

Motion

1984/85:3244

Göthe Knutson m. fl.

Datapolitik (prop. 1984/85:220)

Överblicken av datatekniken blir allt bättre, liksom tillgången på datakuniga. Men den nuvarande regeringen har ändå inte förmått att presentera riksdagen ett sammanhållet och genomarbetat beslutsunderlag i anständig tid under vårriksdagen. Mot bakgrund av de utställda, pretentiösa löftena, inte minst från civilminister Bo Holmberg, innebär redan den låga nivån på årets datapolitikberörande propositioner och skrivelser ett regelrätt politiskt nederlag.

Ingen kontinuitet i det datapolitiska arbetet

Riksdagen har tidigare behandlat datapropositioner 1963, 1979 och 1982. Det är uppenbart att författarna till de nu överlämnade texterna inte känt till och inte tagit del av vad som gjorts tidigare. De tror sig vara pionjärer med rätt att börja elementärt med ytliga och introducerande analyser. Se exempelvis uppräknningen på s. 4 av vad man använder datorer till. Den är så allmän att den kan avse såväl 1985 som 1975, och faktiskt, på något undantag när, 1965.

Tror statsrådsberedningen att vi riksdagsmän aldrig hört talas om datorer och vad de används till?

Ska vi ha en datapolitik, innebär det som en självklarhet att vi fortlöpande skall bygga ut en datapolitikens idévärld både vad avser ideologin och beslutsunderlagsproduktionen. Steg för steg är faktiskt den urgamla och reguljära tekniken för politiska delområden, för datapolitik lika väl som för försvarspolitik, arbetsmarknadspolitik osv.

Mot bakgrund av hur många steg vi ändå tagit på datapolitikens område, borde regeringen mer precist ha förtecknat vad som skall upphävas, vad som fortfarande gäller av äldre beslut och vad som är nya utspel. En konsekvens av att det inte framgår tydligt i propositionen är att partierna kommer att verka mer oense än de är.

Som framgick av ett möte i Dataföreningen våren 1983 under medverkan av civildepartementets dåvarande datasakkunnige Gösta Fagerberg (s) och den tidigare dataministern Olof Johansson (c), är regering och opposition eniga om åtskilliga datapolitiska delområden. Dessa skulle alltså ha kunnat föras undan i debatten, som därigenom blev mer koncentrerad och överblickbar. Det är synd att regeringen inte visat gott politiskt handlag och byggt vidare på den enighet som åtminstone förelåg då och så länge Gösta Fagerberg satt kvar som sakkunnig. Men han representerar förvisso den del

av de socialdemokratiska datapolitikerna som inte har mycket till övers för ämbetsmännens datapolitik.

Regeringen frångår 1979 års datapolitiska riksdagsbeslut

Fram till 1976 var socialdemokraterna rätt ointresserade av att föra upp datafrågorna på ett politiskt plan. Fram till dess gällde därför det som senare kommit att kallas ämbetsmännens datapolitik. I och för sig var de flesta generaldirektörerna, departementsråden m. fl. i den grupp som byggde upp de stora statliga centrala datasystemen kända som socialdemokrater.

1979 års datapolitiska riksdagsbeslut ändrade på det. Detta innebar i korthet:

- Datautvecklingen skall stå under parlamentarisk kontroll och tillsyn.
- Vi skall därför ha en "datapolitik".
- Viktigare beslut i datafrågor skall underställas riksdagen.
- Vi skall ha en datadelegation.
- Myndigheterna skall avvakta riksdagens godkännande innan de bygger upp nya stora datasystem.

Regeringen föreslår nu nya riktlinjer för datapolitiken. De skall tydligen ersätta 1979 års principer, som inte ens nämns. Datadelegationen har i stort sett hållits utanför arbetet att ta fram underlag till propositionen. Delegationen föreslås avskaffad. Tillsammansaget innebär detta att regeringen återgår till situationen före 1979 års beslut. Den föreslagna statsrådsgruppen (s. 31) kan på intet sätt ersätta riksdagsinflytandet. Konsekvensen lär i praktiken komma att bli en liten grupp högre departementstjänstemän åter och tydligen på egen hand sköter datapolitiken.

Demokratin kring teknikutvecklingen försämras, och riksdagen och riksdagspartierna får mindre inflytande och sämre insyn. Jämfört med den försvagningen är de demokratifrågor som propositionen tar upp på sidan åtta i propositionen av obetydlig datapolitisk betydelse, för att inte säga datapolitisk kuriosa.

Telekonkurrensen inrikes och utrikes

På s. 22 (prop. 1984/85:220) nämner regeringen att Sverige har "inom OECD:s ram medverkat till en deklaration om internationellt dataflöde, vars syfte är att i olika avseenden underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna på ett sätt som tillgodoser de olika ländernas ekonomiska och sociala mål".

"Underlätta" är kanske inte det rätta verbet. I praktiken syftar denna deklaration till totalt fria förbindelser, ett slags telekonkurrensens *laissez faire* inom ett världens förenta stater. Den nationella suveräniteten etc. får visserligen sina verderbörliga formella honnörer, men själva syftet är just att förmå länderna att avstå från att skapa spärar av nationella skäl. Dessa

idéers vagga stod, rätt naturligt, hos dataföretaget IBM och hos de stora amerikanska industrikoncernerna.

Detta är onekligen av mycket stort inrikespolitiskt intresse mot bakgrund av allt socialdemokratiskt motstånd mot de – åtminstone relativt denna internationella *laissez faire* – blygsamma borgerliga förslagen om ett minskat televerksmonopol. Regeringen har en hel del att förklara, och de borgerliga partierna har fått ytterligare ett gott argument för sin kritiska linje i fråga om telemonopol.

På samma sida i propositionen nämns också utredningen om våra datakommunikationer med utlandet och de rätt många och skilda problem kring dem som kommit i dagen. Det är både anmärkningsvärt att regeringen inte avvaktade dess remissbehandling innan Sverige skrev under OECD-deklarationen och att detta inte underställdes riksdagen för ratificering.

1979 års beslut undantog inget område från riksdagens kontroll och insyn, inte heller detta. Lika fullt råder här fortfarande ämbetsmännens datapolitik. Gruppen har t. o. m. blivit känd som "kardinalerna", en beteckning som också vunnit burspråk i datatidningarna.

Detta korta citat på s. 22 nämns dock här i första hand som exempel på och bevis för den låga kvaliteten på skrivningarna. Bakom några oskyldiga korta rader döljer sig stora, långsiktiga och viktiga planeringsfrågor som direkt rör fundamentala datapolitiska avvägningar. Man kan faktiskt begära att regeringen efter två års förberedelser får fram en genomarbetad text. Läsaren skall inte behöva gissa sig till var så pass intressanta frågeställningar döljs och själv vända på stenarna för att se vad som finns därunder.

Den nya industrin

Vår industri har på senare år fått höra att den inte längre svarar för sin skäligen andel när det gäller att sysselsätta dem som vill arbeta. Resonemangen fortsätter sedan med konsekvenserna av de stora förstatligandena inom stål-, skogs- och varvsindustrierna.

Åtminstone två fakta i bilden kan godtas. Det land som har världens största offentliga sektor bör rimligen som konsekvens ha en alltför liten privat sektor som återstod. Och de senaste årens statliga och här och var också kommunala företagsköp och företagsgrundningar ger inget hopp om snar förändring. Sveriges privata industri, i den gammaldags definitionen av varuproducerande företag, krymper långsamt.

Den nuvarande regeringen har genom statssekreteraren i statsrådsberedningen Kerstin Niblaeus ofta förklarat att den kommer att satsa där den industriella expansionen finns. Som exempel nämner hon oföränderligt dataindustrin och, litet mer tveksamt, den kemiska industrin.

Andra analytiker är annars praktiskt taget ense om att det endast finns en enda expansiv bransch med dynamik nog att påverka sysselsättningen i stort. Det är data- och elektronikbranschen. Med all respekt för genteknikens

möjligheter, beror nog tillägget om den kemiska industrin mest på att Kerstin Niblaeus själv är kemist till professionen.

Dataindustrin är varuproducerande

Dataföretagen producerar varor och tjänster. Men redan databranschens kärna, datortillverkarna, föredrar att lägga så stor värdeandel som möjligt på varuförsäljningen, medan den mer svårfakturerade parallellförsäljningen av tjänster får gå som mer eller mindre gratis service. Kan programvaruföretagen substansiera ett datorprogram som en kassett eller ett elektronikchips föredrar de att göra så.

Tillverkarna möter en omvärld med attityder, skatteavskrivningsregler, varulagervärderingsregler, pantregler, tullar, upphovsrättsregler, patentregler, offentlig statistik osv. konstruerade för att industrier producerar, köpmän handlar med och länder exporterar varor. Datatillverkarna handlar fullt rationellt när de anpassar sig och försöker förvandla sig till rena varuproducenter.

En dator, en terminal osv. är naturligtvis en vara. Det intressanta är att två av informationssamhällets viktigaste produkter också kan betraktas som sådana: datorprogram och dataregister. Deras fysiska natur ligger naturligtvis tätt mot gränsen mot det immateriella, men likväl kan de, om man så vill, kallas varor och uppfattas som sådana.

Det ideologiska valet

Datavärldens obändiga expansion lockar många. Programvarornas och dataregistrens svårfångade natur lämpar sig för revirstrider och taktiska omdefinitioner. Vi ser fortlöpande återsken av slaget om makten över datautvecklingen i massmedias rapportering.

Ett exempel: lantmäteriverket har tagit fram olika register och datorprogram. Ett mindre privat företag, med det ordval som används i denna motion – en industri av det nya slaget – har råkat illa ut på så sätt att dess satsningar plötsligt får konkurrens av lantmäteriverket, som när det gäller försäljningar av registerdata förvandlar sig till ett slags affärsverk. Detta ligger utom dess myndighetsutövning. Försäljning av registerdata utan uttryckligt lagstöd strider mot grundlag. Verkets utspel skedde medan den nuvarande justitieministern Sten Wickbom var dess chef.

Detta informationsbehandlande företag är den nya industrin, den som skall sysselsätta de arbetssökande, den som skall ersätta de förstättligade basindustrierna. När myndigheterna börjar extraknäcka tränger de tillbaka den privata sektorn. Det är orättvist att anklaga de privata företagen för att inte kunna expandera och sysselsätta fler anställda, när staten hindrar dem på det enda område där expansion i stor skala kan ske.

Myndigheterna definierar sådant som uppdragsfinansierad service, en

naturlig åtgärd i svångremstider. Exakt samma dataverksamhet kan, i annan regi och med andra etiketter, definieras som industriell förädling. Verksamheten i sig ger liten vägledning; vem vi anser ha rätt beror på vilken typ av samhälle vi vill ha.

Telemonopolet

Särskilt bekymmersamt är televerkets monopol. Teleområdet är särskilt lämpligt för nyföretagande och för nya småföretag. Teleinstallationsverksamhet är ett bra exempel på ett slags modernt hantverk för händiga personer, ett undantag i den annars så akademiska och intellektuella datavärlden. Det är i dag bekymmersamt att utrymmet för, skall vi kalla den "ointellektuella", typen av nystartade små dataföretag är så begränsat.

Hur elektronikrevolutionen än må fortsätta, måste det finnas hantverkare som installerar kablar, reparerar mekanik och gör maskinerna rena. Småföretag på detta område kan bli stabila företagare och arbetsgivare som snart förvärvar stor erfarenhet.

Det är heller inget s. k. nollsummespel på så sätt att de nya småföretagens vinst enbart blir televerkets förlust. Denna administrativa gigant håller en lokal service uppbyggd för enhetliga produkter. Dess dataservicesida har ärvt sina principer från telefonverksamheten. Det är nog bra, som det står på s. 21 i propositionen, att linjetaxorna är låga, men många dataanvändare är nu mycket annorlunda än telefonabbonnenterna. Har de investerat miljoner i system, där driftkostnadsandelen för datakommunikation kanske ligger på 15 %, vill de ha perfekt, individualiserad och snabb service. De betalar gladeligen för dyr teleservice, bara de får denna höga kvalitet utan att behöva stå på televerkets olika väntelistor. De verkligt stora utgiftsposterna svarar ändå de egna datasystemen för.

Det är nog inte det att televerket inte gör vad det kan, men dess administration är uppbyggd för enhetlig massservice. Det svarar naturligtvis mot många andra datakunders önskemål. Men den individualiserade servicen till mindre och medelstora företag kan verket inte ge och vill det sannolikt inte heller annat än på verkets villkor och enligt dess policy. Här finns i dag ett marknadssegment utan leverantör, här skulle privata teleinstallatörer fylla ett behov. Därför är situationen inget nollsummespel.

Det räcker alltså inte med att televerket retirerar från de delmarknader det finner mindre intressanta. En minskad offentlig och en ökad privat sektor är ett mål i sig. Alltså måste vi räkna med att televerket också får ge upp sitt monopol på områden där det redan är väletablerat. Detta av ideologiska skäl.

Slopandet av televerksmonopolen m. fl. monopol måste vara ett av de viktigaste strävandena i dataindustripolitiken. Diverse STU-satsningar, teknikupphandlingar och planekonomiska teknikprogram kan aldrig ge den omedelbara, garanterade och sannolikt närmast eruptiva effekt som ett

avskaffat telemonopol skulle ge. Detta förutsätter att televerkets myndighetsfunktioner läggs över till ett opartiskt organ, och att lagfästa spärrar skapas mot att televerket i egenskap av ägare av de lokala telefon- och datanäten diskriminerar konkurrenter. För dessa, alltså de korta och rent lokala näten. Där råder s. k. tekniskt monopol.

En intressant utveckling vore att nya teleinstallationsföretag får ge service på de lokala abonnentledningarna på samma sätt som elinstallatörer får det med elverkens lokala serviceledningar. Säkerhetsproblemen är faktiskt mindre när det gäller teleinstallationer. Elinstallatörerna står också under mycket strikt tillsyn och har välutbildade och välbetalda anställda.

Men frågan om telemonopolet är, som mycket annat i datapolitiken, ett rent ideologiskt val. Datorerna är generella och får de egenskaper och den samhällsfunktion vi ger dem.

Regeringen använder nyspråk om integriteten

George Orwells framtidsvision "1984" har utnyttjats, för att inte säga överexploaterats, som debatttillhygge här i Sverige. Sverige har annars vad gäller myndigheternas tekniska möjligheter att övervaka medborgare nått långt bortom vad Orwell någonsin kunde föreställa sig.

Detta skymmer att han på en punkt tillfört samhällskunskapen ett nytt begrepp av tidlöst och bestående värde: teorin om nyspråket. Han skriver det i ett tillägg till boken. Nyspråket hade enligt Orwell följande syfte:

Ändamålet med nyspråket var inte bara att tillhandahålla ett uttrycksmedel för den världsåskådning och de tankevanor som kännetecknade anhängarna av Engssoss, utan också att omöjliggöra alla andra sätt att tänka. Avsikten var att då man en gång för alla hade övergått till nyspråk, och gammalspråket var bortglömt, skulle en irrlärlig tanke – det vill säga en tanke som avvek från Engssoss principer – vara bokstavligen otänkbar, åtminstone i den mån tankar är beroende av ord.

Därefter bör man – fler gånger – läsa regeringens ståndpunkt om skyddet av den personliga integriteten (prop. 1984/85:220, s. 26):

Å ena sidan är det viktigt att de rättigheter och skyldigheter som har lagts fast genom statsmakternas beslut också skall tillkomma var och en i enlighet med dessa beslut. Å andra sidan har vi kravet på skydd för den personliga integriteten. Ett mål för regeringen måste vara att datateknikens användning för samkörning och kontroll utformas med full respekt för den enskildes integritet.

Detta är ofta en svår avvägning. Intressena kan förefalla motstridiga. Men i grunden borde det här inte vara någon egentlig motsättning mellan samhällets krav och den enskildes intressen. Från båda håll är det ju fråga om att tillgodose de enskilda medborgarnas berättigade anspråk: en rättvis fördelning av rättigheter och skyldigheter och ett tillräckligt skydd för privatliv och familjeliv.

Detta är nyspråk. Orwell fortsätter så här:

Ordförrådet var uppbyggt så att det exakt och ofta mycket subtilt kunde uttrycka varje åsikt en partimedlem lämpligen kunde önska uttrycka, samtidigt som det uteslöt alla andra betydelser och även möjligheten att indirekt finna på dem.

Det är en mening med kuslig framsynthet.

Tillbörliga integritetshot

Av samma nyspråksartade slag är propositionstexten (s. 25) om datormässiga kontroll:

Det måste anses vara ett berättigat samhällsintresse att försöka hindra att människor tillskansar sig fördelar på andra människors bekostnad genom lögnaktiga uppgifter och skenförfaranden. Här kan datatekniken i många fall vara ett bra och acceptabelt hjälpmedel för kontroll. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att se till att kontrollen inte utförs på ett sådant sätt att den otillbörligt kränker den enskildes integritet.

Regeringen menar alltså att det är godtagbart med tillbörlig kränkning av personlig integritet. Alldeles innan ger regeringen exempel på vad den anser vara godtagbart:

Ekonomiska och rationella skäl talar i många fall för att myndigheterna bör använda datatekniken i sin kontrollverksamhet.

Besparingar är alltså godtagbart som tillbörligt skäl. Och det intresset delar alla myndigheter numera. Alltså anser regeringen att visserligen måste myndigheterna kunna uppge skäl för att få tillåtelse att kränka integritet, men den godtar skäl som i stort sett varenda myndighet kan prestera.

Det avgörande blir vem som har makten att godkänna vad som är tillbörliga kränkningar. Datainspektionen har i varje fall ingen odelad sådan makt, för dess beslut kan överklagas. I ett antal uppmärksammade fall, exempelvis de om landstingens differentierade vårdavgifter, har regeringen kört över datainspektionen. När det gäller riksregister inrättade genom statsmaktsbeslut kan datainspektionen endast marginellt påverka registerinnehållen. När det gäller kronofogdarnas datasystem fördröjer regeringen fortfarande förslaget om den registerlag som är en nödvändig förutsättning för att datainspektionen skall kunna ingripa. Försäkringskassornas datasystem är inte författningsreglerat alls, trots att datainspektionen efterlyst en registerlag i årtal, och att KU uttalat sig positivt. Vi har sett hur statistikkommittén gjorde ett allvarligt försök att helt koppla bort SCB:s dataverksamhet från datainspektionens tillsyn. SCB:s ledning lär inte ha givit upp ambitionen att till sist nå dit.

Den allvarligaste bristen i regeringens ståndpunkt är dock att den godtar att varje beslut tas för sig. Vårt samhälle tål endast en viss maximal mängd "1984-metoder" innan det ändrar karaktär. Ingen ackumulerar den sammanlagda effekten av alla försök att införa "tillbörliga kränkningar". Och myndigheterna chansar alltmer med nya förslag. Går det så går det.

Det goda datasamhället

Diskussionen om det goda datasamhället är ännu ett exempel på en ytlig analys i propositionen. Det "onda" datasamhället är nog inget större politiskt problem. En uppenbart och entydigt ond utveckling lär samla så mycket beslutskraft i samhället att den stoppas.

Problemet är ju att dessa onda förslag motiveras med att de behövs för just det goda samhället. När Storebror kommer i ont syfte lär han stoppas; det är när det uppgivna syftet är gott som han är farlig. Och här har den socialdemokratiska regeringen en lång syndalista.

För att jaga bostadsbidragsfuskare, knarklangare, ekonomiska brottslingar, nyblivna knarkande mödrar i förorten Kista osv. mobiliseras mångordiga, goda argument för att ändamålen helgar medlen. Helst skall medlen verka i det fördolda, så att de inte rör upp debatt. Därför är exempelvis datasamkörningar så populära. Och för att nå detta goda samhälle kan vi alla, intill dess att vi kan visa att vi har rent mjöl i påsen, gott finna oss i att bli betraktade som presumtiva bostadsbidragsfuskare, knarklangare, skattefuskare, barnmisshandlare osv. "Det är en förmån att vara kontrollerad", som förre generaldirektören Gösta Ekman formulerad saken för några år sedan. Men regeringen verkar vilja gå längre och tycks mena att det närmast är osolidariskt att inte acceptera den tilltagande övervakningen i det goda datasamhället.

Det som författat avsnitten om det goda datasamhället gör ett fatalt förbiseende: det goda samhället utgör själva favoritargumentet för att införa nya integritetskränkningar eller mer datoriserad kontroll i största allmänhet.

Arbetsgivarna hotar inte de anställdas integritet

Citaten visar att socialdemokraterna återgått till sin ståndpunkt före 1976 års regeringsskifte: de tänker inte försvara medborgarnas personliga integritet med någon större kraft eller övertygelse. "I den gamla bondbyn kände alla allt om alla", som datadelegationens nuvarande ordförande Sven Moberg brukade försvara den socialdemokratiska lojheten medan han var generaldirektör i statskontoret.

Däremot tar man på allvar att den borgerliga oppositionen har ett starkt folkligt stöd för sin kamp att på alla sätt skydda medborgarna mot myndigheternas datainsamlingar och registersamkörningar. Någon partitänkare kom då på idén med en motpropaganda: "arbetsgivarna" – utan precisering – skulle beskrivas som värre hot än riksskatteverket, riksförsäkringsverket, SCB m. fl.

Denne tänkares ansträngningar syns i propositionstexten. Det var väntat, för regeringskansliet har iscensatt en klappjakt på bra exempel på privata arbetsgivare som registrerar data i hemlighet om sina anställda.

Visst gav efterforskningen vissa resultat. Det finns företag inom den grafiska branschen som datormässigt, i detalj prestationsövervakar varje

textregistrerarens arbetsresultat. Mätningarna används för en likaledes datormässig ackordsberäkning. Men det sker öppet, efter förhandlingar och kodifierat i avtal. Så exemplen var politiskt oanvändbara för propositions-skrivarnas syften. De lag- och avtalsmekanismer som skyddar de anställda inkl. deras integritet visade sig fungera på avsett vis.

Socialdemokraternas försök att påstå att arbetsgivarna är ett värre integritetshot än myndigheterna saknar stöd. De har alltså också på denna punkt lidit ett datapolitiskt nederlag.

Sammanfattning

Regeringen föreslår på s. 33 (prop. 1984/85:220) att riksdagen skall godkänna de i propositionen angivna riktlinjerna för en framtida datapolitik. Där finns naturligtvis punkter som riksdagen bör ställa sig bakom. Detta gäller även bilagorna 1-6, proposition 1984/85:225 om statsförvaltningens ADB-användning, skrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse (1984/85:202) och skrivelsen om informationsteknologin (1984/85:218). Men redan den ogenomarbetade systematiken och uppdelningen av datapolitiken på fyra texter närmast omöjliggör en kläm med ett selektivt bifall till dessa acceptabla punkter.

Bland dessa riktlinjer finns också både snusförnuftigheter och datapolitiska truismer. Naturligtvis kan riksdagen ge bifall till datapolitiska truismer om nu regeringen anser sig behöva det.

Men inbäddat i de fyra texterna finns också riktlinjer och förslag som riksdagen inte bör godkänna. Det gäller t. ex. regeringens syn på hoten mot den personliga integriteten.

Det gäller också konsekvenser som inte återfinns explicit i texterna därför att de är illa genomarbetade och av låg kvalitet som beslutsunderlag. Exempel på detta är i all synnerhet den dolda konsekvensen att ett bifall till yrkandena på s. 33 (prop. 1984/85:220) uppenbarligen upphäver 1979 års riksdagsbeslut att datautvecklingen skall stå under parlamentarisk kontroll. Ett bifall skulle återinföra det oacceptabla läge som rådde dessförinnan. Riksdagen bör slå fast att 1979 års beslut fortfarande skall utgöra huvudgrunden för datapolitiken.

Sammantaget innebär dessa förhållanden att denna motion avslutas med avslagsyrkande för de delar av proposition 1984/85:220 som behandlas i motionen. För övriga delar av denna proposition liksom hela proposition 1984/85:225 och i viss utsträckning de två skrivelserna återkommer möjligheterna till förnyad och mer detaljerad granskning under den motionstid som inleder nästa riksmöte.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att 1979 års datapolitiska beslut också i fortsättningen bör ligga till grund för datapolitiken,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anføres om dataindustrin, telemonopolet och integritetsskyddet med avslag på propositionens förslag i motsvarande delar.

Stockholm den 11 juni 1985

GÖTHE KNUTSON (m)

ANN-CATHRINE HAGLUND (m) BIRGER HAGÅRD (m)

STEN SVENSSON (m) MARGIT GENNSER (m)