

Konstitutionsutskottets yttrande

1995/96:KU7y

Åtgärder för att bredda och utveckla
användningen av informationsteknik



Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 19 mars beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1995/96:125 Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik. Tio motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet behandlar endast de delar av propositionen som avser rättsordningen (avsnitt 5.1), samhällsinformationen (del av avsnitt 5.3.4), digitaliseringen av TV och radio (del av avsnitt 5.4.2) samt den offentliga förvaltningens IT-användning (delar av avsnitt 5.4.3).

Utskottet

Propositionen

I propositionen redovisar regeringen förslag till mål för en övergripande nationell informationsteknisk strategi (IT-strategi), som avses peka ut Sveriges fortsatta väg in i informations- och kunskapssamhället. Regeringen lämnar förslag till prioriterade statliga uppgifter vad avser rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning samt redovisar ett handlingsprogram för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik. Propositionen anges vara en del i regeringens arbete med att främja tillväxt och sysselsättning. Regeringen säger sig därutöver vilja värna grundläggande samhällsmål som demokrati och rättvisa genom målsättningen att alla medborgare skall kunna dra nytta av informationsteknikens möjligheter.

Propositionen innehåller inga lagförslag.

Motionerna

Tio motioner har väckts med anledning av propositionen. Endast de motioner och motionsyrkanden som behandlas av utskottet redovisas.

I motion 1995/96:T50 begär Tom Heyman (m) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att statliga verk och myndigheter stimuleras till ökad användning av telefonmöten och videokonferenser i sin verksamhet. Enligt motionären kallas ofta till centrala möten av slentrian och tradition när telefonmöte och videokonferens hade varit till fyllest. Det gäller enligt mot-

ionären att skapa rutin och erfarenhet av ett annorlunda arbetssätt som i stor omfattning kan spara resekostnader och arbetstid.

I motion 1995/96:T51 begär Carl Bildt m.fl. (m) bl.a. att riksdagen som sin mening ger till känna vad i motionen anförts om principerna för anpassning av lagstiftningen till de krav som den informationstekniska utvecklingen reser (*yrkande 2*). De frågor som här avses är bl.a. den pågående översynen av datalagstiftningen samt en översyn av förvaltningslagen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Även upphovsrätten och andra delar av civilrätten samt regler om innehållet i informationsflödet vad gäller förråande skildringar kan behöva ses över.

I motionen hemställs också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ny inriktning av arbetet med den enskildes integritetsskydd (*yrkande 3*) och att riksdagen hos regeringen begär förslag till en samlad integritetsskyddslag i enlighet med vad som anförts i motionen (*yrkande 4*). Enligt motionärerna ger den tekniska utvecklingen anledning till att se över reglerna för den personliga integriteten. Ett EU-direktiv angående dataskydd kräver en omfattande anpassning av den rättsliga strukturen på området. De förestående förändringarna av datalagen och integritetsskyddet motiverar enligt motionärerna en vid diskussion om grunderna för integritetsskyddet. Den personliga integriteten bör enligt motionärerna ses som en del av en individuell rättighet i stället för som en produkt av parlamentariska beslut. Det finns enligt motionärerna goda motiv för att inrätta en samlad integritetsskyddslag, som bör göras oberoende av den tekniska utvecklingen. Forskningens behov av data bör bli föremål för en särskild analys.

I motionen begärs också att riksdagen beslutar om principer för offentliga handlingars tillgänglighet i enlighet med vad som anförts i motionen (*yrkande 10*). Enligt motionärerna bör målet vara att regeringens och riksdagens tillkommande offentliga handlingar senast vid utgången av år 1998 skall kunna nås på elektronisk väg. Under en femårig försöksperiod bör Rixlexsystemet vara avgiftsfritt. I första hand skall åtkomsten av Rixlex ske via Internet. För den övriga statsförvaltningen bör målet med handlingars tillgänglighet på elektronisk väg vara uppfyllt vid utgången av år 2000. Äldre offentliga handlingar skall på sikt också de göras åtkomliga på elektronisk väg. Samtliga offentliga förvaltningar och beslutande församlingar bör vara möjliga att nå via elektronisk post senast vid utgången av år 1998.

I motionen hemställs också att riksdagen avslår regeringens förslag om en utbyggnad av ett digitalt marknätverk för television till förmån för digitala sändningar med utnyttjande av andra distributionskanaler i enlighet med vad som anförts i motionen (*yrkande 13*). Enligt motionen bör förslaget avvisas av flera skäl, bl.a. därför att det är principiellt oacceptabelt från yttrandefrihetssynpunkt i den meningen att staten ger sig själv makten att styra över distributionsmöjligheter som i praktiken är tekniskt obegränsade.

I motion 1995/96:T52 av Mats Odell m.fl. (kds) begärs bl.a. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en bredare lagöversyn (*yrkande 2*). Enligt motionärerna finns det en risk för att många kommer att utsättas för obehag och få sin integritet kränkt under den tid då en rättsordning anpassad till dagens verklighet saknas. I väntan på

internationella överenskommelser bör vissa luckor i den svenska lagstiftningen tätas, t.ex. kriminalisering av innehav och spridning av barnpornografi. I motionen begärs också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om medieneutralitet i lagstiftningen (*yrkande 3*). Med detta avses enligt motionen att t.ex. integritetsskyddet skall gälla oavsett om det rör tryckta medier, etermedier eller datamedier. Lagar bör enligt motionen vara så medieneutrala som möjligt. Vidare begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om personlig integritet (*yrkande 4*). Enligt motionärerna måste fastslås att den personliga integriteten är absolut och att den skall skyddas effektivt. Sekretessbelagd information skall vara säker mot obehörig tillgång till information. Det behövs också säkra system för att hantera åtkomsten till sekretessbelagd information om den offentliga sektorn.

I motionen hemställs också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statens roll (*yrkande 5*). Staten bör se till att olika statliga förvaltningar är tillgängliga elektroniskt. Vidare bör staten göra alla sina upphandlingar elektroniskt på ett sätt som gör det möjligt även för små företag att ta del av förfrågningar och lägga anbud. I motionen begärs vidare att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samhällets informationsförsörjning och en modern innebörd av offentlighetsprincipen (*yrkande 11*). Enligt motionärerna bör alla offentliga publikationer, såsom riksdagstryck, propositioner, författningar och statliga utredningar, göras tillgängliga i publika databaser utan kostnad inom 24 timmar efter offentliggörande. Aktuella elektroniska diaries bör också vara tillgängliga på samma sätt. Vidare föreslås att alla nya offentliga handlingar i stat, kommuner och landsting skall kunna nås elektroniskt senast den 31 december 1997, och alla historiska handlingar skall kunnas nås elektroniskt senast den 31 december 1999. Dessutom bör enligt motionärerna alla befintliga databaser göras omedelbart tillgängliga på Internet. All offentlig information bör enligt motionärerna vara kostnadsfri. Kriterierna för sekretess bör modifieras och preciseras.

I motionen begärs också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om digital TV (*yrkande 15*). Enligt motionen är det mindre klokt att som regeringen har aviserat satsa på en föråldrad teknik som dessutom är dyr och inte garanterar en tillfredsställande bildkvalitet. I motionen begärs också att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om datoriserade parlamentariker (*yrkande 16*) och papperslös ärendehantering (*yrkande 17*). Enligt motionärerna bör den elektroniska informationen bli huvudmediet och papperskopiorna det som hanteras i andra hand, vilket innebär att en ny form bör utvecklas för riksdagens dokument. I förvaltningen bör papperslös ärendehantering bli normen, vilket enligt motionärerna stärker offentlighetsprincipen och bidrar till ökad effektivitet.

I motion 1995/96:T55 begär Inger Lundberg m.fl. (s) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om medborgarnas tillgång till grunddatabaser med grundläggande samhällsinformation (*yrkande 1*). Medborgarna bör enligt motionärerna ha tillgång till grundläggande samhällsinformation i form av lagar, förordningar och föreskrifter från

riksdag, regering och myndigheter samt förslag och beslut i riksdag, lands- ting och kommuner. Dessa uppgifter bör vara kostnadsfria. Vidare begärs i motionen att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att regeringen inom EU skall verka för att medborgarnas behov av information om EU inte begränsas av privata intressenters vilja att göra pengar på information av betydelse för demokratin i Europa (*yrkande 2*). Enligt motionärerna är det oacceptabelt att svenska väljares tillgång till samhällsinformation görs beroende av EU:s eventuella ambitioner att tillåta privata intressenter att begränsa allmänhetens tillgång till information som har betydelse för demokratin. Sverige måste enligt motionärerna markera sin rätt att oavsett EU-beslut ge allmänheten bästa tänkbara möjligheter att delta i samhällsdebatten.

I motion *1995/96:T56* hemställer Stig Sandström m.fl. (v) bl.a. att riksdagen hos regeringen begär en utredning i enlighet med vad som anförts i motionen om prissättning på information från myndigheter (*yrkande 6*). Enligt motionärerna bör utvecklingen mot en ökad prissättning från de politiska instanserna inte fortsätta. En utredning bör se över hur man kan lösgöra mer information utan kostnad över nätet. I motionen anförts vidare att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rättsligt observatorium (*yrkande 8*). Enligt motionärerna är förslaget om att inrätta ett rättsligt observatorium bra. Dock bör det ha en parlamentarisk förankring med ledamöter från riksdagen.

I motion *1995/96:T57* begär Kerstin Warnerbring m.fl. (c) bl.a. att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om demokrati och delaktighet (*yrkande 3*). Enligt motionärerna gör de digitala nätverken det möjligt för människor att mycket lättare få tillgång till information snabbt och utan höga kostnader. IT kan skapa en ny, digital allemansrätt. Offentlighetsprincipen kommer att användas på ett helt annat sätt än tidigare. Om informationen görs tillgänglig för alla ökas medborgarnas möjlighet till inflytande. I motionen hemställs också att riksdagen kostnadsfritt tillhandahåller Rixlex (*yrkande 13*). Svenska myndigheter och förvaltningar bör enligt motionen använda offentlighetsprincipen för att skapa en digital allemansrätt med fri tillgång till information från EU och regeringskansliet.

I motion *1995/96:T58* begär Eva Flyborg m.fl. (fp) bl.a. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet av en rättslig översyn av IT-användningen i berörda lagar (*yrkande 1*), däribland skyddet av den enskildes integritet (*yrkande 7*). Enligt motionärerna har den snabba IT-utvecklingen lett till att lagstiftningen inte har förmått följa med i detta tempo. Därför är det nödvändigt att av regeringens tre prioriterade mål sätta reformeringen av rättsreglerna som berörs av IT främst. Beträffande förslaget om ett IT-observatorium bör enligt motionärerna betonas att en fundamental uppgift för observatoriet bör vara att formulera utgångspunkterna för en lagstiftning som i en medieoberoende anda på sikt kan ersätta ett flertal av de grundläggande lagarna om yttrandefrihet, integritet, offentlighet, egendomsrätt m.m. Den svenska datalagstiftningen har enligt motionärerna länge varit i behov av en förändring, som bör inriktas på en generell integritetslagstiftning och inte att skapa en ny datalag. Det finns

enligt motionärerna också ett behov av att modernisera synen på handlingsbegreppet i förvaltningslagen med hänsyn till den stigande andelen elektroniska handlingar i förvaltningen.

I motionen begärs vidare att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående förmedlingen av samhällsinformation vid medborgarkontor och till allmänhetens persondatorer (*yrkande 4*). Motionärerna förordar att kommunerna engagerar sig i en aktiv utbyggnad av medborgarkontor bl.a. för att underlätta för medborgarna att genom IT kunna utvidga sitt kunnande om samhällets organisation, om de kommunala besluten och om vilka medborgerliga rättigheter och skyldigheter som gäller. Det beslutsfattande som byggs in i IT bör omfatta demokratiska föns-ter genom vilka medborgarna kan ha insyn. I motionen förordas också att samhällsinformationen organiseras så att alla medborgare enkelt kan nå väsentliga delar av samhällets grunddatabaser, innefattande Rixlex, Information Rosenbad samt myndigheters och kommuners databaser. Det bör utredas var gränsen mellan samhällsfinansierad och avgiftsbelagd samhällsinformation skall gå.

I motion *1995/96:T59* begär Elisa Abascal Reyes m.fl. (mp) bl.a. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om IT och integritetsfrågor (*yrkande 6*). Enligt motionärerna bör offentliga myndigheters register med personuppgifter inte kommersialiseras och endast spridas i den omfattning som offentlighetsprincipen tillåter. Regeringen bör också tillsätta en utredning om vad IT innebär för polisens spaningsmetoder och i vilken omfattning kontrollen av medborgarna ökar. Vidare hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om Europol och kommersialiseringen av personuppgifter från myndigheternas register till utlandet (*yrkande 8*). Ett förslag om att i det europeiska polissamarbetet registrera personer efter "ras" eller livsstil bör avvisas eftersom det är tvivelaktigt från etisk synpunkt och strider mot förbudet mot åsiktsregistrering. Sverige bör inom EU verka för att inga personuppgifter sprids eller registreras som strider mot svensk lagstiftning. Personuppgifter ur offentliga myndigheters register bör inte få säljas till något annat land.

Rättsordningen

Propositionen

Enligt propositionen föreligger en rad rättsliga hinder för en rationell användning av IT, och det nuvarande regelverket ger inte heller i alla avseenden de klara signaler som krävs för att undvika olika typer av missbruk och oönskade följder av den nya tekniken. En generell svårighet är teknikutvecklingens snabba förlopp som medför att även tempot i rättsutvecklingen måste drivas upp. Regeringen har redan tagit initiativ till översyn av lagstiftning med anledning av utvecklingen på IT-området, t.ex. beträffande persondata-lagstiftningen och regelverket för den offentliga förvaltningen. Målet för det handlingsprogram på det aktuella området som regeringen föreslår i propositionen är att de nödvändiga författningsändringarna inom prioriterade rätts-

områden skall genomföras på tre år samt att finna effektiva former för en kontinuerlig rättslig uppföljning på IT-området.

I propositionen föreslås att ett rättsligt observatorium med inriktning på IT-frågorna inrättas. Det skall knytas till regeringens IT-kommission och organiseras i nätverksform. Observatoriet skall bl.a. göra en samlad kartläggning av alla rättsliga frågor som aktualiseras av utvecklingen på IT-området. Observatoriet skall därvid följa pågående lagstiftningsarbete, fästa uppmärksamhet på akuta problem, hålla kontakt med den privata och den offentliga sektorn samt följa den rättsliga utvecklingen internationellt.

Fem rättsområden prioriteras i propositionen: integritetsskydd, regelverk för elektronisk dokumenthantering i offentlig förvaltning, upphovsrätt, reglering av distansarbete och telelagen. Målet är att inom tre år genomföra erforderliga författningsändringar inom dessa prioriterade områden.

Bland dessa rättsområden finner utskottet anledning att behandla integritetsskyddet och reglerna för elektroniska dokument i offentlig förvaltning. Pågående eller nyligen avslutat utredningsarbete med anknytning till dessa rättsområden är IT-utredningen (Ju 1994:05), som nyligen avlämnat sitt betänkande, Kommittén om nya medier och grundlagarna (Ju 1994:13) som skall avsluta sitt arbete vid utgången av 1996, Datalagskommittén (Ju 1995:08) vars arbete skall vara avslutat våren 1997 samt den kontinuerliga översynen av sekretesslagstiftningen som pågår inom Justitiedepartementet.

Enligt propositionen har den svenska datalagen, som härrör från 1970-talet och en annan teknikkultur, länge varit i behov av en totalrevision. Detta tillsammans med EU:s s.k. dataskyddsdirektiv från oktober 1995 gör en allmän översyn av datalagstiftningen liksom den översyn av offentlighetslagstiftningen som ingår i Datalagskommitténs uppdrag mycket angelägen. Datalagen skall enligt regeringens intentioner inom tre år ersättas av en ny persondata- och integritetslagstiftning. I anslutning till detta bör enligt regeringen även en modernisering och anpassning av registerlagarna till en ny persondata- och integritetslagstiftning påbörjas.

Det saknas för närvarande en fungerande rättslig reglering av hanteringen av elektroniska dokument, som blir allt vanligare i såväl offentlig som privat verksamhet. Enligt det nyligen avgivna betänkandet (SOU 1996:40) från IT-utredningen skall elektronisk post klassas som inkommen när den nått den elektroniska adressen och därmed omfattas av offentlighetsprincipen. IT-utredningen föreslår också att begrepp som elektronisk handling, digitalt dokument, digital signatur och digital stämpel skall definieras och föras in i förvaltningslagen. Betänkandet innehåller även förslag till reglering av elektroniska förmedlingstjänster, hemsidor på Internet och elektroniska diskussionsgrupper. Enligt förslaget till lagreglering på detta område måste den som har en tjänst som förmedlare av elektroniska meddelanden informera användarna om vem som tillhandahåller tjänsten. Denna skyldighet skall enligt utredningen vara straffsanktionerad liksom skyldigheten att hindra fortsatt spridning av ett meddelande i vissa fall. Den som medvetet tillåter spridning av t.ex. barnpornografi eller rasistiska yttringar skall kunna dömas till fängelse upp till två år för detta. Den som förmedlar en informationstjänst skall också ha en osanktionerad plikt att hålla uppsikt över verksamheten. Enligt regeringens planer i propositionen skall det inom tre år finnas en gene-

Motionerna

I flera motioner (T51 yrkande 2, T52 yrkande 2 och T58 yrkande 1) behandlas frågan om en bred översyn av den lagstiftning som har betydelse för IT-frågorna, omfattande t.ex. datalagstiftningen, förvaltningslagen samt tryckfrihets- och yttrandefrihetsgrundlagarna. I motion T51 yrkande 2 anför bl.a. att lagstiftningen bör anpassas till de krav den informationstekniska utvecklingen reser. I motion T52 yrkande 2 föreslås att viss svensk lagstiftning bör ändras i väntan på att internationella överenskommelser kommer till stånd, t.ex. kriminalisering av innehav och spridning av barnpornografi. I motion T58 yrkande 1 framhålls behovet av en rättslig översyn av IT-användningen.

I flera motioner (T51 yrkandena 3 och 4, T52 yrkandena 3 och 4, T58 yrkande 7, T59 yrkandena 6 och 8) behandlas olika aspekter av integritetsskyddet i samband med IT. I motion T51 yrkandena 3 och 4 hemställs att riksdagen hos regeringen begär ett förslag till en samlad integritetsskyddslag som bör göras oberoende av den tekniska utvecklingen. I motion T52 yrkande 3 pläderas för att integritetslagstiftningen bör vara så medieneutral som möjligt. I motion T52 yrkande 4 betonas att den personliga integriteten bör skyddas effektivt och att det behövs säkra system för att hantera åtkomsten av sekretessbelagd information inom den offentliga sektorn. Behovet av en översyn av integritetslagstiftningen framhålls också i motion T58 yrkande 7. Enligt motion T59 yrkande 6 bör uppgifter ur myndigheternas personregister spridas endast i begränsad omfattning och i enlighet med sekretesslagstiftningen och inte på kommersiell grund, vare sig inom eller utanför landet. Vidare bör enligt motionen regeringen tillsätta en utredning om vad IT innebär för polisens spaningsmetoder och i vilken omfattning kontrollen av medborgarna ökar. Enligt yrkande 8 i samma motion bör ett förslag om att i det europeiska polissamarbetet registrera personer efter "ras" och livsstil avvisas, eftersom det är etiskt tvivelaktigt och strider mot förbudet att registrera åsikter. Enligt motionen bör Sverige inom ramen för EU verka för att inga personuppgifter sprids eller registreras som strider mot svensk lagstiftning.

I motion T56 yrkande 8 kommenteras förslaget om inrättande av ett rättsligt observatorium. Enligt motionen bör observatoriet ha en parlamentarisk förankring.

Tidigare behandling

Utskottet har behandlat frågor om rättsordningen avseende elektroniska dokument m.m. senast våren 1995 (1994/95:KU41) och därvid bl.a. framhållit vikten av att de redovisade problemen uppmärksammas och löses så snart som möjligt, vilket enligt utskottets mening borde kunna ske inom ramen för det pågående utvecklings- och utredningsarbetet. Utskottet förutsatte att regeringen därvidlag spelade en aktiv och pådrivande roll och att den bl.a. avdelade nödvändiga resurser till IT-kommissionen för frågornas fortsatta beredning.

Utskottets bedömning

Utskottet ställer sig bakom propositionens förslag till handlingsprogram för rättsordningen vad avser inrättande av ett rättsligt observatorium och de prioriterade rättsområdena inklusive tidsplanen för detta arbete.

Som framgått i det föregående pågår ett omfattande utredningsarbete i regeringskansliet med inriktning på att ta fram underlag för en rationell användning av IT. Bland rättsområden som enligt propositionen är prioriterade återfinns integritetsskydd och regler för elektronisk dokumenthantering, områden som enligt utskottets mening är särskilt angelägna.

Vad gäller integritetsskyddet framgår det av propositionen att datalagen enligt regeringens intentioner inom tre år skall ersättas av en ny persondata- och integritetslagstiftning, till vilken registerlagarna skall anpassas och samtidigt moderniseras. Till detta vill utskottet, med hänvisning till vad som anförs i motion T51 yrkandena 3 och 4 samt motion T52 yrkandena 3 och 4, anföra att integritetsskyddet i det pågående översynsarbetet bör utformas mot bakgrund av en mer konsekvent princip, av vilken tydligt framgår att den enskilde förfogar över bl.a. uppgifter om sig själv och sin person. Likaså bör integritetsskyddet framdeles ges en generell och teknikoberoende utformning. Beträffande motion T59 yrkande 8, i vilken motionärerna riktar kritik mot ett förslag om att inom ramen för det europeiska polissamarbetet registrera personer efter bl.a. "ras" eller livsstil, vill utskottet meddela sin avsikt att följa frågans fortsatta hantering inom EU.

Med detta torde önskemålen i de motioner som yrkar på en bred översyn av lagstiftning med betydelse för IT-frågorna (motionerna T51 yrkande 2 och T58 yrkande 1) och de som särskilt yrkar på en översyn av integritetslagstiftningen med anknytning till IT (motionerna T51 yrkandena 3 och 4, T52 yrkandena 3 och 4, T58 yrkande 7 och T59 yrkande 6 delvis och 8) vara tillgodosedda varför de bör avstyrkas.

Vad gäller motion T52 yrkande 2 enligt vilken svensk lagstiftning, i avvakten på internationella överenskommelser, bör ändras, t.ex. kriminalisering av innehav och spridning av barnpornografi, hänvisar utskottet till dels vilande förslag till grundlagsändring m.m. (bet. 1993/94:KU28), dels den pågående Barnpornografiutredningen (Ju 1994:14, dir. 1994:117) som avses avslutas inom kort. Även delar av IT-utredningens betänkande (SOU 1996:40) vad gäller t.ex. ansvarsförhållanden beträffande handhavande av s.k. elektroniska anslagstavlor har anknytning till dessa frågor. Motionen bör mot denna bakgrund avstyrkas.

Beträffande motion T59 yrkande 6 (delvis), enligt vilken regeringen bör tillsätta en utredning om IT:s konsekvenser för polisens spaningsmetoder etc., anser utskottet att frågan bör väckas i annat sammanhang, varför motionen i denna del bör avstyrkas.

I motion T56 yrkande 8 föreslås att det i propositionen föreslagna rättsliga observatoriet ges en parlamentarisk förankring. Av propositionen framgår att regeringen har för avsikt att knyta observatoriet till IT-kommissionen. Enligt utskottets mening bör regeringens hela IT-verksamhet inklusive det rättsliga

observatoriet, i enlighet med motionens intentioner ges en parlamentarisk anknytning i någon form. Med detta får önskemålen i motionen anses tillgodosedda varför den bör avstyrkas.

1995/96:KU7y

Samhällsinformationsfrågor

Propositionen

Enligt propositionen har inhämtningen, förvaltningen, förmedlingen och användningen av information i hög grad byggts upp och utformats för en speciell verksamhets eller samhällssektors behov. IT-utvecklingen medför nu enligt regeringens mening att ökad vikt läggs vid kommunikation och informationsöverföring mellan verksamheter och sektorer och vid interaktivitet. Tidigare åtskilda informationssystem växer successivt till ett mer enhetligt och samverkande nätverk. En informationsförsörjning som svarar mot de nya möjligheterna och kraven måste enligt propositionen stödjas av en väl utvecklad infrastruktur. Tekniken måste också kompletteras med en omfattande immateriell överbyggnad i form av bl.a. olika spelregler som underlättar informationsutbytet.

Staten har enligt propositionen bl.a. ansvaret för att det utvecklas grundläggande principer för hur offentlig information skall tillhandahållas till medborgare och näringsliv. Viktiga frågor som behöver övervägas är ansvar och ägarformer, pris- och avtalsfrågor, ansvarsfördelningen mellan det offentliga och marknaden när det gäller informationsförsörjningen samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom den offentliga sektorn.

Enligt regeringens handlingsprogram är målet för informationsförsörjningen att utforma en infrastruktur som ger en hög tillgänglighet till basinformation och som är tillväxtfrämjande.

När det gäller särskilt samhällsinformationen föreslås att Samhällsguiden uppdateras och utvecklas i samarbete med riksdagsförvaltningen. I detta sammanhang är det enligt propositionen naturligt att också undersöka möjligheterna att utveckla ett nätverksbaserat data- och informationssystem för spridning av samhällsinformation till företag, organisationer och till allmänheten, där Samhällsguiden som databas kan utgöra en viktig tillgång.

Utgångspunkten är att systemet skall omfatta övergripande information från riksdag och regering, statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter och verk samt internationella relationer och kontakter särskilt med anknytning till EU. Möjligheten att använda Internet för att koppla samman och sprida information från bl.a. riksdag och regering, myndigheter och EU bör enligt propositionen prövas. Detta arbete beräknas vara avslutat under 1996.

Riksdagens databas Rixlex, som bl.a. innehåller propositioner, motioner, frågor, utskottsbetänkanden och protokoll från kammardebatterna samt delar av rättsdatasystemet, bl.a. SFS och uppgifter om kommittéerna, är på försök öppet för externa användare. Användarna får erlägga en avgift på 6 000 kr/år, med undantag för skolor som betalar en lägre avgift och folkbiblioteken som får ta del av innehållet i databasen utan avgift.

Enligt regeringens mening bör offentliga rättsdatabaser med grundläggande information om den svenska lagstiftningsprocessen och svenska rättskällor på sikt tillhandahållas utan särskilda avgifter. Åtminstone bör dessa databaser kunna omfattas av de riktlinjer för prissättning av informations-tjänster som regeringen angivit för andra centrala grunddatabaser. Det gäller t.ex. register om fastigheter, byggnader m.m. och olika geografiska databaser, där regeringen anser att det bör utformas enhetliga principer för prissättningen på informationstjänsterna. Regeringen har gett RRV i uppdrag att lämna förslag till sådana principer. RRV:s rapport är föremål för remissbehandling. I rapporten föreslås att en enhetlig princip för prissättning av uttag av information ur databaser tillämpas inom den offentliga sektorn, såvida inget annat beslutas. Den föreslagna prissättningsprincipen innebär att avgifterna för uttagen skall beräknas så att samtliga kostnader för att framställa och distribuera uttagen täcks. Denna princip för prissättning kan tillämpas oberoende av vilken teknik som används för överföring av information, vilken typ av information uttaget avser eller vilken kundkategori det är tal om.

När det gäller prissättningen på Rixlex tjänster hänvisar regeringen till den diskussion som pågår inom riksdagen på detta område. I propositionen hänvisas också till ett arbete som pågår inom EU rörande den privata sektorns roll i detta sammanhang, som enligt regeringens mening kan komma att få betydelse för Rixlex och andra offentliga rättsdatabasers vidare utveckling och användning.

Motionerna

I några motioner behandlas frågan om medborgarnas tillgång till grundläggande samhällsinformation i elektronisk form bestående av lagstiftning, förslag och beslut inom regering och riksdag, myndighetsinformation etc. (T55 yrkande 1, T58 yrkande 4). Enligt motion T55 yrkande 1 bör medborgarna ha tillgång till grundläggande samhällsinformation i form av lagar, förordningar och föreskrifter från riksdag, regering och myndigheter samt förslag och beslut i riksdag, landsting och kommuner. I motion T58 yrkande 4 anförs att kommunerna bör bygga ut medborgarkontor för att underlätta att medborgarna genom IT skall kunna vidga sitt kunnande om samhällets organisation, om de kommunala besluten och om vilka rättigheter och skyldigheter som gäller. Alla medborgare bör enkelt kunna nå Rixlex, Information Rosenbad samt myndigheters och kommuners databaser. I några fall betonas att information om EU bör ingå i denna samhällsinformation.

Frågan om avgiftsbelagd respektive fritt tillgänglig samhällsinformation behandlas i flera motioner (T51 yrkande 10 delvis, T55 yrkandena 1 och 2, T56 yrkande 6, T57 yrkande 13, T58 yrkande 4) och nästan genomgående hävdas att den grundläggande samhällsinformationen skall vara avgiftsfri. I motion T51 yrkande 10 (delvis) anförs att Rixlex under en femårig försöksperiod bör vara avgiftsfri. Enligt motion T55 yrkande 1 bör den grundläggande samhällsinformationen vara kostnadsfri. I samma motion, yrkande 2, anförs att informationen i Sverige om EU inte bör kommersialiseras. I motion T56 yrkande 6 föreslås bl.a. att riksdagen hos regeringen begär en utred-

ning om prissättning på information från myndigheter. I motion T57 yrkande 13 anfördes att myndigheter och förvaltningar bör ge medborgarna fri tillgång till information från EU och regeringskansliet samt från Rixlex. Enligt motion T58 yrkande 4 bör det utredas var gränsen mellan samhällsfinansierad och avgiftsbelagd information skall gå.

Tidigare behandling m.m.

Utskottet har senast behandlat frågor om samhällsinformation våren 1995 (bet. 1994/95:KU41) och därvid beträffande prissättning på Rixlex tjänster principiellt förordat en differentiering av priset utgående från riksdagens kapacitet att hantera de aktuella datamängderna och kvaliteten i kontakterna med användarna, eventuell differentiering av priset med avseende på vilka användarna är (enskilda, företag, skolor etc.) samt kostnaderna för kommunikationen. Riksdagen står för kommunikationskostnaderna som uppgår till betydande belopp. Förvaltningskontoret har senare med verkan från den 1 juli 1995 beslutat att folkbibliotek och medborgarkontor skall ha fri tillgång till Rixlex. Förvaltningskontoret planerar för närvarande att helt ta bort avgifterna för Rixlex samt att i ett senare skede gå ut med delar av innehållet i Rixlex på Internet, vilket innebär fri tillgång till innehållet.

Beträffande utvecklingen av medborgarkontor hänvisade utskottet i det nämnda betänkandet till den samordningsgrupp för medborgarkontor som arbetar i regeringskansliet med dessa frågor.

Utskottets bedömning

Utskottet instämmer i propositionens förslag under rubriken Samhällsinformation vad avser Samhällsguiden som databas och möjligheter att använda Internet för spridning av information från bl.a. riksdagen, regeringen, myndigheter och EU.

Utskottet delar regeringens uppfattning att offentliga rättsdatabaser och grundläggande information om lagstiftningsprocessen och rättskällor i Sverige på sikt bör tillhandahållas utan särskild avgift. De bör mot denna bakgrund inte omfattas av någon prissättning i likhet med de s.k. centrala databaserna, såsom centrala register över personer, företag och fastigheter/byggnader. Regeringen anser att det bör finnas enhetliga principer för prissättningen av informationstjänster med anknytning till dessa databaser.

Mot bakgrund av vad utskottet här anfört bör önskemålen i motionerna T55 yrkande 1, T57 yrkande 13 och T58 yrkande 4 (delvis) vara tillgodosedda, varför de bör avstyrkas.

Vad gäller motion T55 yrkande 2, enligt vilken informationen i Sverige om EU inte bör kommersialiseras, motion T56 yrkande 6 om en utredning om prissättning på myndighetsinformation samt motion T58 yrkande 4 (delvis) enligt vilken gränsen mellan samhällsfinansierad och avgiftsbelagd samhällsinformation bör utredas hänvisar utskottet till den pågående beredningen av RRV-rapporten Principer för prissättning av informationstjänster (RRV 1995:64), vars förslag i sammandrag redovisats ovan. De nämnda motionerna bör enligt utskottets mening avstyrkas.

När det gäller prissättningen på riksdagens databas Rixlex, beträffande vilken i motion T51 yrkande 10 (delvis) föreslås att Rixlex under en femårig försöksverksamhet bör vara avgiftsfri, hänvisar utskottet till vad som anförts ovan om de under 1995 genomförda avgiftsförändringarna, vilka innebär att folkbibliotek och medborgarkontor har fri tillgång till Rixlex, och de redovisade planerna inom förvaltningskontoret på att lägga ut delar av Rixlex på Internet, varigenom innehållet blir fritt tillgängligt. Enligt utskottets mening bör prissättningen bli föremål för fortsatta överväganden inom förvaltningskontoret, varvid samordning bör ske med bl.a. det arbete med enhetlig prissättning på informationstjänster som äger rum i regeringskansliet. Motionen bör avstyrkas i denna del.

I motion T58 yrkande 4 (delvis) begärs att kommunerna bör bygga ut medborgarkontor för att underlätta medborgarnas kunskapsinhämtning av samhällsinformation m.m. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att det i regeringskansliet finns en särskild samordningsgrupp för utveckling av medborgarkontor, som torde arbeta med hithörande frågor. Motionen avstyrks även i denna del.

Övriga frågor

Digitalisering av TV och radio

Propositionen

Radio- och TV-sändningar, både de som kommer från markbundna sändare och satelliter, sker i dag till allra största delen med analog teknik. Digitala ljudradiosändningar från markbundna sändare inleddes 1995. Satellitsändningar med digital teknik förekommer också. I betänkandet Från massmedia till multimedia (SOU 1996:25) föreslås att digitala TV-sändningar i marknät skall byggas ut i Sverige. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Enligt propositionen kan ett snabbt införande av digital marksänd TV-teknik öka yttrandefriheten och mångfalden samt motverka privat och offentlig maktkoncentration. Socialdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet har enats om riktlinjer som underlättar beslut om snabbt införande av digitala TV-sändningar i marknätet, om åtgärder för att stärka och förtydliga public service-verksamheten och om insatser för att säkra framtida svensk TV-produktion med kultur och kvalitet. Enligt propositionen måste, innan beslut kan fattas om digital uppbyggnad av marknätet, frågor besvaras om i vilken takt det digitala marknätet kan byggas ut, hur snabbt det kan utvecklas etc.

Motionerna

I motion T51 yrkande 15 föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om en utbyggnad av ett digitalt marknät för television till förmån för digitala sändningar med utnyttjande av andra distributionskanaler i enlighet med vad som anförts i motionen. I motionen anförts bl.a. att det finns starka principiella skäl som talar emot den lösning regeringen förordar. Bara det faktum att staten ger sig själv makten att styra över distributionsmöjligheter som i praktiken är tekniskt obegränsade strider enligt motionen mot grundläggande

principer för informationsspridning och opinionsbildning. Kommunikationsnäten bör enligt motionen utvecklas på marknadens villkor. Regeringens planer på ett eget marknät för den digitala televisionen undanröjer möjligheten för Sveriges Radio och Sveriges Television att främja en IT-utveckling utöver de egna företagens direkta intressen.

I motion T52 yrkande 15 anförs att den av regeringen aviserade utbyggnaden av ett marknät för digital TV inte bör komma till stånd, bl.a. därför att tekniken enligt motionen är föråldrad och dyr samt inte ger garantier för tillfredsställande bildkvalitet.

Utskottets bedömning

Utskottet erinrar om att propositionen inte innehåller något formellt förslag om utbyggnad av ett marknät för digital TV utan endast redovisar ett utredningsförslag som är föremål för remissbehandling. Det finns därför ingen anledning för utskottet att nu uttala sig i det ifrågavarande ärendet. Med hänvisning till detta bör motionerna T51 yrkande 13 och T52 yrkande 15 avstyrkas.

Den offentliga förvaltningens IT-användning

Propositionen

Regeringen anger i propositionen (avsnitt 5.4.3) ett antal övergripande mål för den offentliga förvaltningens IT-användning. Av målbeskrivningen framgår bl.a. följande. Offentlig förvaltning bör vara ett föredöme som IT-användare. Den offentliga förvaltningen skall utnyttja IT för att effektivisera verksamheterna och ge en god service till företag och medborgare. Den offentliga förvaltningens IT-användning bör bidra till en öppen och säker elektronisk infrastruktur för samhällets informations- och kunskapsförsörjning. IT skall användas till att utveckla kontakterna och samspelet mellan allmänhet, företag och offentlig förvaltning, och kontakterna skall göras enklare och mer öppna. IT:s möjligheter att främja allmänhetens insyn i förvaltningen skall tillvaratas. Alla offentliga organ bör kunna ta emot och besvara elektronisk post och ha möjligheter att söka i informationsdatabaser, varigenom elektronisk ärendehantering främjas. De informationsresurser som finns i den offentliga förvaltningen skall utnyttjas bättre. Enhetliga principer för prissättning av offentlig information skall utformas. Elektroniska kommunikationsmöjligheter med organ i EU skall göra det europeiska förvaltningssamarbetet effektivare.

Rättsliga frågor i samband med IT-användningen i den offentliga förvaltningen har delvis behandlats i det föregående. Utöver detta kan nämnas att det enligt regeringen inom tre år skall finnas en generell rättslig reglering för elektronisk dokumenthantering inom förvaltningen. Samtliga regelverk som styr förvaltningens IT-användning skall ses över i syfte att förbättra samordningen och öka tydligheten. Ökad samverkan bör komma till stånd mellan de myndigheter som svarar för rådgivning och tillsyn, bl.a. Datainspektionen, Riksarkivet och Statskontoret.

Det övergripande målet för den offentliga förvaltningens tillhandahållande av informationstjänster bör vara att uppnå en effektiv användning av den information som finns i offentliga databaser. Finansierings- och prissättningsprinciper får inte motverka målet att uppnå en effektiv användning av befintlig information i offentliga databaser. En effektiv informationsöverföring mellan olika aktörer underlättas av enhetliga riktlinjer för prissättningen. Riktlinjerna för prissättning skall vara generellt tillämpbara för den offentliga förvaltningen.

Enligt propositionen bör överenskommelser träffas om gemensamma IT-plattformar, t.ex. gemensamma val av standarder, inom den offentliga förvaltningen i syfte att erbjuda medborgare och företag enkla och likartade rutiner. Ett arbete med denna inriktning äger rum inom det s.k. Toppledarforum.

Beträffande nya elektroniska medier anförs i propositionen att alla offentliga myndigheter skall kunna nås med elektronisk post före utgången av 1996. Rutiner för hur inkommande och utgående elektroniska brev hanteras måste finnas vid varje myndighet. Myndigheterna skall också ha en lätt åtkomlig elektronisk adress och en regelbunden bevakning av myndighetens elektroniska brevlåda. Elektronisk post bör så snart som möjligt kompletteras med användning av digitala signaturer och samordnade rutiner för nyckelhantering.

Offentlig information skall göras tillgänglig också elektroniskt för medborgare och företag. Myndigheterna bör pröva möjligheterna att utveckla nya förvaltningstjänster via bl.a. telefon, fax och s.k. elektroniska anslagstavlor som komplement till konventionella former för informationsspridning. De rättsliga förutsättningarna för en sådan utveckling behöver klargöras.

Informationsutbytet mellan förvaltningarna i EU:s medlemsländer och gemenskapens institutioner måste enligt propositionen effektiviseras. Sverige skall delta aktivt i det gemensamma arbetet med att utforma och införa all-europeiska datanätverk för informationsutbyte mellan förvaltningar, det s.k. IDA-programmet inom EU. Statskontoret arbetar på regeringens uppdrag med att samordna den statliga förvaltningens medverkan i programmet.

Motionerna

I tre motioner (T51 yrkande 10 delvis, T52 yrkandena 5 och 11 och T57 yrkande 3) behandlas offentlighetsprincipens tillämpning på IT-frågorna och allmänhetens tillgång till myndigheternas elektroniskt lagrade information. I motion T51 yrkande 10 (delvis) hemställs att tillkommande offentliga handlingar inom regeringen och riksdagen skall kunna nås elektroniskt senast vid utgången av år 1998. I motion T52 yrkande 5 anförs att staten bör se till att olika statliga förvaltningar är tillgängliga elektroniskt. I samma motion, yrkande 11, krävs att alla offentliga handlingar som riksdagstryck, propositioner, författningar och statliga utredningar kostnadsfritt skall göras tillgängliga i publika databaser inom 24 timmar efter deras offentliggörande och att alla elektroniska diariet skall vara tillgängliga på samma sätt. Alla nya offentliga handlingar i stat, kommuner och landsting skall kunna nås elektroniskt senast den 31 december 1997. Alla historiska handlingar skall kunna

nås elektroniskt senast den 31 december 1999. Alla befintliga databaser bör enligt motionärerna omedelbart göras tillgängliga på Internet. I motion T57 yrkande 3 anförts bl.a. att offentlighetsprincipen inom ramen för IT kommer att användas på ett annat sätt än tidigare med betydelse för medborgarinflytandet.

I motion T50 föreslås att statliga verk och myndigheter stimuleras till att i ökad utsträckning använda telefonmöten och videokonferenser i sin verksamhet i stället för att slentrianmässigt kalla till centrala möten.

I motion T52 anförts att den elektroniska informationen bör bli huvudmediet och papperskopior det sekundära mediet i riksdagens ärendehantering, vilket medför behov av att utveckla en ny redaktionell form för riksdagens dokument (yrkande 16). I motionen anförts vidare att papperslös ärendehantering bör bli normen inom förvaltningen. Myndigheterna lever emellertid i dag i ett regellöst tillstånd, vilket på ett oacceptabelt sätt hotar både offentlighet och rättssäkerhet. Temporära riktlinjer bör därför införas i avvaktan på permanenta regler för elektronisk dokumenthantering (yrkande 17).

Tidigare behandling m.m.

Utskottet har senast behandlat frågor om tillgången till allmänna handlingar på elektronisk väg m.m. våren 1995 (bet. 1994/95:KU41). Utskottet konstaterade bl.a. att krav på att alla nya statliga och kommunala handlingar skall finnas tillgängliga elektroniskt utgör ett mycket långtgående åtagande från det allmänna.

När det gäller speciellt informationen om EU finns sedan den 1 januari 1996 en särskild enhet inom riksdagsförvaltningen som svarar för EU-information till allmänheten.

Utskottets bedömning

Utskottet instämmer i de övergripande mål för den offentliga förvaltningens IT-användning som föreslås i propositionen. Utskottet vill särskilt fästa uppmärksamheten på förslaget att alla offentliga organ bör kunna ta emot och besvara elektronisk post före utgången av 1996 och ha möjlighet att söka i informationsdatabaser, varigenom elektronisk ärendehantering främjas. Även förslaget om enhetlig prissättning av offentlig information förtjänar uppmärksammas. Utskottet fäster här uppmärksamheten på det pågående arbetet i regeringskansliet med Riksrevisionsverkets rapport Principer för prissättning av informationstjänster (RRV 1995:64). I propositionen deklarerar även att elektronisk dokumenthantering skall ha reglerats rättsligt inom tre år. Här finner utskottet anledning erinra om IT-utredningens nyligen avlämnade betänkande (SOU 1996:40) Elektronisk dokumenthantering. Mot denna bakgrund bör motionerna T52 yrkandena 5, 16 och 17 samt T57 yrkande 3 vara tillgodosedda varför de bör avstyrkas.

I motionerna T51 yrkande 10 och T52 yrkande 11 begärs att specificerade tidsgränser sätts upp för när offentliga handlingar av skilda slag skall kunna nås elektroniskt. Utskottet har tidigare beträffande likartade förslag (bet. 1994/95:KU41) uttalat att kraven innebär ett mycket långtgående åtagande

från det allmänna. Utskottet, som vidhåller denna uppfattning, anser också att myndigheterna bör få rimligt rådrum med att fastlägga policy för att mobilisera resurser och utveckla sin kompetens och rutiner för tjänster på det aktuella området. Motionerna bör mot denna bakgrund avstyrkas. På liknande grunder bör även motion T50 avstyrkas. Det bör vara statliga myndigheters ensak att bestämma om formerna för sina sammanträden.

Stockholm den 18 april 1996

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Pär-Axel Sahlberg (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils-Göran Holmqvist (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

