

# 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 mikrofilmas. 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 eftersträfvansvärd, 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 eftersträvarsvärd 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 tillhållande 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.