att en arkivmyndighet måste pröva om alla mottagare av uppgifter som publicerats på Internet kommer att följa alla bestämmelser i personuppgiftslagen, skulle därför omöjliggöra eller i vart fall onödigt försvåra en eftersträvanvärd möjlighet att underlätta tillgången för allmänheten till äldre folkbokföringsuppgifter. Bestämmelsen bör därför inte vara tillämplig när det gäller utlämnande genom direktåtkomst av folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år.

En förutsättning för att undantag från sekretessen skall få regleras i någon annan författning än sekretesslagen är enligt 1 kap. 2 § sekretesslagen att den lagen innehåller en hänvisning till undantagsbestämmelsen. Vi föreslår därför att det i 7 kap. 16 § andra stycket sekretesslagen förs in en bestämmelse om att sekre-

¹³ Jfr Regner m.fl., Sekretesslagen En kommentar, s. 7:81.

¹⁴ Jfr SOU 2004:6 s. 253.

tess enligt första stycket inte hindrar att uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

Genom den föreslagna regleringen undantas sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen i fråga om folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år.

7.7 Avgift

Vårt förslag: Personuppgiftsansvarig arkivmyndighet skall få ta ut avgift för att lämna ut folkbokföringsuppgifter på medium för automatiserad behandling.

Rätten för arkivmyndighet att ta ut avgift får inte innebära inskränkning i rätten att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av allmän handling.

7.7.1 Avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande

Det grundläggande syftet med folkbokföringen är att tillgodose samhällets behov av folkbokföringsuppgifter. Vidare finns det ett stort allmänt intresse av att folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndighet är lätt tillgängliga. Dessa omständigheter talar mot att avgifter skall tas ut i arkivmyndigheternas verksamhet med behandling av folkbokföringsuppgifter. Avgiftsuttag medför också att en viss administration hos myndigheterna blir nödvändig.

Enskilda har normalt möjlighet att få tillgång till uppgifter med stöd av tryckfrihetsförordningen (TF). Offentlighetsprincipen i 2 kap. TF garanterar rätten för enskilda att kostnadsfritt ta del av information i form av allmänna handlingar på stället hos den myndighet som förvarar handlingen och att mot fastställd avgift få del av kopia eller utskrift. För sådant utlämnande finns särskilda bestämmelser om avgifter i 15–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Av 15 kap. sekretesslagen (1980:100) samt 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223) följer att myndigheter har en service-skyldighet gentemot enskilda eller andra myndigheter som innebär att information under vissa omständigheter skall tillhandahållas avgiftsfritt. Ett eventuellt avgiftsuttag får heller inte motverka syftet med en myndighets verksamhet.

Regeringen markerade i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst att en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information, eller grunddata, är av väsentlig betydelse såväl för den offentliga förvaltningen som för medborgare och företag. Samtidigt framhölls att de möjligheter som tillkommit att enkelt ta del av myndigheters information till följd av deras IT-anpassning måste tas till vara. Med grunddata avsåg regeringen offentlig information med bred användning som är av vikt för samhällets effektivitet.¹⁵

Möjligheten att få ta del av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen får, utöver bestämmelserna i avgiftsförordningen, inte inskränkas ytterligare genom särskilda bestämmelser om avgift. Däremot är det möjligt vid utlämnande av uppgifter, t.ex. på medium för automatiserad behandling, som inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser, att låta en arkivmyndighet få ta ut viss avgift för tillhandahållandet. Således kan diskuteras om en arkivmyndighet vid utlämnande på elektronisk väg till enskilda, t.ex. via Internet eller på cd-romskiva, bör ha möjlighet att få ta ut avgift.

En jämförelse kan härvid göras med vad som gäller i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Enligt Registerförfattningsutredningen borde reglerna om avgift för uttag av folkbokföringsuppgifter bygga på principen att kostnaden för utlämnande av uppgifter skall fördelas mellan dem som tar del av uppgifterna i proportion till mängden uppgifter som de får del av. Utredningen var därför av den uppfattningen att automatiserat utlämnande av folkbokföringsuppgifter bör vara avgiftsbelagt.¹⁶

I dag gäller enligt 2 kap. 12 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att Skatteverket får ta ut avgifter för att lämna ut uppgifter ur folkbokföringsdatabasen enligt de närmare föreskrifter som meddelats av regeringen. Rätten att ta ut avgifter får dock inte innebära inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen.

Regeringen framhöll bl.a. att när enskilda vill ta del av en större mängd uppgifter på medium för automatiserad behandling – vilket inte omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser – av t.ex. marknadsföringsskäl eller av andra orsaker som betingas av bedriven näringsverksamhet, finns det anledning att låta dem som drar

¹⁵ Se prop. 1997/98:136 s. 60 ff.

¹⁶ Se SOU 1999:105 s. 273 f.

nytta av uppgifterna bidra ekonomiskt till den verksamhet från vilken utlämnandet sker. Vid utlämnande på elektronisk väg till enskilda bör de utlämnande myndigheterna således få ta ut avgifter. Avgifter bör också få tas ut vid utlämnande till andra myndigheter.¹⁷

Även om de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos arkivmyndigheterna inte i första hand används i marknadsföringssyfte eller i övrigt i näringsverksamhet, oaktat detta också förekommer, anser vi att de ovan nämnda principerna bör vara vägledande även i fråga om utlämnande av folkbokföringsuppgifter från arkivmyndigheter. Det torde härvid i första hand vara utlämnande via Internet som kan bli förenat med avgift, men även utlämnande i större eller mindre omfattning på t.ex. cd-romskiva eller via e-post bör vara möjligt att avgiftsbelägga.

Utlämnande av uppgifter på Internet eller i övrigt på medium för automatiserad behandling går utöver arkivmyndigheternas skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen. Ett sådant utlämnande går också utöver den upplysningsskyldighet som myndigheter har enligt 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen (1980:100) att på begäran av enskild respektive myndighet lämna ut uppgifter. Samtidigt innebär ett sådant utlämnande ett tillhandahållande av en särskild service som på ett påtagligt sätt underlättar enskildas kontakter med myndigheterna och deras tillgång till eftersökta uppgifter. Utlämnande på medium för automatiserad behandling medför vanligen också att mottagaren själv kan bearbeta uppgifterna.

Mot denna bakgrund anser vi det rimligt att arkivmyndigheterna ges möjlighet att ta ut avgift för utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling. De närmare förutsättningarna för att ta ut avgift bör, i enlighet med vad som i dag gäller för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, fastställas av regeringen.

Enligt vår mening bör avgift utgå för att täcka de kostnader som följer av den utökade service som det innebär att lämna uppgifter via Internet, eller annat utlämnande utöver arkivmyndigheternas skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen eller arkivlagen.

Regeringen har bestämt att full kostnadstäckning normalt skall gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, vilket framgår av 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att myndigheten skall sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks vid en

¹⁷ Se prop. 2000/01:33 s. 119 f.

normalvolym. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen (ESV Cirkulär 1999:6) innebär detta att avgifterna skall sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.¹⁸ I kostnadsunderlaget för att bestämma avgifterna för arkivmyndigheternas utlämnande kan ingå kostnader för t.ex. IT-stöd för utveckling och förvaltning av datorsystem, drift och underhåll, fakturahantering och kundstöd.

7.7.2 Avgift för utlämnande via Internet

Det har mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och ett uttalande från Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) diskuterats vilka möjligheter en myndighet har att ta betalt för utlämnande av uppgifter via Internet.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen gäller att allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart som möjligt *på stället utan avgift* tillhandahållas den, som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som inte får lämnas ut röjs, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Enligt 13 § samma kapitel har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot fastställd avgift *få* avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Enligt OSEK är rätten enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen att få avskrift eller kopia av allmän handling förmodligen att se som en särskild rätt i förhållandet till rätten enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen att ta del av handling på stället. Klarlagt är enligt OSEK att denna rätt däremot inte innefattar någon rätt för den sökande att bestämma på vilket slags material eller i vilken form en avskrift eller kopia skall göras. Härvid framhåller OSEK vidare att en myndighet inte kan anses ha uppfyllt sin skyldighet enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen genom att en allmän handling finns åtkomlig för en sökande via myndighetens hemsida. Ett sådant förfarande innebär ju inte att den enskilde *får* en avskrift eller kopia av en allmän handling. Eventuellt kan förfarandet i stället ses som ett tillhandahållande på

¹⁸ Jfr prop. 1989/90:138.

stället enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Detta torde dock enligt OSEK kunna diskuteras, bl.a. eftersom det skall vara fråga om ett tillhandahållande av ett visst informationsinnehåll *på begäran* av en enskild.¹⁹

OSEK:s uttalande skulle kunna tolkas som att ett utlämnande av uppgifter via Internet alltid är ett utlämnande enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, vilket i så fall motsvaras av att ta del av uppgifterna på stället, utan möjlighet för den utlämnande myndigheten att ta ut avgift. Orsaken härtill är att utlämnandet inte medför att den enskilde *får* en kopia eller avskrift av myndigheten, utan eventuellt framställer en sådan med hjälp av sin egen datorutrustning. Dessutom förfogar myndigheten över handlingarna under den tiden den enskilde tar del av dem genom att de alltjämt befinner sig hos myndigheten. Detta kan jämföras med att få tillgång till handlingen hos myndigheten och där skriva av eller avbilda den.

Enligt vår mening omfattas emellertid ett sådant utlämnande av uppgifter på Internet inte av tryckfrihetsförordningens bestämmelser av det skälet som OSEK själv nämner, nämligen att utlämnandet inte har skett på begäran av en enskild. Tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip bygger enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen på att en begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen, vilket även framgår av 12–13 §§ samma kapitel. För att en sådan begäran skall efterkommas gäller vidare att den som önskar få ut en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera denna. Myndigheten måste således få klart för sig vilken eller vilka handlingar som avses.²⁰ Offentlighetsprincipen innebär inte, att någon utomstående själv får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta dem ur arkivet. Principen bygger på att efterfrågade handlingar och volymer skall tillhandahållas av vederbörande tjänsteman som före utlämnandet skall undersöka om någon handling inte får lämnas ut enligt sekretessbestämmelserna.²¹

Det tillhandahållande i form av direktåtkomst för enskilda via Internet som här diskuteras skall utgöras av uppgifter som är äldre än sjuttio år och som inte kan omfattas av sekretess. Det är frågan

¹⁹ Se SOU 2001:3 s. 226.

²⁰ Jfr JO 2002/03 s. 510.

²¹ Jfr RÅ 1980 Ref 2:42.

om publicering av ett omfattande historiskt material och det skall lämnas ut utan föregående särskild begäran av enskild att få ut en närmare preciserad handling/uppgift. Ett sådant utlämnande kan inte anses omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

En allmän publicering av uppgifter på Internet är därför enligt vår mening inte ett utlämnande enligt tryckfrihetsförordningen. Det är närmast att likna vid att myndigheten sätter upp information på en anslagstavla som allmänheten när som helst kan läsa. Sådan information är, även om den anslås i myndighetens lokaler, inte ett utlämnande *på stället* enligt tryckfrihetsförordningen, eftersom det inte sker *på begäran*.

Enbart den omständigheten att en enskilds tillgång till uppgifter via Internet genom ett avgiftskrav eventuellt måste föregås av en kontakt med myndigheten, kan inte anses medföra en begäran om utlämnande av allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. En begäran att få ta del av en allmän handling måste vara så preciserad att myndigheten kan identifiera handlingen.

Rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar gäller vidare originalhandlingar. Den sökande kan inte bestämma på vilket slags material eller i vilken form ett utlämnande skall ske. De folkbokföringsuppgifter som arkivmyndigheterna kommer att publicera på Internet utgörs av digitala bilder av det ursprungliga folkbokföringsmaterialet, vilket har överförts från papper till datamedium genom skanning. Vad som härigenom görs tillgängligt är således endast elektroniska kopior av de originalhandlingar som finns i pappersformat. Hur detta digitala material skall betraktas i förhållande till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar har varit föremål för diskussioner inom utredningen. Det är emellertid vår uppfattning att när en enskild önskar ta del av uppgifter som arkivmyndigheterna gjort tillgängliga på Internet får denne endast del av en "frivilligt" upprättad kopia av en allmän handling. En sådan kopia omfattas inte av myndighetens skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar.

Sammanfattningsvis kan enligt vår uppfattning ett frivilligt utlämnande av uppgifter via Internet inte jämföras med myndighets skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar på stället.

En annan sak är att en arkivmyndighet naturligtvis inte kan hänvisa en enskild som i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler begär att få en preciserad allmän handling utlämnad, att

denna handling finns att tillgå via Internet mot betalning. En sådan begäran skall handläggas enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och avgift får tas ut för avskrift eller kopia i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och avgiftsförordningen. Härvid gäller att myndigheten inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Om den enskilde däremot framställer särskilt önskemål att få uppgifterna utlämnade på medium för automatiserad behandling, t.ex. Internet eller cd-romskiva, bör det enligt vår mening finnas möjlighet för myndigheten att ta ut en avgift för ett sådant utlämnande.

7.8 Enskildas rättigheter

Dataskyddsdirektivets regler om enskildas rättigheter i samband med behandling av personuppgifter är av central betydelse för skyddet av de registrerades personliga integritet. För att otillbörligt intrång i den personliga integriteten i största möjliga mån skall undvikas har det ansetts nödvändigt att enskilda tillskrivs särskilda rättigheter. Mot bakgrund härav finns i personuppgiftslagen bestämmelser om bl.a. information, rättelse och skadestånd. Att enskilda ges möjlighet till insyn i vad som finns registrerat om dem är bl.a. av betydelse för att de skall kunna kräva rättelse av felaktiga uppgifter. När personuppgiftsansvariga behandlar uppgifter i strid med gällande regler, har det ansetts att de enskilda skall kunna få ersättning för skada och kränkning av den personliga integriteten.

Inom de särskilda registerförfattningarnas områden har det av rättssäkerhetsskäl vidare ansetts viktigt att myndigheternas beslut i frågor som rör rätten till information och krav på att behandlade uppgifter är korrekta, kan överklagas av enskilda i den förvaltningsbeslut gällande ordningen.

7.8.1 Information

Vårt förslag: Personuppgiftslagens bestämmelser om information skall i princip gälla för arkivmyndigheternas behandling av personuppgifter.

Bestämmelsen i 7 a § arkivförordningen (1991:446) skall anses tillämplig på arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Bestämmelsen innebär att en arkivmyndighet inte behöver lämna besked och information enligt 26 § personuppgiftslagen när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som tagits emot för förvaring av myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Personuppgiftslagens bestämmelser om information till den registrerade, vilka vi redogör kortfattat för i avsnitt 4.6.3, är av grundläggande betydelse för skyddet av den personliga integriteten. Hos arkivmyndigheterna behandlas en stor mängd personuppgifter och det är av integritetsskäl angeläget att den enskilde får information om att personuppgifterna behandlas, syftet med behandlingen, vad för slags uppgifter som behandlas och vem som är personuppgiftsansvarig. Detta framgår direkt av den lagreglering vi föreslår. När det gäller den enskildes rätt till information i övrigt anser vi att personuppgiftslagens bestämmelser i princip skall vara tillämpliga i arkivmyndigheternas verksamhet med behandling av folkbokföringsuppgifter.

I ett avseende anser vi emellertid det befogat med undantag från personuppgiftslagens regler om information. Det gäller det undantag från bestämmelserna i 26 § personuppgiftslagen som redan i dag gäller för arkivmyndigheterna enligt 7 a § arkivförordningen (1991:446). Enligt denna bestämmelse behöver en arkivmyndighet inte lämna besked och information enligt 26 § personuppgiftslagen när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som tagits emot för förvaring av myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Denna bestämmelse skall anses tillämplig när det gäller arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter.

Motsvarande informationsskyldighet som den enligt 26 § personuppgiftslagen fanns tidigare i 10 § datalagen (1973:289), tillhandahållande av s.k. registerutdrag. Skyldigheten att lämna registerutdrag gällde dock inte för uppgifter i personregister som

tagits emot för förvaring av en arkivmyndighet. Undantaget motiverades av att en tillämpning av 10 § datalagen skulle få betydande konsekvenser för arkivmyndigheternas verksamhet samtidigt som enskilda med stöd av offentlighetsprincipen kan få del av sina uppgifter.²²

Datalagskommittén har också behandlat frågan. Kommittén konstaterade att arkivmyndigheterna lagrar en otrolig mängd personuppgifter och att arkivmyndigheterna inte en gång per år kan på begäran lämna information till registrerade, eftersom det förmodligen tar mer än ett år att ta fram informationen.²³

Motsvarande omständigheter är för handen även när det gäller de folkbokföringsuppgifter som arkivmyndigheterna förvarar. Det rör sig om en mycket stor mängd personuppgifter och myndigheterna saknar egentliga sökmöjligheter i materialet. Samtidigt har enskilda rätt att med stöd av offentlighetsprincipen få del av sina uppgifter. Vi anser därför att arkivmyndigheterna, i enlighet med bestämmelsen i 7 a § arkivförordningen, inte skall vara skyldiga att lämna information enligt 26 § personuppgiftslagen om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Detta innebär i praktiken att arkivmyndigheterna, i sin verksamhet med folkbokföringsuppgifter, inte kommer att behöva lämna information enligt personuppgiftslagen. Enligt 23 § personuppgiftslagen skall den personuppgiftsansvarige själmant informera en enskild om behandling av uppgifter som samlas in från den enskilde själv. Folkbokföringsuppgifterna består av material som överlämnats från Svenska kyrkan eller annan myndighet. Uppgifterna har således inte samlats in av arkivmyndigheterna från den enskilde själv.

Enligt 24 § personuppgiftslagen skall den registrerade informeras även när uppgifter samlats in från någon annan källa än honom själv. Sådan information behöver dock inte lämnas om det finns bestämmelser om registreringen i en lag eller annan författning. När behandling av personuppgifter hos en myndighet regleras i särskild författning på det sätt som vi nu föreslår, med bestämmelser om vad som får registreras och hur uppgifter i övrigt får hanteras, krävs det enligt personuppgiftslagen således inte att sådan information ges.

²² Se prop. 1981/82:189 s. 35 ff.

²³ Se SOU 1997:39 s. 392 f.

Enligt 27 § personuppgiftslagen gäller bestämmelserna om information inte i den utsträckning det är särskilt föreskrivet i lag eller annan författning att uppgifter inte får lämnas ut till den registrerade. Som ovan redovisats anser vi att bestämmelsen i 7 a § arkivförordningen (1991:446), som innebär att arkivmyndighet inte behöver lämna information enligt 26 § personuppgiftslagen, skall anses vara tillämplig i myndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter.

Undantaget i 7 a § arkivförordningen

Det har diskuterats om undantaget i 7 a § arkivförordningen är tillämpligt även på det folkbokföringsmaterial som genom skanning har konverterats till digitala bilder, detta eftersom undantaget uttryckligen avser material som *tagits emot* för förvaring av arkivmyndighet. Det har med utgångspunkt i 2 kap. 6–7 §§ tryckfrihetsförordningen, med bestämmelser om till myndighet inkommen och hos myndighet *upprättad* handling, ifrågasatts om de skannade bilderna utgör hos myndighet upprättad handling och således inte är handling som tagits emot för förvaring.

Enligt vår uppfattning måste emellertid även de genom skanning framställda bilderna anses vara handlingar som *tagits emot* för förvaring av arkivmyndighet i den mening som avses i 7 a § arkivförordningen.

Stadgandet i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen tar sikte på handlingar som framställts eller utarbetats inom myndigheten. Termen ”upprättad” har här erhållit en från det allmänna språkbruket något avvikande innebörd. Samtliga handlingar, som en myndighet fabricerat, kan givetvis sägas vara upprättade av eller hos myndigheten, men genom ordet ”upprättad” har i förevarande sammanhang markerats, att handlingarna skall bli allmänna och därmed i princip tillgängliga för envar först då de föreligger i sitt definitiva skick.²⁴

Ordet upprättad avser således att skilja mellan handlingar som är allmänna och sådana som ännu inte blivit allmänna, eftersom de inte föreligger i sitt definitiva skick. De handlingar som nu är aktuella, folkbokföringsmaterialet, är allmänna handlingar hos arkivmyndigheten redan i och med att de överlämnats till myndigheten, ”tagits emot”. Det faktum att arkivmyndigheten senare

²⁴ Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 66.

konverterar handlingarna kan inte anses förändra dess karaktär eller i övrigt ha någon självständig betydelse vid bedömningen av om handlingarna är allmänna eller inte.

Jämförelse kan göras med bestämmelserna i 2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmänna handlingar. Enskild som begär en allmän handling utlämnad kan inte kräva att få ut handlingen i viss form. Handlingen skall enligt 2 kap. 12 § tillhandahållas så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Sökanden är även berättigad att själv kopiera handlingen genom att denna får skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan hela handlingen inte lämnas ut på grund av sekretess skall den i övriga delar göras tillgänglig genom avskrift eller kopia. Sökanden har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. Sådan avskrift eller kopia som nu nämnts innebär inte att någon ny allmän handling har upprättats hos myndigheten (jfr avsnitt 7.7.2).

Vidare kan särskilt anmärkas att det i 7 a § arkivförordningen talas om personuppgifter som *tagits emot* för förvaring av myndigheten. Det framgår också av det ovan anförda att den väsentliga förutsättningen för undantagets tillämplighet är att det rör sig om material som tagits emot av arkivmyndighet, inte hur omhändertaget material vid varje given tidpunkt förhåller sig till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar. Bestämmelsen i 7 a § arkivförordningen måste anses ha till syfte att skilja på allmänna handlingar som arkivmyndighet tagit emot för förvaring och sådana som arkivmyndigheten i sin självständiga verksamhet har upprättat utan ett föregående överlämnande från annan myndighet. Endast vad avser den senare formen av handlingar gäller 26 § personuppgiftslagen fullt ut, varmed följer att arkivmyndigheten är skyldig att lämna registerutdrag.

Ett uttryckligt undantag från 26 § personuppgiftslagen

I utredningen har också diskuterats om det bör införas ett uttryckligt undantag från de skyldigheter som åligger den personuppgiftsansvarige enligt 26 § personuppgiftslagen direkt i lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

Det har från arkivmyndigheternas sida anförts att det inte är tillräckligt med det undantag som finns i 7 a § arkivförordningen. Som skäl härför har angivits att det är oklart vad som avses med en

oproportionerligt stor arbetsinsats, eftersom detta ännu inte prövats i praxis. Arkivmyndigheterna anser det också olämpligt att myndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter skall regleras i tre olika författningar, den särskilda lagen, personuppgiftslagen och arkivförordningen. Enligt arkivmyndigheterna försvårar det för myndigheternas personal när det inte är tydligt för enskilda vad som gäller.

Möjligheten till inskränkningar i rätten till information enligt 26 § personuppgiftslagen, i form av s.k. registerutdrag, har nyligen analyserats av Personuppgiftslagsutredningen. Utredningen föreslår att det i personuppgiftslagen skall införas en regel som innebär att information enligt 26 § samma lag inte behöver lämnas i den utsträckning detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Jämförelse har härvid skett med bestämmelsen i 7 a § arkivförordningen. Enligt Personuppgiftslagsutredningens mening är rätten att på begäran få ett registerutdrag grundläggande för den registrerade och det kan därför inte komma i fråga att göra några ingripande inskränkningar i den rätten. Utredningen konstaterar att det som brukar anföras som särskilt betungande för personuppgiftsansvariga är att i vissa fall söka fram alla de personuppgifter om den registrerade som behandlas. Om den personuppgiftsansvarige bara efter väldigt stora ansträngningar kan få fram uppgifter om en person, är det mindre sannolikt att dessa uppgifter kommer att användas på ett sätt som innebär ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Personuppgiftslagsutredningen anser bl.a. därför att det är befogat och inte innebär någon beaktansvärd inskränkning i integritetsskyddet att uttryckligen i personuppgiftslagen ange att skyldigheten att lämna registerutdrag inte gäller i den utsträckning det visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats att lämna utdrag.²⁵

I enlighet med vad som angivits inledningsvis i detta avsnitt anser vi precis som Personuppgiftslagsutredningen att rätten att på begäran få ett registerutdrag är av grundläggande betydelse för den enskilde och för skyddet för den personliga integriteten. Vi delar därför uppfattningen att det inte bör komma i fråga att göra några mer ingripande inskränkningar i rätten till information.

Personuppgiftslagsutredningen har noga analyserat möjligheten till inskränkningar i rätten till registerutdrag. Mot bakgrund härav

²⁵ Se SOU 2004:6 s. 195 f. och s. 275 ff.

anser vi det inte möjligt att för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter föreslå mer ingripande inskränkningar i denna rättighet. Vad Personuppgiftslagsutredningen föreslår är vidare identiskt med vad som gäller enligt 7 a § arkivförordningen och vad vi, som ovan anförts, anser bör tillämpas vid arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Vi bortser härvid från att det i och för sig kan ifrågasättas om det verkligen är nödvändigt att ange att registerutdrag inte behöver lämnas ut om det skulle visa sig vara omöjligt.

I fråga om innebörden av begreppet oproportionerligt stor arbetsinsats anför Personuppgiftslagsutredningen att detta får bedömas i det enskilda fallet med beaktande av samtliga omständigheter. Det kan t.ex. ha betydelse om den personuppgiftsansvarige har en större mängd ostrukturerat material eller väldigt många regelrätta register att söka igenom.²⁶

Ovan har vi som bakgrund till bestämmelsen i 7 a § arkivlagen beskrivit motsvarande regel i den gamla datalagen samt redogjort för Datalagskommitténs uppfattning om möjligheterna för arkivmyndigheterna att lämna registerutdrag. Mot bakgrund härav är det vår uppfattning att arkivmyndigheternas verksamhet typiskt sett är sådan att det medför en oproportionerligt stor arbetsinsats att lämna registerutdrag enligt 26 § personuppgiftslagen. Detta torde vara fallet även i fråga om arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Vad som i det enskilda fallet medför en oproportionerligt stor arbetsinsats bör emellertid slutligen få avgöras av domstol. Vi föreslår därför även, bl.a. med hänsyn härtill, att arkivmyndigheternas beslut om information skall få överklagas, se avsnitt 7.8.3.

När det gäller hur arkivmyndigheternas undantag från 26 § personuppgiftslagen närmare bör regleras anser vi som tidigare anförts att 7 a § arkivförordningen skall anses vara tillämplig, även om detta innebär att arkivmyndigheterna blir tvungna att tillämpa tre olika författningar när det gäller behandling av folkbokföringsuppgifter. Det framstår enligt vår mening som en onödig dubbelreglering att i den särskilda lagstiftning vi föreslår ta in en speciell paragraf som är en exakt motsvarighet till en bestämmelse som redan är tillämplig i den aktuella verksamheten. Vi kan inte heller se att föreslagen författningsreglering skulle medföra sådana tillämpningssvårigheter att det enbart på den grunden är motiverat

²⁶ Se SOU 2004:6 s. 276.

med en annan ordning. Vidare kommer endast två författningar att vara tillämpliga i denna fråga om Personuppgiftslagsutredningens förslag till ändring i personuppgiftslagen genomförs.

7.8.2 Rättelse och skadestånd

Vårt förslag: Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse av personuppgifter och om skadestånd skall tillämpas vid behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter.

En arkivmyndighet kan inte vidta rättelse i det folkbokföringsmaterial som överlämnats till myndigheten utan endast i anledning av att myndigheten behandlat uppgift i materialet felaktigt.

Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse

I korthet innebär bestämmelsen om rättelse i 28 § personuppgiftslagen att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte behandlats i enlighet med lagstiftningen. Den personuppgiftsansvarige har även, med vissa undantag, en skyldighet att underrätta tredje man till vilken uppgifterna lämnats ut om korrigeringsåtgärden.

Redan av de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen framgår emellertid att den personuppgiftsansvarige på egen hand måste vara aktiv för att se till att de behandlade uppgifterna är korrekta. Bestämmelsen i 28 § personuppgiftslagen innehåller regler om en rätt för den registrerade att påkalla den personuppgiftsansvariges aktivitet för att korrigera uppgifter, som gäller utöver de grundläggande kraven på den personuppgiftsansvarige enligt 9 §.²⁷

Att en personuppgift rättas innebär att den ersätts eller kompletteras med korrekta uppgifter. Med blockering avses en åtgärd som vidtas för att personuppgifter skall vara förknippade med information om att de är spärrade och om anledningen till spärren. Att en uppgift utplånas innebär att den förstörs så att den inte kan

²⁷ Jfr Öman m.fl., Personuppgiftslagen En kommentar, 2:uppl. s. 217.

återskapas. Skyldigheten att vidta rättelse åligger den personuppgiftsansvarige.

Det är enligt vår uppfattning självklart att uppgifter hos en myndighet skall behandlas i enlighet med gällande lagstiftning och av väsentlig betydelse att åtgärder vidtas om personuppgifter behandlats felaktigt, för att intrång i den personliga integriteten skall undvikas. Vi anser därför att bestämmelsen om rättelse i 28 § personuppgiftslagen skall tillämpas vid behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna.

När skall rättelse vidtas?

En personuppgift skall rättas när den har behandlats felaktigt. I princip är all behandling av personuppgifter felaktig som strider mot den lagstiftning som reglerar behandlingen. Att i detalj ange vad som är felaktig behandling är därför inte möjligt, men något förenklat anser vi att en indelning av olika fel kan göras i två grupper. Felaktig behandling kan för det första bestå i att personuppgifter är oriktiga till sitt innehåll, dvs. felet finns inbyggt i uppgifterna (oriktiga uppgifter). Felaktig behandling kan även bestå i att personuppgifter, oavsett om de är korrekta eller inte, används på ett felaktigt sätt i verksamheten, dvs. felet ligger i hur uppgifterna används (oriktig användning). Bedömningen av om en uppgift används på ett oriktigt sätt måste göras mot bakgrund av de bestämmelser som gäller för behandling av personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter. Oriktig användning kan t.ex. innebära att en uppgift används på ett sätt som är oförenligt med de ändamål som gäller för verksamheten.

Det är emellertid inte alltid självklart om en uppgift är oriktig. Det viktiga i det här sammanhanget är enligt vår uppfattning att bedömningen av om en uppgift skall anses vara oriktig eller inte, dvs. om den skall rättas, görs mot bakgrund av vilka krav verksamheten ställer på uppgiftsbehandlingen. Även om det inte är möjligt att ge en exakt definition på vad som är en oriktig uppgift, anser vi att följande utgångspunkt bör kunna föreligga. En uppgift är, trots att den inte återger en korrekt bild av ett sakförhållande, inte oriktig i den bemärkelsen att den måste rättas, om den korrekt återger ett händelseförlopp i verksamheten och dessutom behövs i densamma.

Omständigheterna när det gäller rättelse är något speciella i fråga om uppgifter som behandlas hos arkivmyndigheterna. Folkbokföringsmaterialet är överlämnat material som arkivmyndigheterna inte kan ändra i. Arkivmyndigheternas uppgift är att bevara folkbokföringsmaterialet för all framtid i det skick och med de uppgifter materialet innehöll när det överlämnades till arkivmyndigheten.

Uppgifterna är därför inte felaktiga och skall heller inte rättas så länge de korrekt återspeglar det material som överlämnats till den aktuella arkivmyndigheten. Det ligger därför närmare tillhands att en arkivmyndighet kan bli skyldig att göra rättelse därför att uppgifterna använts felaktigt (oriktig användning), än att rättelse behöver ske av de registrerade uppgifterna i sig (oriktig uppgift). I praktiken innebär detta att arkivmyndigheterna endast kan upphöra med behandling som är felaktig.

Enskildas rätt till skadestånd

Enligt 48 § personuppgiftslagen skall den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen har orsakat. Skadestånd kan komma i fråga vid varje brott mot lagen och utgår trots att ingen har skadats fysiskt eller ekonomiskt och trots att den personuppgiftsansvarige inte haft uppsåt att göra fel eller varit försumlig vid behandlingen. Bakgrunden till denna stränga reglering är att bestämmelsen om skadestånd, precis som enskildas rättigheter i övrigt enligt lagen, rätt till information och rättelse m.m., har till syfte att skydda människor mot kränkning av den personliga integriteten genom behandling av personuppgifter.²⁸

Rätt till skadestånd bör finnas även för skada och kränkning som uppstår när uppgifter behandlas i strid med de särskilda bestämmelserna i våra lagförslag.

Beroende på personuppgiftslagens utformning av 28 § om rättelse och 48 § om skadestånd är det nödvändigt att i den föreslagna lagen ha en särskild bestämmelse som anger att dessa bestämmelser är tillämpliga på behandling enligt den lag vi föreslår.

²⁸ Jfr prop. 1997/98:44 s. 106 och SOU 1997:39 s. 432.

7.8.3 Överklagande

Våra förslag: Arkivmyndighets beslut om rättelse och om information som skall lämnas efter ansökan av en registrerad skall kunna överklagas.

Överklagande skall ske hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätt.

Inom de särskilda registerförfattningarnas områden har det av rättssäkerhetsskäl ansetts viktigt att myndigheternas beslut i frågor som rör rätten till information och krav på att behandlade uppgifter är korrekta, kan överklagas av enskilda i den för förvaltningsbeslut gällande ordningen. Således tas i registerförfattningar regelmässigt in en bestämmelse som innebär att en myndighets beslut om rättelse och om information som skall lämnas enligt 26 § personuppgiftslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Personuppgiftslagsutredningen har utrett hur myndighetsbeslut enligt personuppgiftslagen skall kunna överklagas. Med utgångspunkt från vilka myndighetsbeslut enligt personuppgiftslagen som direkt berör den enskilde på ett sådant sätt att de bör få överklagas har utredningen föreslagit att en bestämmelse om i vilka fall och hur en myndighets beslut överklagas tas in direkt i personuppgiftslagen. Enligt förslaget skall en myndighets beslut om information enligt 26 §, om rättelse och underrättelse till tredje man om rättelseåtgärder enligt 28 §, om information om automatiserade beslut enligt 29 § andra stycket och om allmänna upplysningar om pågående behandlingar enligt 42 § personuppgiftslagen få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av myndighet enligt personuppgiftslagen skall inte få överklagas och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.²⁹

Personuppgiftslagsutredningens förslag har ännu inte resulterat i lagstiftning. Denna omständighet medför att en särskild bestämmelse, som anger i vilka fall och hur en arkivmyndighets beslut överklagas av en enskild, alltfjämt måste tas in i den av oss föreslagna lagen.

Vi har noga beaktat Personuppgiftslagsutredningens förslag om hur myndighetsbeslut enligt personuppgiftslagen skall kunna överklagas. Vi har emellertid inte funnit skäl att nu gå så långt som

²⁹ Se SOU 2004:6 s. 218 ff.

utredningen föreslår utan stannar vid att för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter föreslå vad som normalt gäller för särskilda registerförfattningar. Således skall en arkivmyndighets beslut om rättelse och om information som skall lämnas enligt 26 § personuppgiftslagen få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Frågan bör eventuellt ånyo aktualiseras sedan ställning tagits till Personuppgiftslagsutredningens förslag.

Som framgår av avsnitt 7.8.1 är det vår uppfattning att 26 § personuppgiftslagen, i den utsträckning som anges i 7 a § arkivförordningen (1991:446), inte skall gälla för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Av nämnda undantagsbestämmelse i arkivförordningen följer att information enligt 26 § personuppgiftslagen inte behöver lämnas om det är omöjligt eller skulle medföra en oproportionerligt stor arbetsinsats. Enligt vår mening talar mycket för att arkivmyndigheternas verksamhet, inklusive behandlingen av folkbokföringsuppgifter, är av sådan art och omfattning att det typiskt sett innebär en oproportionerligt stor arbetsinsats att lämna s.k. registerutdrag enligt 26 § personuppgiftslagen. Vad som i det enskilda fallet är en sådan oproportionerligt stor arbetsinsats att det berättigar en arkivmyndighet att vägra lämna information måste emellertid slutligen få avgöras av domstol. Arkivmyndighets beslut om information som skall lämnas efter ansökan från en registrerad bör därför få överklagas.

Beslut av en myndighet som direkt berör en enskild och som inte är av rent intern administrativ karaktär, bör enligt vår uppfattning i allmänhet kunna överklagas. I enlighet härmed bör det även finnas möjlighet att överklaga arkivmyndighets beslut om rättelse.

Den normala ordningen när en myndighet fattar beslut av förvaltningskaraktär är enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) att beslutet kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (länsrätt) och att det krävs prövningstillstånd för vidare överklagande till kammarrätten. Detta är också vad som generellt gäller för nyare författningar om behandling av personuppgifter i offentlig verksamhet.³⁰ Vi föreslår därför en sådan ordning.

³⁰ Jfr t.ex. SFS 2001:85, 181–185, 454 och 935.

8 Särskilda frågor

8.1 Behandling av känsliga personuppgifter

Vårt förslag: Behandling av känsliga personuppgifter i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter skall inte regleras särskilt, utan personuppgiftslagens bestämmelser skall vara tillämpliga.

Med känsliga personuppgifter avses enligt personuppgiftslagen uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Det är enligt personuppgiftslagen i princip förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Förbudet är emellertid inte undantagslöst. Liksom andra personuppgifter får även känsliga personuppgifter behandlas bl.a. efter den registrerades samtycke. Vidare får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, dvs. Datainspektionen, meddela föreskrifter om ytterligare undantag, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Det folkbokföringsmaterial som förvaras av arkivmyndigheterna är, som tidigare framhållits, överlämnat material som arkivmyndigheterna inte får ändra eller gallra i. En naturlig följd av detta är att arkivmyndigheterna måste få behandla alla typer av uppgifter som finns i materialet, även om det till viss del består av känsliga personuppgifter. Enligt den av oss föreslagna lagstiftningen gäller personuppgiftslagen vid arkivmyndigheternas hantering av folkbokföringsuppgifter när det gäller behandling av känsliga personuppgifter. Mot bakgrund härav finns det anledning att närmare beröra arkivmyndigheternas möjlighet att med hänsyn till personuppgiftslagens bestämmelser behandla känsliga personuppgifter.

Av personuppgiftslagens bestämmelser följer alltså ett generellt förbud för arkivmyndigheterna att behandla känsliga personupp-

gifter. Emellertid gäller enligt 8 § första stycket personuppgiftslagen att personuppgiftslagens regler inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut uppgifter. Vidare gäller enligt 8 § andra stycket personuppgiftslagen att lagens bestämmelser inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

Den verksamhet som nu är aktuell består i att arkivmyndighet tar hand om arkivmaterial och syftet med verksamheten är att bevara materialet och bl.a. tillgodose rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar. Personuppgiftslagens regler hindrar således inte arkivmyndigheternas hantering av folkbokföringsmaterial på den grunden att den innefattar behandling av känsliga personuppgifter.

Detta framstår också som helt naturligt när det som påpekats tas i beaktande att folkbokföringsuppgifterna består av överlämnat arkivmaterial som arkivmyndigheterna inte får ändra i och det samtidigt föreligger en i lag reglerad rättslig förpliktelse för arkivmyndigheterna att bevara materialet för all framtid. I sammanhanget kan också påpekas att arkivmyndigheterna inte för in några nya uppgifter eller gallrar i folkbokföringsmaterialet.

Vad som behöver diskuteras särskilt, när det gäller arkivmyndigheternas behandling av känsliga personuppgifter i förhållande till personuppgiftslagen, är den direktåtkomst som föreslås bli möjlig för enskilda beträffande uppgifter som är äldre än sjuttio respektive ett hundra år. Sådan direktåtkomst av personuppgifter innebär en behandling som inte omfattas av myndigheternas skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar och kan inte heller sägas vara en åtgärd som sker för arkivändamål i övrigt. Beträffande denna behandling är således inte personuppgiftslagens regler om förbud mot behandling av känsliga personuppgifter undantagna med stöd av bestämmelserna i 8 § personuppgiftslagen. Enligt vår mening får emellertid utformningen av de föreslagna bestämmelserna om direktåtkomst i sig anses utgöra undantag från personuppgiftslagens förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Arkivmyndigheterna får därför anses ha rätt att behandla känsliga personuppgifter i sin verksamhet med folkbokföringsuppgifter.

Genom möjlighet till direktåtkomst tillgodoses ett starkt allmänt intresse av att få tillgång till viktiga och mycket efterfrågade

allmänna handlingar. Det är vår mening att detta allmänna intresse överväger den begränsade risk för integritetsintrång som föreligger i fråga om uppgifter som är så gamla att de enligt våra förslag kan bli tillgängliga för direktåtkomst. Detta får särskilt anses gälla när uppgifterna är över ett hundra år.

I fråga om de uppgifter som är äldre än sjuttio år, men yngre än etthundra år, gäller vidare enligt vårt förslag att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomsten. Enligt personuppgiftslagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Enligt vår uppfattning är allmänhetens tillgång till historiska folkbokföringsuppgifter ett sådant viktigt allmänt intresse. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, kan härvid föreskriva att såväl den typ av uppgifter som enligt personuppgiftslagen betraktas som känsliga som andra uppgifter inte får omfattas av direktåtkomsten.

Härigenom får nödvändigt skydd för den personliga integriteten anses vara tillvarataget och personuppgiftslagens förbud mot behandling av känsliga personuppgifter undantaget.

Mot bakgrund härav anser vi att det inte behövs några särskilda bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter i den lagstiftning vi föreslår för arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter.

8.2 Överföring av personuppgifter till tredje land

<p>Vår bedömning: Överföring av personuppgifter till tredje land behöver inte regleras särskilt för att arkivmyndigheterna skall kunna göra folkbokföringsuppgifter tillgängliga för allmänheten genom utlämnande på Internet.</p>

Det är enligt 33 § personuppgiftslagen principiellt förbjudet att föra över personuppgifter till ett land som inte är medlem i EU eller anslutet till EES om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter. Från förbudet finns i 34 och 35 §§ personuppgiftslagen undantag, bl.a. om den registrerade har samtyckt till en överföring till tredje land. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om generella undantag från förbudet att föra

över personuppgifter till tredje land. Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, Datainspektionen får också föreskriva undantag när det behövs med hänsyn till viktiga allmänna intressen eller om överföringen sker under sådana omständigheter att det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Dessutom får regeringen under vissa förutsättningar besluta om undantag från förbudet i enskilda fall.

Förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land har ansetts innefatta ett hinder mot att publicera uppgifter på en hemsida eller motsvarande, som är åtkomlig via Internet.¹ Genom ett avgörande i EG-domstolen har som tidigare nämnts numera lagts fast att publicering av uppgifter på en webbsida inte utan vidare omfattas av begreppet ”överföring av uppgifter till tredje land”, även om dessa uppgifter härigenom blir åtkomliga för personer i tredje land (jfr avsnitt 4.6.5). En kvinna som arbetade som ledare för konfirmander hade skapat webbsidor med uppgifter om henne själv och hennes arbetskamrater inom pastoratet. Hemsidan innehöll bl.a. namn, familjeförhållanden och telefonnummer. Även arbetskamraternas arbetsuppgifter och fritidsvanor beskrevs och i något fall fanns även vissa hälsouppgifter angivna. Domstolen uttalade i målet ”att det inte föreligger någon ”överföring av ... uppgifter till tredje land” i den mening som avses i artikel 25 i dataskyddsdirektivet när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut personuppgifter på en hemsida som är lagrad hos den som tillhandahåller honom servertjänster, vilken är etablerad i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat, varvid uppgifterna blir åtkomliga för alla som kopplar upp sig på Internet, inklusive personer i tredje land”.²

EG-domstolens avgörande har blivit föremål för särskild analys av Personuppgiftslagsutredningen i betänkandet Översyn av personuppgiftslagen. Enligt Personuppgiftslagsutredningen är det svårt att dra några generella slutsatser av EG-domstolens svar, eftersom det i formell mening är begränsat till en viss situation och domstolen uttryckt sig på ett sätt som antyder att svaret har en begränsad räckvidd. Utredningen gör därför den sammanfattande bedömningen att EG-domstolens svar inte ger tillräcklig vägledning för att i dagsläget förtydliga lagtexten i personuppgiftslagen. Utredningen anser emellertid att det med hänsyn till de argument som EG-domstolen för fram finns anledning att anta att domstolen

¹ Se t.ex. SOU 1997:39 s. 413 och Öman m.fl., Personuppgiftslagen En kommentar s. 246 f.

² Se EG-domstolens dom den 6 november 2003 i mål C-101/01.

i kommande mål med användning av samma argument kommer att finna att även andra förfaranden som leder till Internetpublicering inte utgör en överföring av uppgifter till tredje land i dataskyddsdirektivets mening.³

Domstolen anför bl.a. att det med hänsyn till att Internet inte var fullt utvecklat då direktivet utarbetades inte kan presumeras att gemenskapslagstiftarens avsikt var att en inskrivning av personuppgifter på en hemsida på Internet skall omfattas av begreppet överföring av personuppgifter till tredje land för sådana personer som har de tekniska möjligheterna att få tillgång till hemsidan (punkt 68 i domen). Domstolen framhåller också att en tillämpning av överföringsbegreppet på Internetpublicering skulle kunna leda till den orimliga konsekvensen att inte en enda personuppgift kan läggas ut på Internet (punkt 69 i domen).

Mot bakgrund härav utgör personuppgiftslagens regler om förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land enligt vår uppfattning inte hinder mot att arkivmyndigheterna publicerar personuppgifter på Internet.⁴ Någon särskild bestämmelse om undantag från personuppgiftslagens förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land är därför enligt vår mening inte nödvändig för att arkivmyndigheterna, i den utsträckning som anges i 4 § författningsförslaget, skall kunna göra folkbokföringsuppgifter tillgängliga för allmänheten genom utlämnande på Internet.

8.3 Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling

Vårt förslag: Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling skall inte regleras särskilt i lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna.

Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär att informationen lämnas ut i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen, t.ex. genom användning av e-post, utlämnande på diskett eller cd-rom. Det betyder att elek-

³ Se SOU 2004:6 s. 229 ff.

⁴ Jfr Svea Hovrätts dom 2004-08-31 i mål B 4151-04 och Datainspektionens beslut 2004-09-08 Dnr 454-2004.

troniskt utlämnade av uppgifter och handlingar som innebär att mottagaren endast kan läsa informationen och inte bearbeta den, t.ex. genom en allmänhetens terminal i arkivmyndighetens forskarsal, inte är ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Genom direktåtkomst, t.ex. via Internet, kan mottagaren utan föregående begäran hos myndigheten i regel kopiera informationen och därefter bearbeta den. Direktåtkomst är därför den mest känsliga formen av utlämnande på medium för automatiserad behandling och av den anledningen har för denna kategori av utlämnande föreslagits särskilda regler, se avsnitt 7.6.3. I föreliggande avsnitt tas sådant elektroniskt utlämnande upp som inte innebär direktåtkomst till uppgifterna, utan utlämnande som föregås av myndighetens kontroll av vilka uppgifter som mottagaren vid visst tillfälle tar del av.

Enligt 9 § personuppgiftslagen får uppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckliga och berättigade ändamål och senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med de ändamålen. En uppgift som samlats in för ett visst ändamål får inte lämnas ut, om utlämnandet är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. För författningsreglerad offentlig verksamhet innebär detta att utlämnande av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen inte får vara oförenligt med de olika ändamål som gäller för behandling av personuppgifterna. Oavsett ändamålen gäller dock att uppgifter alltid får lämnas ut till enskilda med stöd av offentlighetsprincipen.

Detsamma gäller, enligt vår uppfattning, utlämnande till myndigheter med stöd av sekretesslagen eller särskilda bestämmelser om utlämnande i annan författning, jfr Offentlighets- och sekretesskommitténs uttalande om att de utlämnanden av personuppgifter till en annan myndighet som sker i överensstämmelse med sekretesslagen är att anse som en tillåten behandling enligt personuppgiftslagens bestämmelser.⁵ Det finns emellertid inte några uttryckliga bestämmelser i vare sig personuppgiftslagen eller dataskyddsdirektivet som reglerar om eller under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut automatiserat. I det avseendet görs med andra ord ingen åtskillnad mellan elektroniskt och manuellt utlämnande.

I 7 kap. 16 § sekretesslagen anges att sekretess gäller för uppgifter om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att

⁵ Se SOU 2003:99 s. 235.

uppgifterna behandlas i strid med personuppgiftslagen. Med behandling av personuppgifter avses enligt personuppgiftslagen emellertid varje åtgärd som vidtas med uppgiften. Det saknar därför även ur sekretesslagens synvinkel direkt betydelse om utlämnandet av en uppgift görs automatiserat eller manuellt på papper, eftersom utlämnandet under alla förhållanden omfattas av 7 kap. 16 § om uppgiften efter utlämnandet kan komma att behandlas automatiserat eller i manuella register i strid mot personuppgiftslagens bestämmelser.

Vi drar av det ovanstående slutsatsen att det inte finns något rättsligt krav på att författningsreglera utlämnande på medium för automatiserad behandling för att det skall vara tillåtet att lämna ut uppgifter. Eftersom en datoriserad behandling ger större möjligheter till bearbetning och därmed ökad risk för intrång i den personliga integriteten finns det emellertid skäl att ta ställning till om det på annan grund finns anledning att ha särskilda bestämmelser för utlämnande på medium för automatiserad behandling i annan form än direktåtkomst.

För myndigheter finns ofta särskilda registerförfattningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten och för vilka ändamål samt på vilket sätt personuppgifter får behandlas. Vi bedömer därför att riskerna är små för att en myndighet som får folkbokföringsuppgifter i elektronisk form från en arkivmyndighet skall behandla personuppgifter på ett otillåtet sätt. Mot bakgrund härav saknas enligt vår uppfattning anledning att reglera när personuppgifter får lämnas ut av en arkivmyndighet på medium för automatiserad behandling till en annan myndighet.

När det gäller utlämnande till enskilda på medium för automatiserad behandling anser vi att utgångspunkten bör vara att möjligheterna att utnyttja datorteknik vid myndigheter, med beaktande av skyddet för den personliga integriteten, skall utnyttjas i största möjliga mån.

Betydelsen av att använda den nya informationstekniken för att effektivisera statsförvaltningen och för att underlätta enskildas kontakter med och tillgänglighet till myndigheter och deras information har framhållits i flera olika sammanhang.

Datalagskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1997:39) Integritet Offentlighet Informationsteknik en utvidgning av

offentlighetsprincipen av innebörd att den även bör omfatta en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form.⁶

I delbetänkandet (SOU 2001:3) Offentlighetsprincipen och den nya tekniken lämnade Offentlighets- och sekretesskommittén förslag om en utvidgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar. Kommittén föreslog att det i 2 kap. tryckfrihetsförordningen skall införas en skyldighet för en myndighet att lämna ut elektroniskt lagrade upptagningar i elektronisk form såvida det inte för myndigheten i lag eller förordning finns en bestämmelse som förbjuder det.⁷

Regeringen ansåg emellertid att det inte bör införas en skyldighet i grundlag för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form. Däremot var det regeringens mening att tryckfrihetsförordningen borde ändras så att den möjliggör ett införande av en sådan skyldighet i vanlig lag. På regeringens förslag har därför en regel införts i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen, som uttalar att en myndighet inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Utgångspunkten för regeringens förslag var dels att allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar bör effektiviseras i samma utsträckning som myndigheternas uppgiftsbehandling i allmänhet, dels att regleringen av handlingsoffentligheten såvitt avser elektroniskt lagrade handlingar i största möjliga mån bör korrespondera med den som gäller för pappershandlingar.⁸

När det gäller möjligheterna att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling till enskilda sätts gränserna, oavsett formen för utlämnandet, av sekretesslagens bestämmelser. I fråga om arkivmyndigheternas utlämnade av folkbokföringsuppgifter är i första hand 7 kap. 15 och 16 §§ sekretesslagen tillämpliga. Genom dessa bestämmelser säkerställs att en folkbokföringsuppgift inte lämnas ut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs eller om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Enligt vår mening utgör dessa bestämmelser sammantaget ett tillräckligt skydd för de registrerades personliga integritet i samband med arkivmyndigheternas elektroniska utlämnade av folkbokföringsuppgifter. Med

⁶ Se SOU 1997:39 s. 533 ff.

⁷ Se SOU 2001:3 s. 205 ff.

⁸ Se prop. 2001/02:70 s. 28 ff.

hänsyn härtill och mot bakgrund av det ovan anförda, om enskildas rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form, bör det inte sättas upp några hinder som i onödan begränsar arkivmyndigheternas möjlighet till elektroniskt utlämnande. Härigenom ges arkivmyndigheterna förutsättningar att t.ex. använda e-post som ett sätt att till enskilda vidarebefordra allmän information, som i dag ofta lämnas ut via telefon, telefax eller vanlig brevöversändelse. I den mån det gynnar arkivmyndigheternas verksamhet bör naturligtvis uppgifter även kunna lämnas ut på cd-romskiva eller liknande digitalt medium.

Mot bakgrund härav anser vi att det i lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna inte bör tas in några särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling.

8.4 Sökbegrepp

Våra förslag: Vilka sökbegrepp som får användas vid behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna skall inte regleras särskilt.

De begränsningar i sökmöjligheter som i dag gäller i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller även sedan uppgifter eller handlingar överlämnats till arkivmyndighet. För att underlätta för forskning m.m. skall regeringen kunna föreskriva att andra sökbegrepp får vara tillåtna efter det att uppgifter eller handlingar överlämnats till en arkivmyndighet.

Vid sidan av innehållet i och åtkomsten till register som behandlas automatiserat är traditionellt frågan om på vilket sätt uppgifter kan eftersökas och sammanställas en av de viktigare från integritets-synpunkt. Ju större möjligheter det finns att sammanställa uppgifter om enskilda, desto större blir riskerna för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Den metod som i dag främst används för att förhindra att det görs oönskade sammanställningar är begränsningar av sökmöjligheterna.

Det folkbokföringsmaterial som i dag förvaras hos arkivmyndigheterna består av Svenska kyrkans historiska kyrkobokföring, i första hand i pappersformat och ofta handskrivet. Detta material överförs genom skanning till digitalt lagrade bilder. De uppgifter som härigenom behandlas automatiserat hos arkivmyndigheterna

förses inte med några särskilda sökmöjligheter. Det är därför inte möjligt att med hjälp av ett eller flera sökord genom automatiserad behandling sammanställa vissa kategorier av uppgifter om en eller flera personer ur det aktuella materialet (se avsnitt 3.5.1).

Mot den bakgrunden anser vi det inte nödvändigt med några särskilda regler om sökbegränsningar, när det gäller uppgifter i den löpande folkbokföring som kyrkan ansvarade för fram till den 1 juli 1991. Som framgår nedan är det också vår avsikt att det material som förvaras hos arkivmyndighet skall vara förenat med så få begränsningar i sökmöjligheterna som möjligt, för att underlätta åtkomsten till historiskt material som är av intresse för forskning m.m.

Enligt vår mening behövs inte heller särskilda bestämmelser om sökbegrepp när det gäller arkivmyndigheternas behandling av uppgifter som enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Uppgifter som behandlas automatiserat skall när de överlämnas till arkivmyndighet vara förenade med samma sökmöjligheter som när uppgifterna behandlades hos den överlämnande myndigheten, annars har det skett en gallring som inte är tillåten utan särskilda föreskrifter. De bestämmelser om sökbegrepp som finns i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller automatiskt även hos arkivmyndigheterna, när uppgifterna som i dag finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas väl överlämnas till arkivmyndigheterna, jfr 9 § tredje stycket arkivlagen (1990:782). Av 13 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) följer också att sekretess för en uppgift alltså gäller efter myndighets överlämnade till arkivmyndighet för arkivering.

Vilka sökbegrepp som får användas i Skatteverkets folkbokföringsdatabas regleras i 2 kap. 10–11 §§ lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Uppgift om födelseort, familjesamband som grundas på adoption samt inflyttning från utlandet får överhuvudtaget inte användas som sökbegrepp. Uppgift om medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen. Vid sökning efter handlingar som kommit in i eller upprättats i ett ärende får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), t.ex. datum, då handlingen

kom in eller upprättades och diarienummer, användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte känsliga personuppgifter som anges i 13 § personuppgiftslagen och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § samma lag användas.

Arkivmyndigheterna får sedan de mottagit folkbokföringsuppgifter från Skatteverket inte göra andra sökningar och sammanställningar i materialet än vad Skatteverket enligt lagen får göra. För att underlätta för forskning m.m. bör emellertid enligt vår mening ges möjlighet för regeringen att föreskriva om att vissa sökbegrepp med tiden skall vara tillåtna hos arkivmyndigheterna och därmed sökmöjligheterna utökas.

De begränsningar som gäller för sökning efter uppgifter som behandlas automatiserat är föranledda av de integritetsrisker som fri sökning i ett omfattande elektroniskt material kan medföra. Av naturliga skäl avtar dessa risker med tiden och det kan därför finnas anledning att överväga om inte begränsningarna bör kunna hävas efter att uppgifter och handlingar har överlämnats till en arkivmyndighet. Vinsten med detta skulle vara att det då ges utökade möjligheter att utnyttja äldre, och därför mindre känsligt, elektroniskt lagrat folkbokföringsmaterial för t.ex. historisk forskning vid arkivmyndigheterna.

Vi kan inte se några hinder för en sådan ordning, under förutsättning att det slås fast en rimlig tidsgräns för när begränsningarna vid sökning skall förändras i mildrande riktning eller helt upphöra. Vi föreslår därför att regeringen skall ges möjlighet att föreskriva att fler sökbegrepp får vara tillåtna vad gäller folkbokföringsuppgifter som väl har överlämnats till en arkivmyndighet.

Vi anser för vår del att det i fråga om folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år föreligger så små risker för integritetsintrång att det bör vara möjligt att vid arkivmyndigheterna genomföra sökningar i det elektroniskt lagrade materialet utan sökbegränsningar. För yngre material kan införas särskilda regler för vilka sökbegrepp som får användas.

Detta förutsätter en ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi föreslår därför att en ny bestämmelse förs in i den lagen som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att andra sökbegrepp skall vara tillåtna efter att uppgifterna eller handlingarna har överlämnats till en arkivmyndighet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna samt de ändringar vi föreslår i sekretesslagen och lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet skall träda i kraft den 1 januari 2006.

Den nya lagstiftning vi föreslår för behandling av personuppgifter i de statliga arkivmyndigheternas verksamhet med behandling av folkbokföringsuppgifter bör kunna träda i kraft den 1 januari 2006.

Vi har övervägt behovet av övergångsbestämmelser och gör den bedömningen att behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna utan särskilda övergångsbestämmelser direkt bör kunna omfattas av bestämmelserna i den nya lagstiftningen när den träder i kraft.

Vårt förslag till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna omfattar även sådan manuell behandling av personuppgifter för vilken personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig. Eftersom vårt förslag till lagreglering gäller utöver personuppgiftslagen och i övrigt saknar särskilda bestämmelser som uteslutande gäller manuell behandling av personuppgifter kommer sådan behandling att närmast regleras av personuppgiftslagens bestämmelser. För manuell behandling som påbörjats redan före personuppgiftslagens ikraftträdande skall den lagen inte börja tillämpas fullt ut förrän den 1 oktober 2007. Detta undantag gäller således även för behandling enligt den av oss nu föreslagna lagstiftningen. I praktiken torde dock övergångsbestämmelsen i personuppgiftslagen sakna eller ha mycket begränsad betydelse vad avser folkbokföringsmaterialet. Sammanfattningsvis behövs inga särskilda övergångsbestämmelser vad gäller våra lagförslag.

10 Konsekvenser av våra förslag

Vår bedömning: Våra förslag kommer att ge förutsättningar för arkivmyndigheterna att bedriva sin verksamhet effektivt med ett rationellt datorstöd. Förslagen innebär en flexibel reglering som ger myndigheterna möjlighet att fortlöpande utveckla och anpassa sina system för automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter utan att det fordrar ändringar i regelverket. Förslagen i sig medför inte några kostnadsökningar.

Kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) genomföra konsekvensanalyser i skilda hänseenden beträffande de förslag som framställts. Vad som sägs i förordningen om kommittéer gäller också särskilda utredare. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén eller utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna också i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

En grundläggande utgångspunkt för vårt arbete har varit att föreslå moderna, teknikneutrala och allmänt ändamålsenliga bestämmelser. Särskild hänsyn har tagits till de integritetsaspekter

som följer av omfattande automatiserade uppgiftssamlingar i myndighetsverksamhet. En viktig utgångspunkt för vårt arbete har varit att de statliga arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter skall vara effektiv och bedrivs med ett rationellt datorstöd, för att härigenom skapa förutsättningar för en väsentligt utökad möjlighet till tillgänglighet för allmänheten till de folkbokföringsuppgifter som förvaras hos myndigheterna. Härmed beaktas även statistikens och forskningens behov av tillgång till folkbokföringsuppgifter.

Våra författningsförslag kommer inte att innebära några kostnader för arkivmyndigheternas pågående verksamhet, eftersom de befintliga datorsystemen kan behållas. Förslagen innebär en lagstiftning som är teknikneutral. Våra förslag tillåter härigenom att nya datorsystem i framtiden kan tillskapas utan att det blir nödvändigt att ändra regelverket.

Att verkställa den utökade tillgänglighet till folkbokföringsuppgifter som våra förslag ger möjlighet till kommer att vara förenat med vissa kostnader för arkivmyndigheterna. Vi föreslår dock samtidigt att myndigheterna skall få möjlighet att ta ut avgift för att lämna ut uppgifter. Utgångspunkten för våra förslag är således att ett utökat utlämnande av folkbokföringsuppgifter, som sker t.ex. genom publicering via Internet, i första hand skall finansieras genom avgifter och att införandet av ett sådant utlämnande får ske i den takt som resurserna tillåter.

Vid en jämförelse med vad som gäller i dag, innebär våra förslag en större flexibilitet i fråga om möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter. Våra förslag medför att det finns möjlighet till direktåtkomst för de statliga arkivmyndigheterna till Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Vidare föreslår vi att enskilda skall få ha viss direktåtkomst till de folkbokföringsuppgifter som behandlas hos arkivmyndigheterna. Förslagen om direktåtkomst kan förväntas medföra besparingar genom de effektivitetsvinster som direktåtkomsten åstadkommer. De statliga arkivmyndigheterna kan genom direktåtkomsten utföra sitt arbete på ett mer effektivt sätt.

Vissa utbildningsinsatser kan komma att krävas, men vi bedömer att dessa, jämfört med den fortlöpande vidareutbildningen av personalen hos de statliga arkivmyndigheterna, inte är mer omfattande än att de helt klart kan täckas av ordinarie utbildningsanslag.

11 Författningskommentarer

11.1 Förslag till lag om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna

Lagens tillämpningsområde

1 §

Lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna omfattar samma grundläggande behandling som personuppgiftslagen. Härmed avses helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt viss strukturerad manuell behandling. Med personuppgifter avses detsamma som i personuppgiftslagen, nämligen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Även i övrigt utgår lagen från personuppgiftslagens begrepp och terminologi.

Lagen gäller utöver personuppgiftslagen. Det innebär att personuppgiftslagen gäller vid behandling av folkbokföringsuppgifter, om inte annat följer av lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna eller föreskrifter som är meddelade med stöd av den lagen.

Med begreppet de statliga arkivmyndigheterna avses Riksarkivet och landsarkiven samt andra arkivinstitutioner med landsarkivs uppgifter, närmast Stockholms stadsarkiv och Värmlandsarkiv.

Begreppet den svenska folkbokföringen anger att inom lagens tillämpningsområde för behandling av folkbokföringsuppgifter faller uppgifter som omfattas av den vid varje tidpunkt gällande materiella lagstiftningen för verksamhet med folkbokföring.

(Se avsnitt 7.2 och 7.3)

Ändamål

2 §

Paragrafen anger de ändamål för vilka folkbokföringsuppgifter får användas – dvs. samlas in, registreras, lämnas ut och i övrigt behandlas – i arkivmyndigheternas verksamhet med den svenska folkbokföringen. Ändamålen utgår från arkivmyndigheternas uppgifter enligt arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och förordningen (1995:679) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven.

(Se avsnitt 7.4)

Personuppgiftsansvar

3 §

Arkivmyndighet är personuppgiftsansvarig för all behandling av folkbokföringsuppgifter som myndigheten utför. Personuppgiftsansvaret gäller även vid underlåtenhet att utföra en behandling som det åligger arkivmyndigheten att utföra. Med personuppgiftsansvaret följer en rad skyldigheter. Den personuppgiftsansvarige skall bl.a. se till att behandlingen av folkbokföringsuppgifter sker på ett korrekt och säkert sätt samt att rättelse sker av felaktig behandling. Personuppgiftsansvaret täcker endast behandling av uppgifter om levande fysiska personer (personuppgifter).

(Se avsnitt 7.5)

Direktåtkomst

4 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar enskilda får ha direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Med direktåtkomst avses att någon har direkt tillgång till ett register eller en databas, t.ex. via Internet, och på egen hand kan söka efter information utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen.

Bestämmelserna innebär inte att enskilda har en absolut rätt till direktåtkomst. Syftet är att lagen skall ge arkivmyndigheterna möjlighet att underlätta enskildas tillgång till folkbokföringsuppgifter om de tekniska möjligheterna finns och sekretess inte hindrar det.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomst när det gäller folkbokföringsuppgifter som är äldre än sjuttio år men yngre än ett hundra år, dvs. vilka uppgifter och handlingar som får omfattas av åtkomsten. Direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter som är äldre än ett hundra år skall vara möjlig utan sådana begränsningar. I enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100) skall tiden räknas från den tidpunkt då uppgiften antecknades.

Av *tredje stycket* följer att uppgifter som är äldre än sjuttio år, inte omfattas av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100).

(*Se avsnitt 7.6.3*)

Avgift

5 §

Genom bestämmelserna ges personuppgiftsansvarig arkivmyndighet möjlighet att ta ut avgift för att lämna ut folkbokföringsuppgifter på medium för automatiserad behandling. Sådant avgiftsuttag får dock inte innebära inskränkning i rätten att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av allmän handling. Avgift får enligt paragrafen tas ut bl.a. för utlämnande av uppgifter på Internet eller i övrigt på medium för automatiserad behandling, som går utöver arkivmyndigheternas skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen, arkivlagen och sekretesslagen.

De närmare förutsättningarna för att ta ut avgift bör, i enlighet med vad som i dag gäller för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, fastställas av regeringen.

(*Se avsnitt 7.7*)

Rättelse och skadestånd

6 §

Bestämmelser om rättelse och skadestånd finns i 28 § respektive 48 § personuppgiftslagen och gäller vid behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna.

(*Se avsnitt 7.8.2*)

Överklagande

7 §

De flesta beslut som fattas i arkivmyndigheternas verksamhet med folkbokföringsuppgifter enligt denna lag är interna eller administrativa och berör inte direkt enskildas intressen. Enskilda berörs dock direkt av myndighetens beslut om information och rättelse efter begäran. Sådana beslut är därför överklagbara. Talan mot beslut om information och rättelse förs i den normalt gällande ordningen i fråga om förvaltningsbeslut, nämligen hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

(Se avsnitt 7.8.3)

11.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 16 §

Införandet av ett nytt andra stycke är föranlett av att uppgifter som kan bli föremål för direktåtkomst, alltså uppgifter som är äldre än sjuttio år, inte skall omfattas av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100). Av 1 kap. 2 § sekretesslagen följer att en förutsättning för att undantag från sekretess skall få regleras i någon annan författning än sekretesslagen är att sekretesslagen innehåller en hänvisning till undantagsbestämmelsen. Undantaget i andra stycket möjliggör således utlämnande, enligt vad som särskilt föreskrivs i lagen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos de statliga arkivmyndigheterna, utan beaktande av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen.

(Se *avsnitt 7.6.3*)

11.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

2 kap. 11 a §

De begränsningar i sökmöjligheter som i dag gäller i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller även sedan uppgifter eller handlingar överlämnats till arkivmyndighet. För att underlätta för forskning m.m. skall regeringen kunna föreskriva att andra sökbegrepp med tiden får vara tillåtna efter det att uppgifter eller handlingar överlämnats till en arkivmyndighet.

(Se avsnitt 8.4)

ÖVRIGT

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Claes Gränström till vilket experten Astrid Forsberg ansluter sig

Uppgiftsskyldigheten

Utredningen föreslår inget särskilt undantag från 26 § personuppgiftslagen (PuL). Man anser att det är tillräckligt med det undantag som finns 7 a § arkivförordningen. Enligt detta behöver inte en arkivmyndighet lämna besked eller information enligt 26 § PuL när det gäller personuppgifter som tagits emot för förvaring om det är omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Bestämmelsen i 7 a § arkivförordningen har ännu inte prövats i domstol. Någon gräns för hur många timmars arbete myndigheten skall utföra innan det innebär en oproportionerligt stor arbetsinsats har inte diskuterats. Man kan dock förmoda att arkivmyndigheten kan vara skyldig att utföra en hel del arbete innan man uppnår gränsen för vad som skulle betecknas som en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Som påpekas i avsnitt 5 Internationell utblick är situationen annorlunda i vissa andra medlemsstater. I t.ex. Tyskland tillämpas inte lagstiftningen om integritetsskydd på personuppgifter som förvaras av arkivmyndigheterna.

Jag är medveten om att utredningens förslag följer den praxis som utvecklats i Sverige vad gäller uppgiftsskyldigheten för arkivmyndigheter enligt PuL och att direktiven enbart omfattar frågor om folkboksföringsmaterialet. Den nya lagen borde innehålla ett uttryckligt undantag från 26 § PuL för att arkivmyndigheterna inte skall få en kraftigt ökad arbetsbörda.

Samma frågeställning är aktuell för samtliga EU:s medlemsstater. Jag menar att man måste söka få till stånd en reglering som mer följer den reglering, som angavs i Datalagen, dvs. ett generellt undantag för arkivmyndigheterna, eller i Datalagskommitténs

förslag, dvs. med en preciserad ansökan om arkivbildare, register eller liknande (SOU 1997:39 s. 393 f.). Man borde vidare ta upp frågan om att dataskyddsdirektivet till denna del borde anpassas till den speciella situation som arkivmyndigheterna befinner sig i.

Original – kopia/digitala bilder

Enligt utredningens bedömning skulle rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar gälla originalhandlingar medan de digitala bilderna av det ursprungliga folkbokföringsmaterialet (kyrkböcker m.m.) endast skulle utgöra elektroniska kopior av originalhandlingarna, vilka inte omfattas av myndighetens skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar (avsnitt 7.7.2).

Frågan om vad som utgör allmän handling får enligt min mening inte blandas samman med frågan om ett utlämnande sker med stöd av reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) om offentlighetsinsyn eller som en service enligt reglerna i 15 kap. sekretesslagen; jfr 4 och 6 §§ förvaltningslagen.

De ursprungliga pappersbaserade handlingarna har utgjort allmänna handlingar hos den arkivbildande myndigheten och behåller sin status även efter att de har överlämnats till arkivmyndigheterna och förvaras där. Enligt min mening utgör även de genom skanning framställda bilderna allmänna handlingar. De lagras för närvarande i två olika databaser, en innehållande högupplösta bilder avsedda för bevarande och en innehållande bilder med anpassad upplösning avsedda för presentation på Internet. Databaserna är tillgängliga för överföring hos arkivmyndigheterna och är därmed att anse som förvarade.

Utredningens tolkning att databaserna inte skulle utgöra allmänna handlingar skulle innebära att det inte föreligger någon skyldighet enligt 2 kap. 12–13 §§ TF att lämna ut handlingarna. Det skulle även kunna innebära att bestämmelserna i arkivlagen och Riksarkivets verkställighetsföreskrifter inte var tillämpliga. De vidare konsekvenserna av detta förhållningssätt, t.ex. vad som i så fall kommer att gälla för liknande projekt/system, är svåra att överblicka. Här behövs en djupare analys.

BILAGOR

Kommittédirektiv



**Behandling av folkbokföringsuppgifter hos
arkivmyndigheterna**

**Dir.
2003:122**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2003

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter.

Automatiserad behandling ger väsentligt utökad möjlighet till tillgänglighet för personuppgifter. Utredaren skall analysera om det mot bakgrund av vikten av att skydda den personliga integriteten är önskvärt att tillgängligheten ökar och, i så fall, i vilken omfattning.

En avvägning skall göras mellan å ena sidan intresset av skydd för enskildas personliga integritet och å andra sidan intresset av effektivitet och tillgänglighet. Om utredaren efter en sådan avvägning bedömer att en utökad automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter är möjlig, ingår det i uppdraget att föreslå den författningsreglering som bedöms nödvändig.

Bakgrund

Fram till den 1 juli 1991 hade Svenska kyrkan genom pastorsämbetena ansvaret för den fortlöpande folkbokföringen. Ansvaret övergick vid den tidpunkten till de lokala skattemyndigheterna och pastorsämbetena upphörde samtidigt att vara folkbokföringsmyndigheter (den s.k. folkbokföringsreformen). Inför denna reform beslutade regeringen att allt folkbokföringsmaterial skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven (protokoll 26 vid regeringssammanträde den 26 april 1990, Finansdepartementet, 3009/89). I september 1991 uppdrog regeringen åt Riksskatteverket att i samråd med Riksarkivet ombesörja mikrofilmning och överföring av kyrkoböckerna fram till första halvåret år 1991.

Enligt beslutet bör arbetet vara slutfört inom 20 år, dvs. senast år 2011. Totalt rör det sig om cirka 19 700 hyllmeter folkbokföringshandlingar från cirka 1 450 pastorsämbeten.

Riksarkivet har i en skrivelse till regeringen påpekat att mikrofilmning av ett så omfattande material är ett tidsödande projekt. Enligt Riksarkivet finns det ett flertal alternativ till mikrofilmning av materialet. En möjlighet är att överföra materialet genom s.k. skanning. Ett sådant förfarande leder dock till att ett automatiserat personregister skapas. Mot bakgrund av att folkbokföringsmaterialet från tiden före folkbokföringsreformen i många fall kan innehålla känsliga personuppgifter, menar Riksarkivet att det är av stor vikt att utreda om nuvarande lagstiftning ger tillräckligt skydd och flexibilitet eller om arkivmyndigheternas hantering av folkbokföringsuppgifter bör regleras i en särskild registerförfattning.

Nuvarande regler

Allmänt om regler för behandling av personuppgifter

I 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF) föreskrivs bl.a. att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv och familjeliv. I 2 kap. 3 § andra stycket RF anges att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Sedan år 1998 reglerar personuppgiftslagen (1998:204), PUL, närmare skyddet för den enskildes personliga integritet vid behandling av personuppgifter. Med personuppgifter avses i lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. PUL utgör ett genomförande i svensk lagstiftning av EG-direktivet om personuppgifter, kallat dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46 EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter). Direktivet är inte tillämpligt på sådan behandling av personuppgifter som faller utanför gemenskapsrätten (exempelvis när det gäller allmän säkerhet, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område). PUL är dock generellt tillämplig och omfattar även sådana områden som faller utanför EG-rätten. Avvikande bestämmelser i lag eller förordning gäller

dock framför PUL.

Grundläggande regler om att inrätta och föra personregister med hjälp av automatisk databehandling fanns tidigare i datalagen (1973:289). Bara den som anmält sig till Datainspektionen och fått licens fick inrätta och föra personregister. För att få registrera känsliga personuppgifter krävdes dessutom ett särskilt tillstånd från Datainspektionen. Om ett personregister beslutats av riksdagen eller regeringen krävdes dock inget tillstånd.

Genom PUL har det tidigare licens- och tillståndsförfarandet avskaffats. Utgångspunkten i PUL är att behandling av personuppgifter är tillåten endast i de fall och på de villkor som lagen anger. PUL innehåller vissa grundläggande krav på hur uppgifter får behandlas. De innebär bl.a. att personuppgifter får behandlas endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Enligt huvudregeln får behandling av uppgifter endast ske efter samtycke från den registrerade. Från huvudregeln finns det emellertid flera undantag, t.ex. om det är nödvändigt att behandla personuppgifter för att en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras eller för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet.

Personuppgiftslagens regler för känsliga personuppgifter

För vissa slag av uppgifter gäller enligt PUL särskilda restriktioner. Enligt huvudregeln i lagen är det förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Dessa olika slag av uppgifter kallas med en samlingsbeteckning känsliga personuppgifter.

Det finns emellertid en rad undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter angivna direkt i PUL. Sålunda får sådana uppgifter enligt lagen behandlas med den registrerades uttryckliga samtycke eller när denne offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt. Vidare får känsliga uppgifter i vissa fall behandlas om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten, om det är nödvändigt för att den registrerades eller någon annans vitala intressen skall kunna skyddas och den registrerade inte kan lämna sitt samtycke eller om det är nödvändigt för att

rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Känsliga personuppgifter får också behandlas när ideella organisationer med politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte inom ramen för sin verksamhet behandlar personuppgifter som på grund av organisationens syfte har regelbunden kontakt med organisationen, exempelvis återkommande kyrkobesökare, bidragsgivare och hjälpmottagare. Uppgifterna får dock bara lämnas ut till tredje man från en sådan ideell organisation om den registrerade uttryckligen samtyckt till det. Känsliga personuppgifter får också behandlas för hälso- och sjukvårdsändamål, om behandlingen är nödvändig för förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård eller behandling eller administration av hälso- och sjukvård eller om uppgifterna omfattas av sjukvårdssekretess. Slutligen undantas viss behandling för forsknings- och statistikändamål från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter.

Regleringen i PUL av behandlingen av känsliga personuppgifter följer i princip den reglering som återfinns i dataskyddsdirektivet. Direktivet medger dessutom att medlemsstaterna, under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder och av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, i sin nationella lagstiftning eller genom ett beslut av en tillsynsmyndighet beslutar om andra undantag från förbudet mot behandling av känsliga uppgifter. Den nationella lagstiftningen kan således innehålla ytterligare undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter.

I punkt 34 i ingressen till dataskyddsdirektivet anges det att medlemsstaterna, när det är nödvändigt av hänsyn till viktiga allmänna intressen, måste kunna avvika från förbudet mot att behandla känsliga kategorier av uppgifter på sådana områden som exempelvis folkhälsa och socialskydd, särskilt för att säkerställa kvalitet och lönsamhet när det gäller förfaranden som används i samband med ansökningar om förmåner och tjänster inom sjukförsäkringssystemet, i samband med vetenskaplig forskning och i samband med offentlig statistik. Medlemsstaterna är dock skyldiga att se till att det finns lämpliga och konkreta garantier för att skydda enskilda personers grundläggande rättigheter och privatliv.

Som tidigare nämnts får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, medge ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter.

Övriga regler

Folkbokföringsmaterialet omfattas av folkbokföringssekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100). Det innebär att sekretess gäller för uppgifter om en enskilds förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. De allra flesta uppgifterna i materialet är således offentliga. Men materialet kan innehålla uppgifter för vilka sekretess gäller. Det kan vara uppgifter om t.ex. dödsorsak samt identitets- eller könsbyten. Sekretess för uppgifter i allmänna handlingar gäller i sjuttio år från handlingens tillkomst.

Regler för den behandling av personuppgifter som sker i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet finns i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet. I lagen finns bestämmelser om bl.a. ändamål, vad uppgifterna får användas till, vilka uppgifter som får behandlas i databasen och hur man kommer åt och kan söka i databasen.

Behandling av personuppgifter i folkbokföringsmaterialet

Folkbokföringsmaterialet t.o.m. den 30 juni 1991, omfattar bl.a. församlingsböcker, personakter, födelse och dödsböcker, dop-, vigsel-, begravnings- och flyttlängder. Det löpande folkbokföringsmaterialet t.o.m. den 30 juni 1991 är mycket efterfrågat av forskare, inte minst släkt- och hembygdsvetenskapsforskare. Det efterfrågas också i stor utsträckning av andra myndigheter som i sitt arbete behöver uppgifter ur materialet. Att uppfylla kravet på tillhandahållande, inklusive att pröva frågor om sekretess, är resurskrävande. Den stora efterfrågan har också inneburit att folkbokföringsmaterialet genom åren utsatts för ett omfattande slitage.

Ett sätt för arkiven att möjliggöra att efterfrågat material görs tillgängligt samtidigt som kyrkoböckerna bevaras är att göra uppgifterna tillgängliga via automatiserad behandling. Bokföringsmaterialet är omfattande och innehåller i många fall känsliga uppgifter. Den del av materialet som innehåller anteckningar från 1900-talet omfattar det dessutom ett stort antal nu levande personer.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare skall utreda arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter.

Automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter som tidigare bara funnits på papper eller mikrofilm ger väsentligt utökad möjlighet till tillgänglighet för personuppgifter. Tillgängligheten ökar också om folkbokföringsuppgifterna skulle läggas ut på Internet eller göras tillgängliga via andra nätverk. Utredaren skall analysera om det mot bakgrund av vikten av att skydda den personliga integriteten är önskvärt att tillgängligheten ökar i sådan omfattning. Arbetet skall bedrivas med utgångspunkten att arkivmyndigheternas verksamhet skall vara effektiv med rationellt datorstöd samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet. En avvägning skall göras mellan intresset av integritetsskydd och intresset av effektivitet och tillgänglighet.

Om utredaren efter en sådan avvägning bedömer att en utökad automatiserad behandling av folkbokföringsuppgifter är möjlig, bör den behandlingen författningsregleras. Med hänsyn till att det i sådant fall skulle vara fråga om behandling av uppgifter, som i vissa fall kan vara känsliga, om väldigt många människor bör regleringen enligt regeringens mening finnas i en särskild lag. Utredaren skall alltså i förekommande fall lämna förslag till nödvändig särlagstiftning för behandlingen. Eftersom det är regeringens mening att särlagstiftning bör gälla utöver personuppgiftslagen och begränsas till att avse frågor som är specifika för den verksamhet som omfattas av lagstiftningen, skall utredaren lämna förslag till lagstiftning utformad efter sådana riktlinjer. En utgångspunkt skall därvid vara att skapa enkla och lättbegripliga regler som är anpassade efter den tekniska utvecklingen. Utredaren skall också beakta statistikens och forskningens behov. Reglerna bör i så stor utsträckning som möjligt vara i överensstämmelse med personuppgiftslagens reglering till skydd för den personliga integriteten. Det kan dock för arkivmyndigheternas verksamhet finnas behov av särregler i förhållande till personuppgiftslagen. Givetvis får regleringen inte strida mot dataskyddsdirektivet.

Utredaren skall i sitt arbete beakta att folkbokföringsmaterialet är överlämnat material som arkivmyndigheterna inte kan ändra. Utredaren skall också analysera om det finns anledning att även innefatta behandling av personuppgifter beträffande avlidna personer i en eventuell lagstiftning. Utredaren skall särskilt belysa

frågor om personuppgiftsansvar, direktåtkomst till uppgifter, utlämnande och annat elektroniskt tillhandahållande av uppgifter, sökbegrepp, informationsskyldighet, skadestånd och överklagande. Beträffande frågan om direktåtkomst skall utredaren särskilt överväga om det finns anledning att samordna arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter med den behandling som sker enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet.

Utredaren skall samråda med Datainspektionen, Riksskatteverket, Riksarkivet och landsarkiven och skall hålla sig underrättad om Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete (Ju 1999:06).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 30 juni 2004.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
behandling av folkbokföringsuppgifter hos
arkivmyndigheterna (Ku 2003:03)**

**Dir.
2004:15**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 februari 2004

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 oktober 2003 tillkallade chefen för Kulturdepartementet en särskild utredare med uppdrag att utreda arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter (dir 2003:122). Utredaren skall enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 30 juni 2004.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2004.

(Kulturdepartementet)

Förfrågan om behandling av folkbokföringsuppgifter

Förfrågan om behandling av folkbokföringsuppgifter

Den svenska regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare för att utreda arkivmyndigheternas behandling av folkbokföringsuppgifter. Undertecknad, kammarrättslagman Sten Wahlqvist, förordnades som särskild utredare. Utredningen bedrivs i samarbete med det svenska Riksarkivet, företrätt av överarkivarie Claes Gränström, samt med en bred representation av olika intressen med anknytning till utredningens uppdrag. Utredningen skall analysera om det mot bakgrund av vikten att skydda den personliga integriteten är önskvärt att med hjälp av automatiserad behandling öka tillgängligheten till folkbokföringsuppgifter som förvaras hos svenska arkivmyndigheter.

Den 1 juli 1991 överfördes ansvaret för folkbokföringen i Sverige från Svenska kyrkan till skatteförvaltningen. Kyrkans folkbokföringsmaterial har därefter fortlöpande överlämnats till de statliga arkivmyndigheterna. Sedan 1991 pågår ett projekt med att mikrofilma detta folkbokföringsmaterial och sedan 2003 även med att skanna in det på datamedium. När denna skanning är genomförd kommer det att finnas ett elektroniskt lagrat material som omfattar befolkningen i landet från 1800-talets slut till och med den 30 juni 1991. Materialet är mycket innehållsrikt och detaljerat, med uppgifter om t.ex. äktenskap, adoption och andra familjeförhållanden. Det kan också innehålla känsliga personuppgifter som rör t.ex. hälsa eller sexualliv. För närvarande finns ingen avsikt att genom den elektroniska behandlingen öka möjligheten till sökning i materialet.

Utredningen har i uppdrag att föreslå den författningsreglering som bedöms nödvändig för att arkivmyndigheterna skall kunna bedriva sin verksamhet effektivt och för att tillgängligheten till de folkbokföringsuppgifter som skannats in på datamedium underlättas. Samtidigt skall nödvändig respekt visas för enskildas

personliga integritet. Utredningen har härvid att beakta Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (Dataskyddsdirektivet). Genom skanningen kommer nämligen, enligt i Sverige rådande tolkning, Dataskyddsdirektivet och den svenska personuppgiftslagen att bli tillämplig.

En naturlig åtgärd för utredningen är att inhämta information om hur övriga medlemsstater inom den Europeiska Unionen har implementerat Dataskyddsdirektivet på uppgifter som förvaras hos statlig arkivmyndighet eller har skannats in i annat sammanhang. Utredningen är mycket tacksam för all information som kan bidra till utredningens arbete. Av särskilt intresse är att få svar på följande frågor.

- Har Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) implementerat Dataskyddsdirektivets regler på folkbokföringsuppgifter i nationell lagstiftning? Hur är lagstiftningen i så fall tillämplig på folkbokföringsmaterial och annat material på papper, film eller på datamedium, som tagits om hand av arkivmyndighet?
- Finns det i Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) nationell lagstiftning som reglerar arkivmyndighets behandling av folkbokföringsuppgifter?
- Har arkivmyndigheterna i Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) tagit emot folkbokföringsmaterial, och i så fall för hur långt fram i tiden?
- På vilket sätt är folkbokföringsmaterial som tagits om hand av arkivmyndighet i Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) tillgängligt? Enbart för personal vid arkivmyndigheten eller för annan myndighet? Endast via särskilt utlämnande från myndigheten? För allmänheten i forskarsal på myndigheten? För allmänheten via datamedium, t.ex. via Internet?
- Finns det i Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) särskilda bestämmelser i sekretesslag eller motsvarande lagstiftning om att viss tid måste ha löpt ut innan folkbokföringsuppgifter kan lämnas ut, t.ex. att endast folkbokföringsmaterial som är äldre än 70 eller 100 år kan

lämnas ut? Är hela materialet spärrat eller kan vissa uppgifter lämnas ut innan denna tid löpt ut?

- Pågår det i Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) något projekt med skanning av folkbokföringsuppgifter eller annat material där Dataskyddsdirektivets bestämmelser har beaktats, och hur ser i så fall denna tillämpning ut?
- Är det stor efterfrågan i Danmark (Finland, Norge, UK, Nederländerna, Tyskland, Frankrike) på utlämnande av folkbokföringsmaterial som förvaras hos arkivmyndighet, genom besök i forskarsal eller skriftliga förfrågningar?

Med hänsyn till den begränsade tid som utredningen har till sitt förfogande är det av stor vikt att informationen om möjligt erhålls senast den 1 april 2004. Tack på förhand. Kontakta oss gärna om Ni har några frågor.

Vänligen skicka informationen till följande adress:

Lars Dahlström
Regeringskansliets utredningsavdelning
Box 347
401 25 Göteborg
Sverige

Med vänliga hälsningar

Sten Wahlqvist

Lars Dahlström