

Motion till riksdagen

1988/89:Fi41

av Göthe Knutson (m)

med anledning av prop. 1988/89:91 om medel för en folk- och bostadsräkning år 1990, m.m.

Civilministern avser lägga det egentliga folk- och bostadsräkningsförslaget (FoB) med lagtext m.m. våren 1990. Det är beklagligt. FoB är dock inte en så enormt invecklad fråga. Civildepartementet borde ha kunnat klara att genomarbeta allt till en enda proposition, som lagts nu, ett år innan räkningen genomförs.

Regeringen äskar 28.4 milj. kr. i anslag och bereder riksdagen möjlighet att ta del av dess synpunkter på några delfrågor. Om riksdagen inte nu framför invändningar på dessa punkter, torde regeringen anse dem godtagna. Denna motion granskar dem därför.

Inte ens våren 1990, ett halvår innan, tror sig regeringen om att presentera riksdagen ett komplett beslutsunderlag. Beslut när själva räkningen skall ske måste tydligen delegeras till SCB. Beslut om FoB-registrets rättsliga karaktär skall tydligen delegeras till en kommission. Båda besluten förefaller kunna beskrivas som fundamentala förutsättningar.

Den förvaltningsadministrativa planeringen av FoB 90 höljer varken civildepartementet eller SCB i någon större ära.

Varierande syften

Vi hade förr årlig mantalskrivning. Data sammanställdes i årliga mantalslängder. De statistiska behoven, mest befolkningsstatistiken, tillfredsställdes som en bifunktion. Så reformerades detta. Huvudkällan för folkbokföringen blev ett kontinuerligt fört register, men dettas registerkvalitet skulle kontrolleras vart femte år. Detta förfarande döptes till FoB. Olika intressenter har därefter FoB för FoB urholkat mantalsräkningskaraktären. FoB har till sist blivit någon slags longitudinell riksforskningsstudie i ämbetsverksregi. Pendlingarna efter politiska konjunkturer beskrivs i propositionen s. 4. Regeringens tal (s. 3) om "regelbundenhet" är något överdriven; tvärt om, extrafrågorna förekommer oftast bara i en FoB utan att återkomma.

Denna gradvisa omdefinition av FoBs syften är grunden för FoBs – och SCBs – numera grundmurat dåliga rykte som det svenska samhällets integritetshotare nummer ett. SCB-ledningen tror, och statsrådet Wallström synes av propositionen att döma dela uppfattningen, att om bara gemene medborgare propagandavägen bibringas uppfattningen att alla blankettdata är till för forskning och samhällsplanering, så fyller denne med glädje i FoB-blanketten. Det torde vara en fullständigt ofruktbar väg att återupprätta allmänhetens förtroende för FoB och för SCB, närmast önsketänkande.

Om FoB behållit namnet mantalsräkning och enbart gällt sådant som namn, bostadsadress och civilstånd, och bara använts för datakvalitetskontroll av folkbokföringen, skulle medborgarna godta både räkningen och syftet. Det är för att FoB blivit något annat, något undanligande, något diffust med oklara syften, som många medborgare dragit sin egen slutsats med resultatet: de tror inte längre på SCB. De ställer propagandan mot fakta och genomskådar.

Mot. 1988/89

Fi41

FoB och folkbokföringen

Regeringen föreslår nu att FoBs funktion att kontrollera folkbokföringen upphör. Detta, på sätt och vis propositionens huvudförslag, hålls dolt i texten som en integritetsfråga, s. 7: "Det är också viktigt att av integritetsskäl skilja på register för administrativa ändamål, och sådana register som skall användas endast för framställning av statistik. Således anser jag att uppgifter från folk- och bostadsräkningar inte bör användas för kontroll av folkbokföringen." Orden läggs i statsrådet Wallströms mun, men tankegången är så väl känd som SCB-chefens käpphäst i otaliga offentliga debatter, att det kan betecknas som ett direktcitat av honom.

Allmänheten känner sin integritet hotad av all datainsamling och -lagring, men på precis motsatt sätt: en myndighet godtas som insamlare av data, om myndigheten håller sitt löfte att bara använda persondata för det ändamål som utlovats. SCB, särskilt SCB-chefen, har för sin del många gånger lovat, som citatet anger, att "bara" använda de data SCB samlar och lagrar för "statistik". I många debatter – SCB-chefen har fördelen av att vara både öppen och debattglad – har han då fått mothugg: påståendet är ju inte sant! SCB använder data till mer och till andra syften, och då brukar folkbokföringen standardmässigt nämnas som exempel.

Det kan inte seriöst påstås att denna samkörning av FoB med folkbokföringsregistren hotar den personliga integriteten. Vad som hänt är att den åberopats i debatten om den personliga integriteten som ett exempel på att SCBs propagandaimage av sig självt som myndighet varit oriktig, ja förljugen. SCB må lida obehag av det, men det är inte skäl nog för att plötsligt, utan motivering, dolt i en proposition, avskaffa den nytta vi alla kan få av att FoB fortfarande utnyttjas också för datakvalitetskontroll av folkbokföringen. Detta är det naturliga sättet att ordna den saken till låg kostnad, och FoB 90 bör användas för det. Om inte, bör regeringen i den slutliga FoB-propositionen nästa vår redogöra för hur datakvalitetskontrollen annars tänks ordnad.

SCBs problem med integritetshotsimagen är av underordnad betydelse i jämförelse. De är dessutom i så fall inte bara folkbokföringen det gäller. Saken bör bedömas konsekvent. SCB uppgav för några år sedan ytterligare fem sådana användningar av både FoB och andra tvångsinsamlade räkningar. När det gällde skördeskadeskyddet, numera i stiftelseregi, administrerade SCB detta register i egenskap av ren förvaltningsmyndighet. Vore regeringen konsekvent, bör den verksamheten ut ur SCB.

Om FoB-data rörande viss person inte får användas för folkbokföring eller annan myndighetsutövning, kan lika fullt följande hända. SCB har inte längre skyldighet att kontrollera datakvaliteten som förvaltningsmyndighet, men andra myndigheter kan fortfarande beställa uppdrag. Riksskatteverket kan tänkas ge sådant uppdrag till SCB, med eller utan regeringsbeslut. Vilka uppdrag SCB får åta sig är i praktiken inte författningsreglerat. Numera håller sig merparten centrala ämbetsverk med självaktning med egna forskartjänster och kan åberopa något lämpligt forskningssyfte bakom sin framställning eller sitt uppdrag. Skall det vara någon mening med ett sådant förbud, måste det skrivas in i FoB-lagen så att det gäller alla i myndigheter och med i lagen inskriven straffsanktion vid överträdelse.

Över huvud taget bör den kommande FoB 90-lagen mera utformas som en registerlag. Först då får datainspektionen klara riktlinjer för sin tillsyn. Datalagen förutsätter det. Det räcker alltså inte med att beskriva vad som får insamlas och lagras för data. FoB 90-lagen måste också föreskriva vilka som får ta del av registret och hur länge det lagras, och med vems registeransvar.

Ta som exempel ordet "hushåll" s. 5. Det är för oprecist för att styra vad som faktiskt får lagras. Det vore bättre att i en bilaga till FoB-lagen räkna upp själva FoB-registret som det faktiskt ser ut i den exakta COBOL-form som SCB använder. Den är i varje fall inte mindre svårförståelig för en lekman än juristprosan i lagen. Om det nu bara står "hushåll" blir FoB 90-lagen bara en ramlag som egentligen inte styr alls, men just på grund av allmänhetens misstro bör den vara en normativ lag. Alltså bör till lagen fogas en bilaga som exakt beskriver datatermerna i FoBs huvudpost på det väl etablerade programspråk som sådana poster beskrivits med alltsedan 60-talet.

Förmodligen står "hushåll" för personnummer, namn etc. och då bör detta anges i stället, men det är en gissning. Om inte, är statsrådet Wallström skyldig riksdagen en förklaring, hur hon tänker sig, att helt anonyma, ifyllda FoB-blanketter skall paras ihop med de befintliga dataregistren. Någon adress skall tydligen inte uppges av den som lämnar uppgift.

Medborgarnas verkliga kritik av FoB och SCB

SCB överdriver folkbokföringens roll – gemene man fyller trots allt i blanketterna även om data också används förvaltningsadministrativt. Men det ligger en svår konflikt på ett annat plan i citatet från s. 7 ovan. I orden "endast för framställning av statistik" inbegriper SCB:

1. Kommersiell försäljning av tvångsvist insamlade data.
2. Utlämning av individdata till forskare, även forskare anställda i förvaltningsmyndigheter.
3. Utlämning av individdata till offentliga utredningar och deras experter och uppdragstagare.
4. "Arkivläggning" av datamagnetband på så sätt att dessa i årtal behövs i SCBs lokaler tillgängliga för myndigheten.
5. Lån av dessa arkivlagda band för samkörningar vilket någon gång sker inom ramen för äldre tillstånd, men oftast utan datainspektionens vetskap eller tillstånd.

6. Svag, i praktiken ofta ingen, kontroll att vidarelämnade data verkligen behålls av den forskare etc. som fått den av SCB; om denne anser sig behöva lämna data vidare i ett andra steg, även till utländsk forskare, kan det ske helt lagligt, exempelvis enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §.

7. Att SCBs data om en medborgare, som lämnats ut som forskningsmaterial för enbart forskning, till sist lika fullt används i förvaltningsärenden där medborgaren är part.

8. Rutinpåståenden som "SCB garanterar sekretess för Dina data"; den garantin är utan värde, då det är kammar- och regeringsrätterna som ensamma slutligt avgör om sekretess råder, inte SCB.

9. Själva det utdelade FoB-informationsmaterialet, där alla gjorda broschyrer hittills varit starkt vinklade, och med lätt hand glidit förbi den verkliga bilden av allt vad FoB-data används till.

Upphovet till såväl FoBs som SCBs motvind i opinionen är mycket enkelt: den enskilde medborgaren godtar inte detta SCBs språkbruk om vad som är "statistisk verksamhet". Medborgaren menar då offentlig statistik och enbart vad som trycks så snart som möjligt efter insamlingen. Inget mer. Och detta godtas ungefär av de skäl som anförs i propositionen: visst skall vi ha en god, offentlig statistik för den kommunala planeringen tillgänglig för alla, också dem som inte har råd med att lägga uppdrag på SCB.

Allmänheten anser lagringstiden vara mer avgörande än vad som samlas in via blanketterna. Om SCB accepterade att alla FoBs grunddata förstördes efter några år, kunde mer eller mindre vad slag av frågor som helst få ställas. Men SCB godtar inte detta, så alla mot SCB kritiska enkätsvarare förblir misstrogna. Det finns en klar tendens och allmänheten vet detta, att de som samlat in forskningsdata steg för steg tänjer tillåten lagringstid så länge som möjligt. Det lyckas dem ofta, men inte alltid i tysthet.

SCBs datasäkerhet

Mot alla försäkringar om god datasäkerhet i SCBs verksamhet kan påvisas besvärande exempel på brister, delvis av upprörande slag med konsekvenser för personers integritet. SCB torde snarast ha sämre säkerhet än exempelvis en storbank, och den i rasande tempo genomförda smådatoriseringen inom myndigheten torde, som vanligt, vara genomförd utan egentlig eftertanke på vad offentlighetsprincipen, sekretesslagen och datalagen kräver. Säkerhetsläget har därigenom försämrats.

FoB-data planeras (s. 10) bli distribuerade till kommunerna via datanät. Det kan vara ett svårt datasäkerhetshot. När nu SCBs interna datanät bevisligen visat sig kunna hota den personliga integriteten, kan det ifrågasättas om sekretessen duger, när också det allmänna telenätet blir inblandat. Den kommande FoB 90-lagen bör förbjuda exempelvis inmatning av blankettdata med individuppgifter den vägen.

Som exempel på läget kan nämnas, att det under ett halvår stod en oanvänd dataterminal i ett hörn på huvudregistraturen, vilket naturligtvis innebar slöseri. Orsaken var att något motsvarande datorprogram inte blivit utarbetat av SCBs dataavdelning i Örebro. Annat exempel: SCB gjorde en undersökning om nyttan med alla hastigt köpta smådatorer: vid filialen vid

Fredsgatan i Stockholm fann man en helt oanvänd dator. Personalen där sa, att man inte bett om den. Orsaken var, enligt det interna protokoll varur denna uppgift stammar, att SCB-ledningen bestämt att denna dator skulle stå där om ledningen skulle vilja meddela sig via den. Telefon och internpost förefaller enklare och billigare, och är också säkrare än datornät.

En annan observation är att SCB helt misslyckats att hålla någon slags linje i vad som anskaffats av maskin- och programvaror. Inte ens myndigheten själv överblickar läget. Vad som förevarit måste betecknas som en obefintlig investeringsplanering. Statsrådet Wallström anmäler (s. 10), att hon återkommer till regeringen angående en rörlig kredit om 15 milj. kr. Regeringen bör hellre redovisa för riksdagen, dels gjorda investeringar, dels vunna rationaliseringsvinster, dels planerna för framtiden. Hela maskinsystem, som kommit ur bruk eller som visat sig vara rena felköp, kan förmodligen avyttras via förswarets överskottsförsäljning. Det bör också bevakas, om det som hänt har samband med försöksverksamheten med treårsbudgetering.

SCB och datalagen

Regeringens besked (s. 7) att datalagen skall fortsätta gälla i SCB är glädjande. Detta borde sätta punkt för allt tal om att datalagen "egentligen" inte gäller för SCBs dataregister. Därmed borde den s.k. envägs-krypteringstanken vara död. Dess syfte, i praktiken enda syfte, var att kringgå datalagen. SCBs samtidiga ståndpunkter, att man dels vill skydda integriteten, dels vill sätta datalagen ur spel, har i hög grad skadat SCBs anseende. Det är därför bra att regeringen nu uttryckligen slår fast, att datalagen är till fördel för SCB.

Statsrådet Wallström synes omedveten om följande. Precis i det syfte hon anger, har registrerade begärt registerutdrag enligt datalagen 10 redan från FoB 85 för att se om innehållet är riktigt. SCB vägrade först att alls lämna ut utdrag. Sedan meddelade man, att myndigheten inte hade sådan skyldighet, för det fanns inget FoB-register. Därefter medgav man att registret fanns men att "det var inte färdigt". Detta skedde två år efter insamlingen, och efter det att registret tagits i bruk för sitt ändamål, låt vara endast för snabbstatistik. Efter ett helt års väntan sände så SCB ut utdrag till dem som begärt detta. Enligt en obekräftad uppgift hade programmeringen av den modul som skriver ut datalagsutdragen placerats allra längst ner på prioritet-listan, och det var orsaken till dröjsmålet. Det är samma stil som i Metropolit-projektet, som gjorde på motsvarande sätt. Med samma konsekvens, att allmänheten börjar undra vad som menas med respekt för datalagen.

Enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap. 7 § blir FoB-registren allmänna handlingar i det ögonblick de tas i bruk för sitt ändamål vare sig det är preliminär statistik eller inte. Enligt expeditions-kungörelsen 19 § andra stycket skall SCB tillhandahålla utdragen inom två veckor.

SCBs kommersiella dataförsäljning

SCB samlar tvångsvist in data från allmänheten för offentlig statistik, men vare sig SCBs kommersiella försäljning av tvångsvist insamlade data, det s.k.

Mot. 1988/89
Fi41

"datanaseriet", eller annan vidareutlämning av data, ryms inom begreppet offentlig statistik. Detta är dock FoB-debattens kärna. SCB brukar bemöta detta med: "Vi säljer 'verkligen' inga individdata till begagnade bilhandlare." Men det är inte köparna som gör enkätsvararen misstänksam; det är SCBs aldeles egen kommers och marknadsföring.

Skillnaden syns i propositionen s. 9: Den offentliga statistiken som varje kommun får utan kostnad uppfattas inte som ett hot mot integriteten. Den sammanställs en gång snart efter det att FoB sammanställts.

Men därefter fortsätter SCB sälja data tio år framåt på kommersiell basis, och det godtar inte medborgaren. Det spelar då ingen roll om kommunen gör ett uppdrag för den kommunala bostadsstiftelsens räkning, eller landstinget för regiontrafikens. I den mot FoB kritiske medborgarens ögon är det lika fullt "datanaseri" som hotar hans integritet. Med följd att hans FoB-blankett får förbli oifylld.

Bortfallet

Bortfallet i FoB 85 är räknat, men tydligen inte antalet vägrare, och det är ju förvånande i en så urstatistisk miljö som FoB. FoB 90 bör kunna redogöra för detta, då siffran ger riksdag och andra nödvändig information hur väl allmänheten accepterar FoB.

Exempel: En lokal FoB-ansvarig i Nacka ringde hem till en som vägrat svara och frågade hemmavarande barn: "Är din pappa fortfarande journalist?" Det kallas imputering. Resten av hans FoB-85-frågor förblev antingen oinsamlade, eller så hämtades data från något befintligt register. Förfarandet var säkerligen vanligt. Han noterades därefter uppenbarligen som att ha besvarat FoB 85.

En annan offentlig debatt, med författaren Jan Myrdal, visade att vare sig SCB eller de lokala organisationerna anmälde vägrare bortsett från de personer som kungjorde sitt avståndstagande offentligt. Antalet vägrare slog rekord i FoB 85. SCB vågade inte utmana opinionen genom att ta till förelägganden i masskala.

Om FoB 90 inte kommer till nytta för folkbokföring eller annan myndighetsutövning, finns det heller ingen anledning att behålla straffsanktionen mot vägrare. Pinsamma fall kan då undvikas; att kritisera FoB eller SCB enligt yttrandefriheten bör inte medföra sidoeffekten av att länsstyrelsen utfärdar föreläggande för enbart dessa vägrare och FoB-kritiker. Detta stämmer med regeln om informerat samtycke från den som ombeds lämna ut sina data till forskare, och varför skulle inte den regeln gälla FoB, när FoB inte längre har knytning till myndighetsutövning?

Vidarelämningsparr för FoB-data

Straffsanktionen visade sig sakna betydelse för att påverka vägrare i FoB 85, men i FoB 90 lär det bli än värre bortfall beroende på en enda mellankommande händelse: debatten om Metropolit-projektet. Den borde ju ha varit något som enbart angått universitetet i Stockholm, men SCB-chefens enfatiska försvar, där han framstod som dess offentliga talesman, medförde att allmänheten uppfattade Metropolit som en SCB-verksamhet. Och att

projektets, som det uppfattades, förakt för medborgarnas personliga integritet helt överensstämde, i själva verket var, SCBs ståndpunkt. Till bilden hör den aparta, förvaltningsrättsligt anmärkningsvärda åtgärden, att SCB använde 60 000 kr. av dess vetenskapliga råds budget för en opinionsannons underskriven av universitetsrektorerna med oreserverat stöd för Metropolitens ansvariga, inklusive projektets syn på rätten till personlig integritet. Justitieminister Wickbom tog sedan avstånd från den åtgärden i riksdagen, men då var skadan redan skedd för SCB. Förloppet medförde omedelbart svårigheter för SCBs intervjuare oavsett vad de frågade allmänheten om.

Regeringen har sin syn på vad som bör göras: mer information och propaganda inför FoB 90. Alltså mer av det som inte fungerade i FoB 85. Motviljan mot FoB beror inte på okunnighet, utan på allmänhetens kunnighet om vad SCB verkligen använder FoB-data till. Efter Metropolit torde ingen propaganda enbart, alltså utan reala ändringar som gör propagandan trovärdig, kunna ändra på allmänhetens syn på FoB och på SCB. Och den reala ändring som krävs, är att SCB tvingas begränsa sin användning av insamlade FoB-data till vad som ligger inom det allmänna rättsmedvetandet som godtagbart: den offentliga, tryckta statistiken som står till ensars förfogande. Inget "datanaseri" oavsett SCBs formella rubricering av det. Ingen som helst utlämning av individdata till forskare eller andra stående utanför SCB.

FoB 90 bör ha en spärr av samma typ som finns i SPAR mot direktreklam. Spärren skall inrapporteras genom en ruta att kryssa i på FoB-blanketten. FoB 90-broschyren bör givetvis ha en sannfärdig beskrivning av vad data används till när kryss saknas. FoB-lagen bör utformas så att ingen, inte ens regeringen, bör få rätt att upphäva verkan av en sådan vidarelämningsspärr.

Personer som begärt sådan spärr skall veta att deras data inte lämnas ut utom SCB i något fall: varken till forskare, myndigheter, kommuner, offentliga utredningar etc. Den bör gälla samtliga SCB-registers individdata, men själva spärrinformationen behöver endast registreras i FoB-90-registret. Den bör spärra all utlämning, såväl på papper som på datamedium.

SCB bör uppfatta detta förslag om en vidarelämningsspärr på rätt sätt: det är avsett som en hjälp att återupprätta förtroendet. Det räcker inte med ord och propaganda. Det måste också till konkreta åtgärder som denna.

Kommunala beslut

Propositionen s. 3: "Det ligger i medborgarnas intresse att de regionala och lokala organen kan fullgöra sina åligganden på ett rationellt sätt. Det förutsätter tillgång till uppgifter om hela befolkningen ...". Så brukar den sedvanliga FoB-filosofin beskrivas, trots att påståendet är högst tveklaktigt. En stockholmsförort och en glesbygds kommun torde snarare ha helt olika behov av beslutsunderlag. De kan visserligen välja olika redigeringar av FoB-materialet, men bara inom ramen för riksläkformiga rådata. Och dessa är riksläkformiga också därför att SCB önskar rationalisera sin uppdragsverksamhet inom ramen för några få, generella sammanställningssystem som producerar resultat för alla sorters uppdrag.

Den västtyska motsvarigheten till SCB konstaterade i början på 80-talet att

totalpopulationsundersökningar knappast gav bättre statistik än delpopulationer ens inom socialstatistiken. Våra FoB-metoder framstår som oprecisa, dyra och gammalmodiga. Jämför uppräkningsarna s. 5 och 6. Merparten FoB-data kommer från befintliga register, mindreparten från själva FoB-insamlingen.

Ytterligare en konsekvens om FoB inte längre används för kontroll av folkbokföringen borde vara att kommunernas medverkan blir frivillig. Om en kommun avstår, kommer ingen lokal FoB-statistik fram för den kommunen. Den får ta fram det planeringsunderlag den anser sig behöva i egen regi, eller som uppdrag. Men riksstatistikens kvalitet är inte beroende av att just den kommunens alla innevånare är med i FoB. Riksstatistiken kan använda enklare metoder i de kommuner som avstår, utan att relevansen i FoB eftersätts.

Om en kommun skulle föredra att använda sina pengar på eget sätt med hjälp av något fritt upphandlat intervjuinstitut, borde det kunna godtas i FoB 90.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning och förslag angående alternativa möjligheter till FoB att kontrollera datakvaliteten i folkbokföringsregistren, eller, om sådana inte ges, att FoB 90-data används till detta.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna

- a. att den aviserade FoB 90-lagen utformas som en registerlag,

- b. att till FoB 90-lagen bör fogas en bilaga, vari normativt beskrivs individens dataposts uppbyggnad i FoB 90-registret,

- c. att denna lag utformas utan straffsanktion mot vägrare,

- d. att lagen bör utformas så, att de uppgiftslämnare, som inte önskar få sina individdata använda för annat än tryckt offentlig statistik, kan anmäla att en särskild vidarelämnings spärr som gäller alla individdata om denna person, införs.

3. att riksdagen begär att regeringen redovisar inför riksdagen de senaste årens investeringar i datasystem i SCB, och vilka kostnader och rationaliseringsvinster dessa givit.

4. att riksdagen hos regeringen begär en utredning och förslag angående kommuns rätt att begära att kommunen och dess invånare inte skall delta i FoB 90, för det fall FoB-data inte längre skall användas för att kontrollera folkbokföringen.

Stockholm den 16 mars 1989

Göthe Knutson (m)

Mot. 1988/89

Fi41