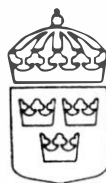


Motion till riksdagen

1988/89:K442

av Anders Björck m.fl. (m)
Datorers betydelse och konsekvenser



Mot
1988/89
K442-445

1. Inledning

Den moderna informationsteknologin erbjuder fascinerande möjligheter. Kvalificerade matematiska beräkningar kan göras med ett fickminne. En portabel ordbehandlare kan via telefon sända färdig redigerad text rakt in i ett sätteri. Gigantiska mängder information kan lagras i en persondator. Elektroniken och datoriseringen förändrar inom varje samhällsområde förutsättningarna för människors dagliga verksamhet.

Det är inte främst möjligheten att lagra stora mängder information som har den största förändringskraften utan de avancerade möjligheterna till att sprida och hantera informationen i näst intill oändliga former. Rätt information kan sökas och finnas vid rätt tillfälle ur ett flöde av information som är universellt. Den intressanta informationen kan spridas och nå dem som behöver den.

Den moderna informationsteknologin sätter därför den enskilde i ett centrum av den tillgängliga informationen, ett centrum som inte bara är oberoende av hans geografiska placering utan också av hans placering i en viss hierarkisk struktur.

I ett samhälle där information inte längre är en bristvara utan något som finns i överskott undergrävs alltmer centralistiska idéer vare sig de präglar organisationer, företag eller politiska system.

Det är behovet av samordnad verklighetssyn och kvalificerad information som motiverar till centralisering av beslut och ansvar. I ett samhälle där informationen inte ens behöver spridas utan redan i ett visst givet utgångsläge kan sägas finnas hos den enskilde – eller det i alla fall är på den enskildes initiativ som informationen kan sökas – faller ett viktigt skäl för centraliserat beslutsfattande bort. Därmed minskar också behovet att samla information i stora centrala register.

Det är betydande krafter som kan utvecklas i takt med att vårt samhälle i allt högre grad präglas av den moderna informationsteknologin.

– Nyföretagandets möjligheter ökar. Det blir lättare att se de olika möjligheter som finns till företagande. Möjligheterna att nå mer begränsade nischer av efterfrågan ger tillsammans med den datorstyrda produktionens möjligheter att tillverka små upplagor i långa serier entreprenörer bättre förutsättningar och överblick än någonsin. Det lilla företaget kan genom sin datorisering vinna de administrativa skalfördelare som tidigare enbart stora företag kunnat utnyttja.

- Kombinationen av nyföretagandets möjligheter, ett växande tjänstebehov som följer i informationssamhällets spår och kravet på kvalitativ anpassning av varor och tjänster kräver större insatser från den enskilde och ger ett spektrum av nya och växande sysselsättningsmöjligheter.
- Datoriseringen ger framförallt en möjlighet att utveckla den kvalitativa dimensionen i produkter, tjänster och i vårt arbetsliv, samtidigt med att nya sysselsättningsmöjligheter därmed öppnar sig.
- Förmågan att hantera och förmedla information och därmed kunskaper, ger skolan nya möjligheter, samtidigt som datoriseringen av tjänstesamhället ställer än mer varierade krav på kunskaper och kompetens.
- Den moderna informationsteknologin samlar inte bara våra befintliga kunskaper på ett lättillgängligt sätt utan kan också medverka till att höja samhällets totala kunskapsnivå och individens kunskapsutnyttjande. Inom forskning, massmedia och i den offentliga debatten tillför datateknologin en ny dimension.
- Medborgarnas förutsättningar att kontrollera myndigheternas maktutövning kan genom den nya informationsteknologin öka samtidigt som det finns större skäl än tidigare att av myndigheterna kräva effektivitet, produktivitet och ett tillmötesgående gentemot den enskilde medborgarens önskemål.

Det ligger i sakens egen natur att en utveckling som inom varje samhällssektor erbjuder medborgarna varierande möjligheter till information och utveckling inte kan administreras fram. Den moderna informationsteknologins användning bygger på kunskap, kreativitet och anpassning till de enskilda människorna som använder den. Av samma skäl som den verkar decentraliserande, kan man inte med centrala beslut styra och utveckla den om den ska utvecklas till människornas bästa.

Det är därför viktigt att slå fast att det som Sverige idag behöver inte är en "datapolitik" som med centrala och generella värderingar av tekniken som sådan söker föra frågan om teknikens användning samman under en samhällsövergripande politik.

Ny teknik väcker alltid oro hos en del människor. Fruktan för förändringens eventuella negativa sidor ställer ibland krav på kontroll som kan leda till att utvecklingens möjligheter försummas.

I ett land som Sverige med västvärldens mest omfattande offentliga sektor är risken för detta betydande. Datatekniken ses av vissa snarare som ett medel för kollektivets kontroll och planering av samhället, än som ett medel för att stärka medborgarnas möjligheter att både kunna kontrollera den offentliga makten och utnyttja ett ökat växande utrymme för den egna kreativiteten.

Detta har gett Sverige en i vissa delar bakvänd politik i frågor som rör datateknikens användning. I stället för att stifta lagar till skydd för den enskildes rättssäkerhet och integritet, har statsmakterna inte bara utnyttjat datatekniken till att ytterligare utvidga ett redan omfattande uppgiftsinsamlande och registrerande utan också till att underblåsa en föreställning om att det åvilar statsmakterna att planera för datoranvändandet i det svenska samhället. Datatekniken har snarare använts för centralisering än för det decentraliserade och öppna samhälle den ger möjlighet till.

Det finns betydande skäl att vända sig emot en sådan utveckling. Statsmakternas uppgift bör primärt vara att tillse att ny teknik – det må vara såväl datorteknik som annan ny teknik – inte inkräktar på medborgarnas rätt till liv, egendom eller integritet. Det är huvudsakligen inom dessa områden som vi i denna motion för fram konkreta krav på förändringar.

2. Offentlighetsprincipen och sekretessen

En begränsning av medborgarnas tillgång till allmänna handlingar till följd av myndigheternas ADB-användning kan inte accepteras. Detta skulle, i vart fall i ett längre perspektiv, t. ex. kunna innebära en risk för att myndigheterna korrumpas på det sätt som kan förekomma i andra samhällen. Det skulle också kunna få negativa effekter för den fria samhällsdebatten. En utvidgad offentlighet till följd av datoriseringen medför emellertid integritetsrisker både för individer och företag och för vår nation som sådan.

Gällande rätt på offentlighetens område innebär att myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla även sådana s.k. "potentiella handlingar" som myndigheterna inte själva behöver i sin myndighetsutövning, och som aldrig ingått i en viss myndighets beslutsunderlag. Myndigheterna anses t.o.m. skyldiga att som ett utflöde av handlingsoffentligheten göra sammanställningar med nya program eller bearbeta sina databaser med program som den enskilde själv tillhandahåller. Data- och offentlighetskommittén hade i sina direktiv i uppdrag att utreda det offentliga handlingsbegreppets tillämpning på ADB-baserade handlingar. Utredningen skulle inom ramen för detta uppdrag också pröva frågan om någon precisering av handlingsbegreppet var möjlig att göra.

DOK har i sitt slutbetänkande inte kunnat lämna något sådant förslag. Svårigheten att göra den typen av precisering av handlingsbegreppet, för att skapa förutsebarhet, visade sig vara så pass stor att det inte kunde göras utan att offentlighetsprincipen i praktiken inskränktes. Det hade kunnat leda till att uppgifter och sammanställningar som var tillgängliga för myndigheten hade undantagits från den enskildes medborgarens insyn.

DOK hänvisar istället till två domar som regeringsrätten avkunnade under 1988. I dessa domar fastställde man att en myndighet inte har skyldighet att ta fram handlingar som förutsätter ett program som den enskilde tillhandahåller. Detta är i sig en viktig precisering men den innebär likväl att handlingsbegreppet kommer att töjas av den tekniska utvecklingen i takt med att myndigheten själv utvecklar nya program.

Det är mot denna bakgrund angeläget att skapa en ökad förutsebarhet vad gäller innehållet i ADB-baserade offentliga handlingar genom att hårdare än i dag knyta myndigheternas ADB-hantering till ändamålet för de insamlade uppgifterna. Detta kan ske på följande sätt

- genom registerlagar kan de enskilda myndigheternas ADB-register och ADB-hantering regleras. Genom att myndighetens ADB-hantering i lag preciseras till myndighetsutövningen begränsas myndighetens möjlighet att sammanställa nya handlingar. Denna begränsning gäller givetvis mot den enskilde om den också gäller gentemot myndigheten.

- datainspektionen bör genom föreskrifter reglera vilka handlingar och samkörningar som en myndighet får göra. Dessa föreskrifter kan komplettera registerlagar, eller i vissa fall ersätta dem.
- insamlade uppgifter skall användas av den myndighet som insamlat dem. Ändamålsknytningen bör leda till att utbytet av information mellan myndigheter begränsas. Sekretesslagen bör skärpas i detta avseende. Myndigheter bör som princip själva samla in de uppgifter de behöver för sin myndighetsutövning i stället för att använda sig av den offentlighetsprincip som skall vara medborgarnas möjlighet att kontrollera myndigheterna.

Det finns enligt vår mening starka skäl för att en myndighet skall inhämta personuppgifter direkt från den enskilde och inte från andra myndigheter. Detta bör framgå i berörda myndigheters instruktioner. Vad som här anförs angående en mer precis knytning av myndigheters dataanvändning till den egna myndighetsutövningen och ändamålet med insamlade personuppgifter bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Det finns utöver detta anledning att diskutera formerna för hur sekretessbelagd information på data skyddas samt under vilka former sekretessbelagd information lämnas ut.

De tekniska möjligheterna till intrång ger anledning till oro. Vid ett antal olika fall har det funnits anledning att rikta kritik mot vissa myndigheters sätt att hantera sekretesslagen, när de lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till olika register.

Hälso- och sjukvårdssekretessen ställer krav på en menbedömning för varje person som man lämnar ut uppgifter om. Detta sker uppenbarligen inte i de fall då stora informationsmängder överföres från ett register till ett annat.

Den mest uppseendeväckande nonchalansen av de krav som sekretesslagen ställer är den uppgiftslämning som idag sker till socialstyrelsens forsknings- och statistikregister från landstingen. Sedan data- och offentlighetskommittén i sitt betänkande SOU 1986:24 påtalat att den uppgiftsöverföring det här gäller inte är förenlig med sekretesslagen, har inget skett från vare sig regeringens eller myndigheternas sida.

Detta förhållande är oacceptabelt. Uppgiftslämnandet inom och mellan hälso- och sjukvårdens olika myndigheter måste följa gällande sekretesslag. Regeringen bör därför omgående ta initiativ till nya informationsrutiner mellan socialstyrelsen och sjukvårdens olika myndigheter. En förutsättning för centrala register av det slag det här gäller bör vara att de har stöd i en särskild registerlag. P.g.a. den tid som förflutit sedan det klargjordes att delar av landstingens uppgiftslämnande till socialstyrelsen inte är förenligt med sekretesslagen är det nu nödvändigt att detta arbete sker skyndsamt. Riksdagen bör ge regeringen till känna vad som här anförs.

Den bristande överensstämmelsen mellan sekretesslag och tillämpning i detta fall – där verksamheten är organiserad och noga planlagd och utredd – ger anledning att misstänka att en bristande överensstämmelse föreligger även i andra fall, där bedömningen görs från fall till fall i en betydligt svårare beslutssituation i det vardagliga arbetet.

Regeringen bör ta initiativ till en översyn av hur svenska myndigheter

tillämpar sekretesslagstiftningen. Det finns två viktiga skäl till detta. Dels skulle en sådan översyn leda till en bättre tillämpning, dels skulle regering och riksdag få en bättre bild av hur den sekretess fungerar som ibland är en förutsättning för inrättandet av vissa datasystem. Vad som här sagts om en översyn av myndigheternas tillämpning av sekretesslagstiftningen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Det finns emellertid ytterligare ett annat problem som följer av kommunikationen i stora datasystem och sekretessbelagda informationer.

Risken för att hemliga uppgifter kan tappas ur olika dataregister kommer troligtvis aldrig att kunna förebyggas helt samtidigt som vissa register måste finnas till. Frågan om kryptering av sådan känslig information är därvid av stort intresse. Inom statistiska centralbyrån har man arbetat med att utveckla olika "säkra" krypteringsmetoder.

Enligt vår mening är emellertid säker och trovärdig kryptering endast en metod för bättre säkerhet. Kryptering kan därför inte användas som argument för inrättandet av fler register och insamlande av fler uppgifter. Däremot bör sådana metoder användas när de kan ge större säkerhet åt information som finns insamlad i befintliga register. Det bör inte nödvändigtvis gälla enbart forsknings- och statistikregister. Ett alternativ till kryptering är utgallring av känsliga uppgifter efter en viss tid eller när myndigheten inte längre behöver uppgiften i sådana verksamheter som inte främst rör traditionell myndighetsutövning utan där den enskilde snarare står i ett slags kundförhållande till myndigheten. Den typen av register bör i görligaste mån avidentifieras när så är möjligt. Ett exempel på denna typ av register är biblioteksverksamheten. Utlåningsregister bör sekretessbeläggas och gallras kontinuerligt.

Ytterligare ett alternativ för att skydda känsliga personuppgifter är att den enskilde bär dem med sig. Inte minst inom sjukvården skulle detta kunna vara ett alternativ med hjälp av s.k. "smart cards". Ett förfarande där sådana elektroniska kort blir bärare av vissa patientuppgifter skulle kunna kombineras med datasystem som är decentraliserade för varje sjukvårdsklinik. Genom ett sådant system skulle de som är närmast berörda i vården av en patient – patienten och den aktuella kliniken – ha en kontroll över patientjournalens uppgifter. Samtidigt skulle man genom ett system med elektronisk post – men med beaktande av sekretesslagens krav – möjliggöra överföring av information till och från kliniker.

Genom att ansvaret och kontrollen av journaluppgifterna ligger hos dem som inför patienten är ansvariga för vården, skapas ett stort förtroende för hur uppgifterna hanteras samtidigt som möjligheterna till forskning inte påverkas. Det borde vara angeläget för sjukvårdshuvudmännen och andra vårdgivare att utreda förutsättningarna för hanterande av patientjournaler med hjälp av "smart cards" eller lokala datasystem.

Formerna för uppgiftslämnandet enligt sekretesslagen lämnar ur den enskildes perspektiv mycket övrigt att önska. Beslut om utgiftslämnande fattas av myndigheten utan möjlighet för den registrerade – som lämnat uppgifter i tron att dessa skall stanna hos myndigheten – att reagera. Det finns därför anledning att överväga dels en underrättelse till den registrerade, dels en besvärsmöjlighet, så att prövning kan ske av annan instans än den

utlämnande myndigheten. Vad som i frågan om underrättelse till enskild och besvärsmått anförts bör ges regeringen till känna.

Mot. 1988/89
K442

3. Datalagen räcker inte!

Den nuvarande datalagen trädde i kraft 1973. Den är avsedd att vara ett skydd gentemot otillbörliga intrång i den enskildes integritet vad avser ADB-baserade personregister. Lagen slår bl.a. fast vad gäller begreppet otillbörligt intrång att inställningen som föreligger, eller kan antas föreligga, hos dem som kan registreras skall beaktas vid bedömningen av vad som är otillbörligt intrång.

Den svenska datalagstiftningen bygger i grunden på att det allmänna anses ha en rätt att insamla information om den enskilde och lagra samt sprida denna information på det sätt som det allmänna anser vara i den enskildes eller i det allmännas intresse. Den enskildes integritetsskydd bygger på principen att ett offentligt organ – datainspektionen – slår vakt om den enskildes intresse och uttolkar vad som är att betrakta som otillbörligt intrång.

Denna lagstiftning skiljer sig från en lagstiftningssyn som bygger på att den enskilde ges en rätt att själv avgöra hur personliga uppgifter skall hanteras. Denna syn har i stället kommit att dominera internationell debatt om t ex forskningens tillgång på känslig information. Informerat samtycke har som begrepp sina rötter i en rättighetsbaserad integritetssyn som skiljer sig från den i Sverige dominerande.

Den oro och den debatt som präglade diskussionen om dataanvändning har inte bara sin grund i att det i Sverige finns många centrala datasystem utan också i att den enskilde faktiskt inte har någon annan rätt som han själv kan utöva annat än rätten till s.k. §10-utdrag. Det skydd datalagen ger den enskildes integritet har i praktiken genom utvecklingen mot allt fler stora register och en alltmer omfattande offentlig registrering försvagats i sådan omfattning att den inte fungerar som ett skydd för den enskildes integritet längre.

Den kanadensiske rättshistorikern David Flaherty, som är en erkänd internationell auktoritet i frågor som rör personlig integritet, ger följande bild: "Sverige har sannolikt fler och innehållsrikare databaser än något annat land. Och lika viktigt: Informationen flödar mellan databaserna. Utbytet av personuppgifter mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn är större i Sverige och Norge än i några andra länder."

Och han fortsätter: "Såvitt jag förstår finns det ingen som helst möjlighet för en svensk medborgare att undkomma detta registrerande och detta uppgiftsflöde. Varken inom den privata eller den offentliga sektorn. Och därför är Sverige det bästa exemplet på ett modernt kontrollsamhälle."

Datalagens bristande förmåga att ge ett skydd för den enskildes integritet leder till att utrymmet för den enskildes integritet och personliga sfär steg för steg blir allt mindre. Myndigheternas kunskaper om den enskildes privatliv är redan i dag större i Sverige än i något annat land. Orsaken till detta är att den normale medborgaren för den större och den viktigare delen av sin välfärd är beroende av den offentliga sektorns utformning och dess fördelning av välfärden.

Enligt datainspektionens bedömningar uppgår det totala antalet personregister i kommunal regi till 8 000. Dessa register innehåller till en mycket stor del integritetskänsliga uppgifter.

Landets socialnämnder har t ex 1 500 register, skolstyrelserna 1 200. Det handlar om inkomster, förmögenheter, sociala problem, flyktingars förhållanden, elevers betyg och mycket mer. Landstingen har register för sjukvården, omsorgsverksamheten och tandvården. Syftena är administration, den medicinska vården eller omsorgen som sådan samt forskning, planering och statistik.

Av allt att döma kommer personregistreringen på bara det landstingskommunala och kommunala området att expandera kraftigt. Under perioden 1/7 1987 till mars 1988 fick datainspektionen 170 ansökningar om tillståndspliktiga register. Det gäller alltså här register som innehåller uppgifter som enligt datalagen är att anse som integritetskänsliga.

Datainspektionen konstaterar i sin redovisning av tillsynsprojektet "Personregister i kommuner och landstingskommuner 1987" att detta motsvarar en årlig tillväxt av 210 integritetskänsliga register i landet.

Detta är dock bara en del av den offentliga registeruppbyggnaden. En lång rad olika centrala register är under uppbyggnad eller drift.

- för något år sedan lagstiftades om kronofogdemyndigheternas utsköningsregister, som ger terminalåtgång över hela landet med ett delat registeransvar mellan riksskatteverket och de enskilda kronofogdemyndigheterna
- fritidsbåtsregistret har nyligen till dyra kostnader - som överstiger intäkterna - tagits i drift
- socialstyrelsens centrala slutenvårdsregister för hela riket väntar på ett klartecken
- inom riks försäkringsverket driver man på för att få ta i bruk ett yrkesregister över hela befolkningen
- starka krafter är i gång för att tillskapa ett lägenhetsregister över befolkningen inom ramen för centralnämnden för fastighetsdata. Avsikten är att folkbokföringen i fortsättningen ska kunna föras på lägenhet
- inom landstingssidan är en uppbyggnad av patientadministrativa register på gång, vilka i många fall medför att journaluppgifter inte längre står under den enskilda klinikens kontroll.

Inom i stort sett varje samhällssektor är centrala register under fortsatt uppbyggnad. Det sker utifrån en situation där vi i Sverige redan i dag torde ha världens mest omfattande personregistrering:

- rättsväsendet har ett omfattande rättsinformationssystem, som bland annat innefattar databehandling av domar och beslut i brottmål, uppgifter om misstänkta för brott
- polisväsendet har numera bland annat polisens förspaningsregister
- inom försvaret finns register för inskrivning och redovisning av värnpliktig personal
- vid våra universitet och högskolor finns bland annat ett system för studiedokumentation, statistik och lokal antagning, STUDOK, som liksom STIS (studiestödets informationssystem) innehåller uppgifter i betydande uppfattning om de studerande

- statens person- och adressregister (SPAR) innehåller 22 olika uppgifter förutom namn och innefattar i princip landets alla medborgare. Registret har som ändamål att så mycket som möjligt sprida personuppgifter som kommit in som en följd av olika myndigheters verksamhet. Registret finns nämligen enbart för kommersiella syften.
- inom den allmänna försäkringen finns hos riksförsäkringsverket register för bidrag, pensioner och sjukförsäkring. På grund av de olika bidragssystemens komplexitet finns en betydande mängd uppgifter registrerade.

Från dessa register lämnas kontinuerligt uppgifter genom ADB bl.a. till: arbetsmarknadsstyrelsen, Bankgirocentralen, bostadsstyrelsen, centrala studentstödsnämnden, civilförsvarsstyrelsen, DAFA. Kommun-Data Aktiebolag, kommuner och landsting, Kommunernas pensionsanstalt, kriminalvårdsstyrelsen, skattemyndigheter, socialförvaltningar och ett 20-tal andra myndigheter och organisationer.

Det finns förutom de här angivna registren ett ytterligare stort antal andra. I mycket stor utsträckning bygger de på att uppgifter förs från ett register till ett annat. De bildar därmed ett nästintill oöverskådligt nätverk som för den enskilde är i det närmaste ogenomträngligt. Statens försäljning av personuppgifter ökar spridningen av dessa uppgifter, som ursprungligen insamlats för helt andra ändamål.

Registrens syfte är framförallt kontroll

Syftet med alla dessa register, och de informationssystem som de i olika konstellationer skapar, är i huvudsak kontroll och administration. I betydande utsträckning används de också för att bygga upp forsknings- och statistikregister.

Inom SCB finns till exempel många olika personregister för statistik och forskning. Det gäller undersökningen om levnadsförhållanden (ULF), register om skatter och inkomster, förmögenheter eller utbildningsnivåer. De regelbundna folk- och bostadsräkningarna finns också med som en viktig del i uppbyggnaden av statistikregister.

Felaktig föreställning

Listan på register kan göras betydligt längre. Det finns emellertid inget ont uppsåt i alla dessa register som definitionsmässigt skadar den enskildes integritet. I de allra flesta fall leder de till att en nödvändig hantering av information görs på ett effektivt och säkert sätt. De bygger däremot på den i grunden principiellt felaktiga föreställningen om att medborgarna skall kontrolleras och att deras välfärd skall administreras.

De bidrar därmed till framväxten av ett välfärdssystem som bygger på planering och politisk hushållning under former som i grunden ingen längre tror på – inte ens vad gäller effektiviteten – och som ytterligt få vill ha.

Medborgarnas inställning till den ständiga utbyggnaden av stora register är enkel och klar. En mycket stor majoritet uppger vid olika opinionsundersökningar att de känner en olust eller känner sig skrämda inför myndigheternas register.

samtidigt som datalagen uppenbarligen inte förmår skydda den enskilde mot ständigt nya krav leder den också till absurda effekter som står i motsats till en förnuftig och rimlig databehandling. Diskussionen om huruvida Dagens Eko skulle få lov att ha ett sändningsregister på data är ett sådant exempel.

- Den moderna text- och ordbehandlingen leder i praktiken till att ständigt nya personregister uppstår utan att detta rimligtvis kan skapa intrång i enskildas integritet. Problemet är att datalagen hanterar den omöjliga uppgiften att reglera hur en viss teknik skall användas.
- I stället för att precisera och skydda den enskildes rätt anger datalagen snarare under vilka former som tillstånd skall beviljas eller avslås. En annan betydande svaghet är att datalagen inte skiljer mellan den information som sprids som ett naturligt och självklart led i det öppna samhället och de uppgifter som vi i förtroende, för särskilda ändamål eller under tvång lämnar ifrån oss.
- Datalagen ger inte den enskilde en rättslig ställning i skyddet av sitt privatliv utan ger istället ett beroende till datainspektionens, och i besvärsmål regeringens, avvägningar mellan den enskildes och andras intressen. Långsiktigt leder detta till att information om den enskilde insamlas, behandlas och används för ett ständigt växande antal ändamål.

Datalagen fungerar inte längre. Den ger inte det skydd som den enskildes rätt och integritet kräver.

Vad är integritet?

Begreppet integritet i dess snävare perspektiv, så som det används vid diskussionen om data och integritet, löper parallellt med begreppets egentliga betydelse. Hoten mot den enskildes dataintegritet uppkommer ju därför att hans integritet i vidare bemärkelse är inskränkt vad gäller hans förmåga att själv styra över sin välfärd. När den enskilde blir ett objekt för det offentliga värderingar och åtgärder ställs krav på information och offentlig insyn i privatlivet.

Denna insyn blir ett intrång i medborgarens integritet. Den omvända bevisbörda som registerlösningar leder till försätter den enskilde i underläge. Ovissheten om vad andra vet skapar rädsla för en Storebror som vet allt. Beroendet av den offentligt fördelade välfärden och beroendet av att leva upp till vissa kriterier för att få del av välfärden är intrång i den personliga integriteten.

Det är emellertid ofrånkomligt att integriteten till syvende og sidst är en subjektiv upplevelse. Vad som kan kännas kränkande och känsligt för en kan vara likgiltigt för en annan. Mot den bakgrunden kan man för de sammanhang som här avses definiera integriteten som:

- graden av den enskildes förmåga att själv avgöra andras insyn i den personliga sfären samt
- graden av den enskildes möjlighet att kontrollera var lämnade uppgifter – lämnad insyn – tar vägen och vem som därmed tar del av dem. Med denna definition är det enkelt att se att frågan om den enskildes integritet inte

nödvändigtvis beror av datatekniken som sådan, även om denna sätter viktiga frågeställningar i fokus.

Det är formerna för överföringen från den enskilde och behandlingen av uppgifter som är det intressanta, inte tekniken och programmen. Kommunikation mellan myndigheter av olika uppgifter är till exempel mer relevantt att diskutera än den teknik som uppgifterna är lagrade på, även om vi kan konstatera att denna kommunikation inte hade kunnat ske utan datatekniken.

En lag som reglerar tekniken blir för trubbig. Den kan inte skydda tillräckligt samtidigt som den hindrar sådan användning av datatekniken som knappast kan anses vara ett hot mot den enskildes personliga sfär. Uppgifter på data blir inte integritetskränkande bara för att de förs på data. Datalagen behöver därför ersättas med en integritetslag.

4. En ny integritetslag

Det verkar i dag finnas en utbredd medvetenhet om att datalagen i dess nuvarande form inte längre fungerar. Inte minst utvecklingen av datatekniken har gjort lagen svårhanterlig. Enligt vår mening räcker det inte med att reformera datalagen. I stället bör den ersättas av en vidare integritetslag. En ny integritetslag bör bygga på följande element:

1. Reglera den enskildes rätt

En ny integritetslag bör i första hand ta sikte på att reglera den enskildes rätt över den information som han i olika sammanhang lämnar ifrån sig. Den bör därför göra skillnad på normala personuppgifter som exponeras för andra genom vardagslivets normala aktiviteter eller genom det offentliga livets villkor och sådana personliga uppgifter som den enskilde lämnar under vissa förutsättningar och för ett visst ändamål.

Det är viktigt att användningen av uppgifter av det förra slaget regleras utan att yttrandefrihet och tryckfrihet sätts ur spel i datoriserade informationssystem. En författare eller journalist måste inom ramen för vår tryckfrihetslagstiftning kunna hantera allmänt känd personinformation även med den nya informationsteknologin utan att han för den skull bryter mot lagen.

Det skydd som datalagen i dag ger vad gäller registrering av uppgifter av mer känslig och privat natur bör givetvis finnas även i en integritetslag. Skyddet bör framförallt ta sikte på spridningen och tillgängligheten av sådana uppgifter och avse såväl privata som offentliga registeransvariga. Register med uppgifter av denna typ bör i princip enbart förekomma om de reglerats i lag eller byggts upp genom informerat samtycke.

Uppgifter som den enskilde själv lämnat ställer däremot andra krav på den enskildes rättsliga ställning. Sådana uppgifter som den enskilde lämnar ifrån sig lämnas under vissa förutsättningar, det må vara inom ramen för avtal, ett förtroende eller myndighetsutövning. De bör kunna ses som hans "egendom" och han bör kunna ha en stark ställning i frågan om hur sådana uppgifter skall användas.

2. Ändamålet skall styra användningen

Oavsett om uppgifter lämnats till privat eller offentlig verksamhet bör det ursprungliga ändamålet vara styrande för hur uppgiften får användas och behandlas. Datalagens nuvarande ändamålsstyrning bör i en ny integritetslag vara central och betydligt fastare än i dag ange hur insamlade uppgifter får användas.

3. Informerat samtycke

Information skall endast få användas på annat sätt än det ursprungliga ändamålet under förutsättning att den enskilde samtycker eller om det föreskrivs i lag. I forskningssammanhang skall passivt samtycke under vissa förutsättningar kunna användas.

4. Uppgifter direkt från medborgaren

En klarare ändamålsstyrning leder till att myndigheter inte som i dag får utbyta uppgifter om den enskilde om det inte anges i lag. Principen bör vara att den som skall använda uppgifter – i privat eller i offentlig verksamhet – också skall samla in dem från medborgarna.

5. Användarens ansvar

Användarens ansvar för att insamlade uppgifter används för ändamålet och inget annat bör stärkas. Statlig försäljning av personuppgifter bör till exempel inte kunna vara möjlig.

6. Den enskildes rätt

Den enskildes rätt att själv bestämma över hur personliga uppgifter används och sprids måste bli större. Den enskilde bör till exempel ha rätt att överklaga utlämnandet av egna personuppgifter om de är sekretessbelagda eller om utlämnandet sker myndigheter emellan. Han skall också kunna vidtaga rättsliga åtgärder mot registeransvariga i den enskilda sektorn, som använder insamlade uppgifter för ett annat ändamål och utan samtycke.

En ny integritetslag bör bygga på datalagens grundläggande principer och syften. Den bör syfta till att ge den enskilde en stark rättslig ställning i det moderna informationssamhället i stället för att som i dag vara beroende av avvägningar som görs av andra. Vad som här anförts angående en ny integritetslag bör riksdagen ge regeringen till känna.

5. Förändringar i nuvarande lagstiftning

Vi vill i det följande peka på åtgärder som vi, i avvaktan på en ny integritetslag, bedömer som angelägna i syfte att anpassa datalagen och annan lagstiftning till de problem som idag möter skyddet av den enskildes integritet. En stor del av dessa frågor ligger idag på regeringens bord. Detta gäller frågan om en personnummerbegränsning, försäljningen av personuppgifter och metoden att med särskilda registerlagar ge riksdagen kontroll över stora centrala register. Det gäller också frågan om undantag från datalagens krav på tillstånd.

Begränsa uppgiftslämnandet

Mot. 1988/89
K442

Det avgörande hotet mot den enskildes integritet är när han eller hon tvingas lämna ifrån sig personliga uppgifter. När uppgifterna väl är lämnade har den enskilde inte längre någon kontroll eller egentlig kunskap om hur de används. Ny lagstiftning kan t.ex. tillkomma som medger nya användningsområden av insamlade uppgifter. Intrång i integriteten kan ske genom att sekretesskyddet fungerar dåligt. Tillstånd till nya samkörningar mellan olika dataregister kan lämnas. Behörighetssystem kan vara bristfälliga. Sekretess som tidigare har rätt kan hävas. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att minska myndigheternas rätt att insamla, registrera, lagra och vidarebefordra personuppgifter.

Regeringen bör därför tillsätta en delegation med uppgift att föreslå minskningar i medborgarnas uppgiftsskyldigheter.

Grundlagsskydd

Frågan om ett grundlagsskydd för den enskildes integritet ligger på riksdagens bord. Den överenskommelse som förslaget bygger på skulle enligt vår mening ha kunnat vara mer långtgående vad gäller att styra användningen av insamlade uppgifter i ett register till det ändamål de insamlats för. Det finns dock ett betydande symbolvärde och även en praktisk betydelse i det nu liggande förslaget som motiverar vår uppslutning bakom det.

Undantag från tillståndskravet

Datainspektionen har i särskild skrivelse till regeringen lämnat förslag till vissa ändringar i datalagen syftande till undantag från kravet på tillstånd i sådana fall där såväl tillstånd som föreskrifter meddelas enligt praxis. Enligt vår uppfattning skall dessa undantag göras av riksdagen genom ändringar i datalagen och ej genom att regering eller datainspektion ges rätt att bevilja undantag från datalagens tillämpning. Vi återkommer i denna fråga i den mån regeringen lämnar riksdagen förslag om sådana undantag.

Särskilda och synnerliga skäl

Samtidigt vill vi påpeka att det idag finns skäl att utnyttja den praxis som utvecklats sedan datalagens tillkomst till att precisera datalagen och därmed ge den en starkare ställning.

Detta kan ske genom att man bättre än idag definierar begreppen särskilda och synnerliga skäl för tillstånd enligt datalagen. Härigenom kan man på en gång uppnå en bättre ändamålsstyrning och samtidigt vinna en ökad klarhet i datalagen. Sådana förändringar av datalagen kan ske samtidigt som riksdagen beslutar om undantag från tillståndskravet.

Prövning av datainspektionens beslut

Vad gäller prövningen av datainspektionens beslut menar vi att denna bör ske strikt enligt datalagen utan politiska avvägningar. Det finns idag en sådan erfarenhet och praxis av datalagens tillämpning att regeringsrätten och inte regeringen bör vara besvärinstans. Datalagens skydd av den enskildes integritet blir starkare om prövningen av datainspektionens beslut enbart

sker efter datalagen, utan de politiska värderingar en regering tenderar att göra.

Mot. 1988/89
K442

Registerlagar

Vi har tidigare pekat på det angelägna i särskilda registerlagar, som dels ger det lagliga stödet till uppgiftsinsamlingen som sådan och dels beskriver under vilka former de insamlade uppgifterna får registreras och användas. Genom ett system med registerlagar får riksdagen kontroll över utvecklingen inom området.

I sådana registerlagar kan anges om uppgifterna får lämnas ut utan den enskildes informerade samtycke och om uppgifterna får samköras med andra register utan informerat samtycke.

Begränsa personnummeranvändningen

Personnumret har för många kommit att bli en symbol för ett datasamhälle där den enskilde anonymiseras och blir till ett nummer utan namn, ständigt utsatt för myndigheters kontroll och insyn, utan någon annan identitet än sitt personnummer. Förekomsten av denna känsla behöver inte överdrivas. Den är ändå ett skäl till försiktighet med personnummeranvändningen.

Det finns också betydligt mer konkreta skäl att begränsa personnummeranvändandet. Som identifikationsbegrepp har personnumret en särställning. Den utbredda användningen av personnumret – där personnumret faktiskt i många fall fått ersätta namnet – leder till att den enskilde i en mängd sammanhang lämnar efter sig ett unikt identifikationsbegrepp, tillsammans med känsliga eller okänsliga personuppgifter, när namn och adress hade räckt för det syfte man lämnar uppgifterna till. Genom att detta unika identifikationsbegrepp används inom alla samhällsområden skapas en möjlighet till insyn, kontroll och spårning av enskilda personer som ur många perspektiv är skrämmande. Detta är inte en följd av personnumrets tekniska uppbyggnad utan av dess effektivitet att helt entydigt identifiera en individ.

Personnumret ger dessutom tekniska förutsättningar som underlättar samkörning även om det inte alltid är en förutsättning för detta. Det är betecknande att de som starkast understryker hur lätt det är att samköra med andra identifikationsbegrepp ofta samtidigt pekar på de svårigheter en begränsning av personnummeranvändningen skulle innebära.

Enligt vår mening är det inte fråga om att avskaffa personnumret utan att begränsa dess användning. Det är ett effektivt identifikationsbegrepp som ska användas där den typen av säker identifikation är nödvändig. En begränsning av personnummeranvändningen bör i stället bygga på att endast vissa registeransvariga, genom särskilt lagstöd, får kräva personnummer. I övrigt bör användningen av personnummer vara frivillig.

Trots utredningsförslag i denna fråga har regeringen ännu inte lämnat något förslag angående personnummerbegränsning. Riksdagen borde ge regeringen till känna vad som här anförts.

Försäljning av personuppgifter

Stat och kommun ägnar sig idag åt att aktivt sprida insamlade uppgifter genom att kommersiellt försälja dem.

Vi anser det principiellt felaktigt att det offentliga på detta viss säljer delar av enskilda medborgares privatliv. Offentlighetsprincipen ger inget stöd för en sådan försäljning. Tvärtom riskerar försäljningsverksamheten att skapa en "lyxklass" där vissa medborgare kan köpa offentliga handlingar i en form som offentlighetsprincipen inte ger den enskilde möjlighet att kräva.

Data- och offentlighetskommittén har lämnat förslag om en begränsning av försäljningen ur personregister. Begränsningen innebär i själva verket en legalisering av nuvarande försäljningsverksamhet. Genom att man inte tagit ställning till offentlighetsprincipens handlingsbegrepp innebär kommitténs förslag vare sig någon begränsning eller kontroll av vilka uppgifter och vilken information som får säljas.

Det är enligt vår mening ytterst betänkligt att myndigheter försäljer uppgifter som insamlats för speciella myndighetsändamål.

För det första innebär försäljningen att myndigheten ägnar sig åt en verksamhet som inte ingår i själva myndighetsuppgiften. För det andra leder försäljningen till en uppenbar risk att man blandar ihop behovet av uppgifter för myndighetsutövningen med den efterfrågan försäljningen ger. Det finns påtagliga integritetshot i detta, samtidigt som denna risk negativt kan påverka medborgarnas förtroende för myndigheten och dess sätt att hantera insamlade uppgifter.

För det tredje strider försäljningen mot syftet med datalagens ändamålsparagraf. Insamlade personuppgifter ska enbart användas för de ändamål de insamlats för. Existensen av SPAR-registret – som har stöd i datalagen – och försäljningen ur andra register strider mot denna paragrafs syfte att skydda den enskildes integritet. Försäljningen ur myndigheters personregister bör därför inte tillåtas. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

Statens person- och adressregister bygger på uppgifter som insamlats för helt andra ändamål än för försäljning. Med sin mängd av olika uppgifter som kan levereras i olika, förutsedda och oförutsedda, sammanställningar tillhör SPAR-registret ett av de mer integritetskänsliga registren i Sverige. Försäljningen ur detta register i dess nuvarande form bör därför inte heller få ske.

Därmed försvinner motivet för detta registers särställning. Behovet av ett register för t.ex. uppdatering kan fyllas genom att SPAR omvandlas till ett renodlat adressregister som i vanlig ordning lyder under datalagen. Riksdagen bör därför fatta beslut om att avveckla SPAR i dess nuvarande form.

Skydd av företagsuppgifter

Den svenska integritetsdebatten har nästan uteslutande rört de enskilda individerna och det hot som datoriseringen – främst hos myndigheterna – inneburit för intrång i den personliga integriteten. Det mycket omfattande ADB-stöd som numera är en normal del i myndighetsutövningen, innebär av samma skäl som ovan redovisats vad avser den enskilde medborgarens integritet.

Det förekommer idag ett omfattande uppgiftsinsamlade från företagen till den offentliga sektorn. Uppgiftsinsamlandet har under åren vuxit till oerhörda volymer. Enligt beräkningar, som gjordes för flera år sedan, sänder näringslivet in mer än 50 miljoner blanketter till olika myndigheter under ett år. Volymen har snarare ökat än minskat sedan dess. Insamlandet syftar till

att tillgodose samhällsapparaten underlag för styrning, kontroll och statistik. Hanteringen av dessa oerhörda volymer av data är endast möjlig med hjälp av ADB-teknik hos myndigheterna.

Lagringen av dessa data i myndigheternas databaser representerar de facto en potentiell risk för oförutsedda och obehöriga informationsuttag. Dessa risker måste elimineras. En första förutsättning för att nå detta mål är att man i högre grad än för närvarande är medveten om de sårbarhets- och integritetsrisker som dessa baser medför.

Myndigheternas insamling av företagsuppgifter medför emellertid även ytterligare risker, som i första hand sammanhänger med hur insynsreglerna enligt offentlighetsprincipen och de gällande reglerna i sekretesslagen tillämpas.

Som ovan redovisats kommer t.ex. det skydd som sekretesslagen är tänkt att ge vad gäller uppgiftsöverföringar från en myndighet till en annan att i stor utsträckning sättas ur spel genom nuvarande praxis enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen – framför allt genom tillämpningen av informationsbegreppet "potentiell handling" vid uppgiftslagring på ADB-medium. Denna utveckling av praxis är ännu så länge bara inledd, men den kan leda till ytterst obehagliga konsekvenser om den tillåts fortsätta.

För skyddet av företagens integritet krävs emellertid också andra särskilda åtgärder. I första hand bör dessa avse insatser för att begränsa det uppgiftsinsamlade, som nu förekommer hos ambitiösa myndigheter som i detta avseende givits ganska fria händer genom den s.k. ramlagstiftningstekniken. Uppgiftsinsamlandet borde i mycket större utsträckning förutsätta direkt och tydligt stöd i lag för att få förekomma. För kontrolländamål borde t.ex. endast stickprov göras även om datatekniken gör det billigt för den uppgiftsinsamlade myndigheten att bearbeta uppgifter från den totala populationen.

Det borde också klarare slås fast – såsom gäller för uppgifter om enskilda individer – att uppgifter som insamlats för ett bestämt ändamål inte skall få användas för andra ändamål än som avsågs vid uppgiftsinsamlingen – varken hos den insamlade myndigheten eller annan myndighet.

I de fall då det blir aktuellt att överlämna uppgifter rörande ett visst företag från t.ex. en myndighet till en annan – och detta inte kunnat förutses vid uppgiftsinsamlandet – bör regler övervägas som skyddar företagen genom att dessas samtycke skall inhämtas.

Det synes också vara nödvändigt att tillförsäkra företagen en laglig insynsrätt med avseende på de uppgifter som registrerats om dessa hos någon myndighet. Insynsrätten skulle kunna utformas med ledning av den särskilda paragraf i datalagen som tillförsäkrar medborgarna en insynsrätt av detta slag.

Det är också angeläget att överväga integritetsskyddsregler som förhindrar att företagen avtvingas uppgifter om affärsidéer, planer och liknande företagshemligheter som i orätta händer skulle kunna lända företaget till skada.

Behovet av skydd av företagshemligheter bör utredas i särskild ordning. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna.

6. Hemställan

Mot. 1988/89

K442

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en knytning av myndigheternas dataanvändning till myndighetsutövningen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om informationsrutiner mellan socialstyrelsen och sjukvårdens olika enheter,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av myndigheters tillämpning av sekretesslagstiftningen,

4. att riksdagen hos regeringen begär en redovisning av användning av kryptering i enlighet med vad i motionen anförts,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utgallring och sekretessbeläggning av uppgifter i register som inte nyttjas för myndighetsutövning,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om besvärsmått vid utlämnande av uppgift,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad här anförts om behovet av en ny integritetslag,

8. att riksdagen hos regeringen begär tillsättande av en delegation i syfte att föreslå minskningar av uppgiftslämnandet i enlighet med vad i motionen anförts,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om prövning av datainspektionens beslut,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en begränsning av personnummeranvändningen,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om försäljning av uppgifter från statliga dataregister,

[att riksdagen hos regeringen begär förslag till avveckling av SPAR i enlighet med vad i motionen anförts.¹]

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av skydd för företagshemligheter.²]

Stockholm den 25 januari 1989

Anders Björck (m)

Gunnar Hökmark (m)

Birger Hagård (m)

Göran Ericsson (m)

Göran Åstrand (m)

Hans Nyhage (m)

Elisabeth Fleetwood (m)

Stig Bertilsson (m)

¹1988/89:F1720

²1988/89:L904