

Nr 39**Näringsutskottets betänkande i anledning av motion angående ett elektroniskt betalningssystem.****Ärendet**

I motionen 1971: 1090 av herr Pettersson i Lund m. fl. (s) hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall hemställa att en särskild utredning tillsätts med uppgift dels att göra en totalbedömning av det s. k. Sibol-projektet, dels att närmare penetrera de olika problem som ett eventuellt införande av ett elektroniskt betalningssystem aktualiserar från samhällets synpunkt.

Remissyttranden över motionen har avgivits av postbanken, telestyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån, bankinspektionen, kreditupplysningsutredningen, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, Svenska bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen. Till det yttrande som de båda sistnämnda organisationerna gemensamt avgivit har Sveriges jordbrukskassaförbund anslutit sig. Yttrandet åberopas i det följande såsom avgivet av »bankorganisationerna». Remissyttrandena avgavs under tiden mars—juni 1971.

Grundläggande uppgifter om Sibol-projektet

Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och Sveriges jordbrukskassaförbund träffade hösten 1969 ett samarbetsavtal, till vilket postbanken anslöt sig fr. o. m. den 1 juli 1970. Ett slutligt, något reviderat avtal undertecknades av parterna i december 1970. Enligt avtalet skall parterna utreda förutsättningarna för ett för bankväsendet gemensamt system för betalningsförmedling. Ett konsortium med namnet Sibol (Samarbete för integrerat betalningssystem on-line) har bildats av parterna för att genomföra utredningen. Bankinspektionen följer arbetet genom en observatör som är närvarande vid Sibols sammanträden.

Kärnan i det planerade systemet är ett antal register, i princip ett för varje deltagande bankinstitut, i vilka redovisas uppgifter om kundernas bankkonton. Kunderna skall med ett nytt betalningsinstrument, ett bankkort, kunna beordra överföring från sina konton. Härigenom uppnås att betalning i ett flertal fall kan ske utan användning av kontanter, checkar etc. Med utnyttjande av ett datanät, som spänner över hela

landet, skall transmission av betalningsuppdrag ske elektroniskt från terminaler på samtliga bankkontor och i butiker m. fl. som anslutits till systemet. Ett sådant datanät planeras av televerket.

Motionen

I motionen lämnas en redogörelse för Sibol-projektets bakgrund och innebörd och ges exempel på hur betalningstransaktioner — däribland automatisk debitering av återkommande avgifter — skall kunna utföras enligt Sibol-systemet. Fullt utbyggt kommer detta att sträcka sitt nätverk över varje del av det ekonomiska livet, säger motionärerna och noterar att bankerna tänkt sig att utomstående dataregister, bl. a. vid statistiska centralbyrån, skall vara anknutna till det kommande nya betalningssystemet. Särskilt berörs planer att upprätta ett centralt dataregister för kreditupplysningar. Vissa uppgifter ges om kostnader för utredningsarbetet och om tidsplanen för projektet.

Sibol-projektet innebär, anför motionärerna, uppbyggandet av ett integrerat datasystem som i sin väldiga omfattning är svårt att överblicka och som kan tänkas öppna möjligheter till missbruk av information. Endast samhället kan avgöra vilka krav som måste ställas på säkerhet och integritetsskydd i olika delar av Sibol-systemet. Motionärerna är kritiska mot att privata intressen får det dominerande ägarinflytandet över ett eventuellt elektroniskt betalningssystem; mest naturligt anser de det vara att staten ges samma roll i det nya betalningssystemet som televerket har på sitt område. Staten har enligt motionärernas mening intagit en passiv attityd gentemot Sibol-projektet. Bland frågor som den föreslagna utredningen skulle behandla nämns i första hand frågorna om integritetsskydd för den enskilde individen samt om ägande- och förvaltningsformer. I andra hand nämns frågor om säkerhet, om riksbankens och bankinspektionens roll inom ramen för ett nytt betalningssystem och om Sibol-projektets effekt på den framtida konkurrensen mellan bankerna.

Pågående statliga utredningar

Chefen för justitiedepartementet tillkallade 1969 dels *offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK)* (ordförande: direktör Rune Hermansson), som skall utreda frågor om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar, dels *kreditupplysningsutredningen (KUU)* (ordförande: landshövding Erik Westerlind), som skall verkställa utredning angående kreditupplysningsverksamhet m. m.

En viktig uppgift för OSK är enligt direktiven att pröva frågor rörande offentlighetsprincipens tillämpning när det gäller informationsmaterial som lagrats genom automatisk databehandling (ADB). Hit hör bl. a.

frågan om vilka speciella behov av sekretesskydd som ADB-tekniken för med sig. Det påpekas i direktiven att möjligheterna att med denna teknik föra samman stora mängder information i en enda enhet och att därur göra sammanställningar och analyser har väckt oro för att övergången till ADB inom den offentliga förvaltningen kan bringa i dagen förhållanden som med konventionell teknik i praktiken är fördolda och som också anses böra vara det. Framför allt nämns risker för opåkallade ingrepp i den personliga integriteten. Under senare tid har också, anförts det, uppmärksamheten riktats mot att enskilda genom insamling av offentligt material och bearbetning av detta med hjälp av datamaskin kan skaffa sig ingående kännedom om andra människors förhållanden. I vad mån enskilda skall tillåtas att med hjälp av ADB-teknik göra sammanställningar och analyser på grundval av offentliga uppgifter kan emellertid inte, framhålls det, lösas genom sekretessregler för offentlig verksamhet.

Sistnämnda fråga skulle KUU behandla enligt sina ursprungliga direktiv. Även i dessa erinras om att utvecklingen på ADB-området givit skyddet för enskilda personers integritet allt större aktualitet. Särskilt gäller detta, anförts det, med hänsyn till att det synes föreligga planer från flera håll att på allvar utnyttja datatekniken för att effektivisera insamling och sammanställning av olika uppgifter om enskilda personer och företag. Ett långtgående samhällsinflytande över den kommersiella kreditupplysningsverksamheten sägs vara det enda medlet för att motverka att, till följd av kraven från kreditupplysningsföretagens kunder att få en allt utförligare information, utvecklingen drivs mot en situation där allt mindre utrymme lämnas för hänsyn till den personliga integriteten hos dem som upplysningarna avser. Utredningen skall därför pröva två alternativ för reglering av kreditupplysningsverksamheten, nämligen dels ett monopolsystem, dels ett koncessionssystem. Även företags insamling av information om enskilda personer och företag för eget bruk kan inge betänkligheter från integritetsskyddssynpunkt. KUU skall uppmärksamma hithörande problem.

I maj 1971 har beslutats om den ändringen i de båda utredningarnas direktiv att OSK — med motsvarande begränsning i KUU:s uppgift — fått i uppdrag att utreda hela frågan om lagstiftning rörande personorienterad ADB-information. I den mån behovet av grundlagsändringar medför att lagändringar ej kan genomföras tillräckligt snart bör OSK enligt tilläggsdirektiven även beakta behovet av provisoriska ändringar med hänsyn till det arbete som redan pågår på ADB-området.

Utredningen rörande förhållandet mellan bankgiro och postgiro (sakkunnig: rättschefen Kurt Malmgren), som tillkallades i januari 1970, skall föreslå lämpliga åtgärder för att åstadkomma en rationell girohantering i landet. Det kan, anförts i utredningens direktiv, sättas i fråga

om det från samhällsekonomisk synpunkt är lyckligt att betalningsförmedlingen i samhället sker via två från varandra helt skilda girosystem och om inte detta medför kostnader och svårigheter för den allmänhet girorörelserna är avsedda att betjäna.

Två utredningar med omfattande uppgifter på dataområdet har tillkommit hösten 1971 på grundval av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 18 juni 1971.

Chefen för finansdepartementet har tillkallat tolv sakkunniga för *utredning av samordning och kontroll av databanker m. m.* Ordförande är direktör Rune Hermansson och övriga sakkunniga departementsråden Börje Alpsten och Sven Andersson, t. f. överdirektören i statskontoret Gösta Bruno, planeringschefen hos statistiska centralbyrån Lennart Fastbom, stadsdirektören i Ronneby Hans Gustafsson, riksdagsman Anders Haglund, driftdirektören i televerket Torsten Larsson, organisationsdirektören hos försvarets rationaliseringsinstitut Lennart Lindberg, professorn vid Göteborgs universitet Georg Lundgren, direktören i Sveriges industriförbund Per Gunnar Vinge samt riksdagens tredje vice talman Ivar Virgin.

I direktiven sammanfattas den hittillsvarande utvecklingen av automatisk databehandling (ADB) i Sverige och framhålls att 1970-talet kommer att präglas av nya bearbetningsformer, i vilka ADB-processen mera påtagligt ingår som ett direkt moment i det administrativa arbetet. En redogörelse lämnas för karakteristiska inslag i den tekniska utvecklingen på ADB-området, såsom förändrad inläsningsteknik, ökad minneskapacitet och nya former för datatransmission. En revolutionerande förändring i ADB-tekniken sägs bli möjlig. Så kan t. ex. via terminaler ställas frågor om uppgifter som finns lagrade i dataanläggningens direktminnen och svar erhållas inom några sekunder. Flera datamaskiner kan kopplas samman till ett arbetande system. Det erinras om att en utredning pågår inom televerket rörande utbyggnaden av ett särskilt datanät. I ett avsnitt med begreppsdefinitioner berörs bl. a. uttrycket databank, dvs. ett systematiskt register eller vanligare flera delregister som är tillgängliga för datamaskinell bearbetning, och uttrycket direkt uppdatering eller uppdatering on-line, som innebär att olika uppgifter via terminaler matas in direkt från källan och via telenätet införs till datamaskinen, där analys av uppgifterna, val av dataprogram, erforderlig bearbetning av uppgifterna samt uppdatering av registret äger rum, allt inom loppet av ett fåtal sekunder.

Härefter redogörs i direktiven för redan förekommande samt planerade databanker inom olika samhällssektorer. Inom den statliga sektorn märks bl. a. fastighetsregistreringen, rättsväsendets informationssystem och fordonsregistreringen samt ADB-system för exekutionsväsendet och för den allmänna försäkringen. Ett centralt personregister förbereds.

Inom den privata sektorn har, framhålls det, bankerna hunnit långt när det gäller planeringen av stora databanks- och informationssystem. Flera av de större affärsbankerna utvecklar avancerade ADB-system, och inom sparbanksväsendet pågår konstruktion av ett gemensamt data-system, i vilket bl. a. beräknas ingå ca 2 000 terminaler. En redogörelse lämnas så för Sibol-projektet, som sägs vara ett av de mest omfattande ADB-system som hittills presenterats i vårt land. Ett mycket stort antal organ tänks bli anslutna till systemet, framhålls det; bl. a. förutsätts bankerna genom terminalförbindelser kunna få tillgång till informationer, som är lagrade i de samhällseliga databankerna.

Departementschefen erinrar om att den skisserade tekniska utvecklingen och det pågående arbetet med uppbyggnaden av databanker har väckt farhågor dels om risker för den personliga integriteten, dels beträffande den centralisering av informationen som ADB-utvecklingen skulle kunna medföra. Problemen sammanhänger med möjligheterna att skapa ett nät av integrerbara informationssystem och med konstaterade strävanden att utnyttja dessa möjligheter, främst i syfte att få till stånd övergripande informationssystem för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Det betecknas som angeläget att man kan formulera kraven på vilka databanker som skall finnas och hur dessa skall organiseras. I detta sammanhang betonas vikten av att bibehålla handlingsfrihet för framtiden i fråga om integration av olika informationssystem. Olika integrationsnivåer anges, varvid påpekas att on-line-samkörning av databanker representerar en relativt hög grad av integrering. Samordning sägs vara erforderlig dels i vad gäller lösandet av antydda tekniska och dataorganisatoriska frågor, dels i vad gäller exempelvis definitioner och terminologi, datakvalitet, sekretesskydd och andra säkerhetsfrågor samt dokumentation.

Efter att ha hänvisat till pågående aktiviteter hos olika myndigheter och institutioner uttalar departementschefen att verksamheten nu har fått en sådan omfattning att det framstår som angeläget att få till stånd en samordning av det utredningsarbete som pågår, i första hand inom den statliga sektorn men även i viss utsträckning mellan den statliga sektorn å ena sidan samt den kommunala och den enskilda sektorn å den andra. Ett särskilt organ, till en början den nu aktuella kommittén, bör därför få i uppdrag att följa pågående utrednings- och utvecklingsarbete, initiera kompletterande utredningar samt tillhandahålla statsmakterna ett relevant beslutsunderlag. Den grundläggande uppgiften för kommittén blir att mot bakgrund av dagens situation i fråga om etablerade eller planerade databanker och med hänsyn till den överblickbara tekniska utvecklingen belysa vilken samordning — främst inom den offentliga sektorn men även i övrigt — som är möjlig och önskvärd inom olika tidsperspektiv. Ett visst ställningstagande i samordningsfrågor kan, framhålls det, få betydande konsekvenser på i stort sett alla aktivi-

teter inom ADB-området när det gäller bl. a. standardiseringsfrågor, kommunikationslösningar, säkerhets- och sekretessfrågor samt driftorganisation.

Den andra av de nytilkomna utredningarna är en av chefen för industridepartementet tillkallad *utredning om näringspolitiska åtgärder på det datatekniska området* (ordförande: direktör Harry Brynielsson). Jämsides med det nyssnämnda utredningsarbetet skall denna kommitté utreda behovet av åtgärder som syftar till att främja dels den svenska dataindustrins konkurrenskraft, dels det övriga näringslivets konkurrenskraft i form av ett bättre ianspråktagande av datatekniska hjälpmedel. I direktiven anförts att beträffande näringslivets användning av sådana hjälpmedel huvudprincipen bör vara att introduktion och användning av datateknik skall underlättas i den utsträckning som är motiverad från samhällsekonomisk synpunkt med hänsyn tagen till medborgarnas personliga integritet och andra allmänna intressen. De sakkunniga skall bl. a. bedöma angelägenheten av att staten stöder sådant forsknings- och utvecklingsarbete som avnämarna av datatekniska hjälpmedel bedriver rörande dessas användning.

Remissyttrandena

Bankorganisationerna anför inledningsvis att den bild av Sibol som lämnats i motionen inte är rättvisande. De missuppfattningar som motionen anses vittna om torde enligt organisationerna delvis kunna föras tillbaka på olika antaganden och preliminära uttalanden under Sibolarbetets inledande stadium.

Sibol är, framhåller organisationerna, icke något beslutat projekt. Arbetet är begränsat till en utredning av förutsättningarna för ett system för förmedling av betalningar i första hand inom kretsen av de berörda kreditinstituten. Olika resultat av utredningen, bl. a. gemensamma standards för kontonummer och kundnummer, förutsätts bli till betydande nytta även om Sibol inte förverkligas. Om utgångspunkterna för utredningen anförts:

Det diskuterade nya betalningssystemet är i linje med kreditinstitutens strävanden att rationalisera sina rutiner, nedbringa kostnaderna, underlätta en beräkning av kostnaderna för olika transaktioner samt skapa ett företagsekonomiskt bättre underlag för prissättningen. En snabbare och säkrare registrering av betalningstransaktionerna skulle innebära en förbättrad kundservice och även ett ökat skydd mot bedrägerier och andra missbruk.

Ett Sibol-system är ej tänkt att onödiggöra nuvarande betalningsinstrument, såsom pengar och checkar, utan skall vara ett komplement till sådana betalningar.

En grundförutsättning för Sibol är att ingen bankkund skall tvingas in i ett nytt betalningssystem. Önskemål från detaljhandeln eller andra enheter utanför kreditväsendet om en anslutning till ett Sibol-system

skall givetvis prövas positivt. Sibol-utredningen skall sålunda klarlägga förutsättningarna för ett betalningssystem, uppbyggt för kommunikation i första hand mellan olika kreditinstitut men så utformat att även av olika kundkategorier önskade externa anknytningar kan successivt etableras.

Såsom en riktpunkt vid utredningen gäller vidare att varje kreditinstitut skall ha valfrihet att ansluta sig till systemet eller inte samt att Sibol ej skall påverka konkurrensen mellan instituten. Det kommunikationssystem, som är Sibol-utredningens föremål, skall bli lika konkurrensneutralt som nuvarande telenät och därtill anslutna telefoner.

Parterna skall, säger bankorganisationerna, när Sibol-utredningen är klar bestämma om och i vad mån ett integrerat betalningssystem skall genomföras. Någon tidtabell för en igångsättning föreligger inte. Skulle Sibol förverkligas, torde starten kunna ske tidigast i mitten av 1970-talet.

Motionärernas uppgift att dels den planerade upplysningscentralen, dels andra utomstående register skulle anknytas till det diskuterade betalningssystemet är enligt bankorganisationerna inte riktig utifrån dagens förutsättningar. Ett särskilt datanät för Sibol planerades på ett tidigare stadium. Över detta datanät skulle kreditinstitutet stå i förbindelse med bl. a. de offentliga databankerna och den planerade upplysningscentralen. Om televerkets sedermera framlagda planer på ett allmänt datanät förverkligas kommer kreditinstitutets förbindelse med de offentliga databankerna och med en upplysningscentral att gå över detta datanät. Anknytningen mellan kreditinstitutet och de offentliga databankerna samt upplysningscentralen blir med en sådan ordning icke längre en fråga för Sibol.

Några speciella register för personinformation avses över huvud taget inte ingå i Sibol-systemet, uppger bankorganisationerna. Sibol siktar till ett kommunikationssystem och inte till ett informationssystem. Den information som skulle passera ett integrerat betalningssystem av Sibols typ skulle icke vara av annat slag än den information om betalningar som redan nu förekommer inom bankväsendet och som skyddas av den lagstadgade banksekretessen.

Under Sibol-utredningen uppmärksammas, anför bankorganisationerna vidare, i vad mån särskilda åtgärder påkallas för att skydda banksekretessen och den personliga integriteten. En speciell säkerhetsgrupp har denna uppgift på sitt program. Även flera andra av Sibol-konsortiet tillsatta arbetsgrupper sysslar med olika säkerhetsfrågor som det diskuterade betalningssystemet kan aktualisera.

Motionärernas uppgift om kostnaderna för Sibol-arbetet under 1970 korrigeras av bankorganisationerna, som meddelar att utredningen under tiden oktober 1969—december 1970 kostade totalt 1,7 miljoner kr.

Bankorganisationerna vänder sig också mot motionen såvitt denna ger intryck av att Sibol-konsortiet skulle bli ägare till en mycket om-

fattande utrustning, beträffande vilken statligt ägarskap skulle kunna ifrågasättas. De enda delar av ett eventuellt Sibol-system som inte skulle ägas av televerket skulle, uppges det, bli terminaler och en eventuell Sibol-central (clearingcentral). Terminalerna anses inte kunna jämföras med telefoner, eftersom de i varje speciellt fall måste anpassas till den rutin och den omgivning där de skall användas. I fråga om den eventuella clearingcentralen anförs att det knappast kan betraktas som en uppgift för televerket att handha rutiner för avräkning mellan kreditinstituten.

Bankorganisationerna bestrider motionärernas uppfattning att staten intagit en passiv attityd gentemot Sibol. Om relationerna mellan Sibol och statliga myndigheter anförs följande:

Sibol:s ledning har vid en föredragning för finansministern redogjort för det pågående arbetet. Alla principiella beslut rörande Sibol fattas av en särskild styrelse utsedd av parterna. I styrelsens sammanträden deltar en observatör från bankinspektionen och denne deltar även i ovan nämnda säkerhetsgrupps arbete. Det ligger i sakens natur att bankinspektionen i sitt arbete i samband med Sibol kommer att anlita de experter, som inspektionen må finna påkallat att använda. Sibol samarbetar vidare nära med olika andra statliga myndigheter och organisationer och har även erbjudit sig att hålla riksbanken orienterad om Sibol:s arbete.

Det diskuterade betalningssystemet kommer, om det förverkligas, att ingå i de berörda kreditinstitutens rörelser och kommer således liksom dessa rörelser över huvud att stå under bankinspektionens tillsyn. Skulle Sibol-systemet aktualisera kompletteringar av rättsordningen, kan bankinspektionen och Sibol:s styrelse förutsättas ta initiativ till åtgärder för att åvägabringa sådana kompletteringar.

Bankorganisationerna anser att det inte för närvarande föreligger skäl för riksdagen att bifalla motionsyrkandet. Sibol-utredningen sker och kommer fortsättningsvis att ske under full insyn från det allmänna sida och i nära kontakt med alla berörda myndigheter, hävdar organisationerna. Det finns, menar de, ingen anledning att befara att den pågående utredningen inte till fullo kommer att beakta samhällets önskemål. Om parterna sedan utredningen färdigställts skulle bestämma sig för genomförandet av ett integrerat betalningssystem väntas ett ytterligare samarbete med berörda myndigheter bli nödvändigt.

Postbanken betonar i likhet med bankorganisationerna att Sibol-kon-sortiet, där postbanken deltar, endast har till uppgift att utreda förutsättningarna för ett gemensamt elektroniskt betalningssystem. Det gäller, framhåller postbanken, att undersöka om utvecklingen på det elektroniska området kan nyttiggöras för en kostnadsbesparande rationalisering av betalningstransaktionerna; där de hävdvunna betalningsformerna lämpar sig bäst skall dessa bibehållas. Postbanken påpekar att för beslut

av konsortiet enligt konsortialavtalet krävs att alla huvudmännen är eniga. Vad bankorganisationerna anfört i fråga om det pågående utredningsarbetets uppläggning och praktiska betydelse, tidsplan och kostnader bekräftas i väsentliga delar genom postbankens yttrande.

Postbanken delar motionärernas uppfattning att ett framtida förverkligande av ett elektroniskt betalningssystem kan visa sig ha sådan räckvidd att det bör bli föremål för samhällsorganens intresse. Frågan härom anses emellertid inte böra tas upp förrän längre fram; om det visar sig att den studie som nu görs utfaller positivt. Denna tekniskt och ekonomiskt inriktade utredning ligger enligt postbankens mening inom ramen för penninginstitutens egna resurser och utvecklingsansvar. Om det visar sig att förstudierna talar för ett förverkligande av projektet i större skala, förefaller det postbanken naturligt att även en samhällelig bedömning måste komma till stånd. Det skulle bl. a. kunna visa sig att investeringar med statsmedel erfordras och att lagändringar blir nödvändiga på grund av det nya systemets krav. Den samhälleliga bedömningen, liksom avgörandet i vilken form den bör ske, kan emellertid, anser postbanken, anstå något tills det pågående tekniska utredningsarbetet på föranalysstadiet har fullföljts.

Telestyrelsen redogör för det samarbete i tekniska frågor som etablerats mellan televerket och Sibol-projektet. Företrädare för detta sökte på ett tidigt stadium ett sådant samarbete, meddelar televerket, varvid de bl. a. framhöll att projektet skulle kräva ett synnerligen omfattande speciellt datakommunikationsnät. Om sina ställningstaganden och åtgärder anför televerket:

Vid den aktuella tiden, hösten 1969, avslutades inom televerket en utredning angående lämpligheten av att införa ett nytt från de nuvarande telefon- och telexnäten skilt allmänt dataöverföringsnät. Utredningen, som påbörjats våren 1969, hade föranletts av den under 1968 iakttagna trenden mot s. k. privata datanät, dvs. från televerket fast förhryda datanät, »skräddarsydda» för vissa större kunder. Trenden mot privata nät hade sin förklaring i att s. k. realtidsdatasystem började införas i större skala. I ett sådant realtidssystem bearbetas över telenätet insända data omedelbart av den centrala datorn, och det bearbetade resultatet går omgående tillbaka till sändaren. Realtidssystemen ställer krav på telekommunikationer, som de allmänna telefon- och telexnäten ej kan uppfylla. Exempel på sådana krav utgöres av mycket snabba uppkopplingstider och höga överföringshastigheter. Televerket, som i viss mån var oroat av den aktuella trenden mot många ej samverkande privata nät ville utreda möjligheterna att skapa ett nytt allmänt nät, som var speciellt anpassat till datakundernas krav. Härigenom skulle förutsättningar för samtrafikmöjligheter skapas, med bl. a. bättre utnyttjning och därmed möjlighet till lägre taxor som följd. Vidare skulle förutsättningar skapas för en önskvärd standard ifråga om terminaler, procedurer osv. Planer på införandet av ett allmänt datanät fanns även inom flera utländska teleförvaltningar.

Telestyrelsen framhåller att det sedan televerket tagit del av Sibols planer stod klart att de under utredning varande planerna på ett allmänt datanät fått kraftigt ökad aktualitet. Om Sibols behov av datakommunikation tillfredsställdes genom ett omfattande privat nät skulle nämligen ett eventuellt allmänt datanät få en väsentligt minskad marknadsandel. Sibols privata nät skulle i själva verket få en så dominerande betydelse att ett eventuellt allmänt datanät aldrig skulle få någon verklig chans att utveckla sig. I detta läge beslöt telestyrelsen att televerket skulle starta en ingående systemstudie för ett framtida svenskt datanät. Sibol inbjöds till ett intimt samarbete i fråga om datakommunikationer. Experter från televerket erbjöds ingå i Sibols arbetsgrupp för datakommunikation, och televerket utlovade ett utvecklingsarbete på ett allmänt datanät på sådant sätt att detta nät skulle tillfredsställa Sibols behov. Sibol accepterade erbjudandet och förklarade sig villigt att i första hand använda det planerade allmänna datanätet för sitt behov.

Telestyrelsen anför att televerkets samarbete med Sibol-projektet har pågått i över ett år och att därvid förekommit detaljerade gemensamma studier av de aktuella telenätproblemen. Även om arbetet ännu inte lett till definitiva, konkreta resultat är det televerkets uppfattning att ett gott samarbete råder. Utsikterna att nå fram till resultat som är tillfredsställande för bägge parter bedöms som goda. Från de synpunkter telestyrelsen har att företråda anses inte finnas anledning att tillsätta någon särskild utredning rörande Sibol-projektet.

Statistiska centralbyrån (SCB) tar i sitt yttrande upp frågorna om Sibols behov av uppgifter ur SCB:s register, projektets betydelse som statistisk informationskälla samt standardisering och integritetsskydd.

SCB säger sig under hand ha erfarit att intresset för uttag av offentliga data ur SCB:s register är väsentligt mindre enligt Sibols nu aktuella planer än enligt de ursprungliga planerna. Något bestämt uttalande i ämnet kan dock inte göras förrän definitiva planer föreligger. SCB påpekar att dess centrala företagsregister för närvarande rustas upp för att bättre kunna tillgodose olika samhällsliga krav samt att viss underhandskontakt med Sibol finns etablerad. I den mån information ur SCB:s register önskas förutsätter SCB att frågor rörande integritetsskyddet blir tillfredsställande lösta.

Ett fullt genomfört Sibol ter sig från samhällets synpunkt mycket intressant även som underlag för statistiska bearbetningar, anför SCB. Med hänsyn till det nya betalningssystemets samhällsekonomiska roll blir det angeläget att det kan följas upp genom statistisk redovisning av arten och omfattningen av skilda transaktioner av betydelse för kreditmarknaden samt hushållens och företagens ekonomi. Upplägningen av Sibol-systemet samt där tillämpade klassificeringar och standards bör därför anpassas även till allmänna statistiska behov.

Genom att Sibol beräknas integrera betalningarna i fråga om såväl bankväsendet som stora grupper av bankkunder kommer de normer och standards som Sibol tillskapar att utöva ett starkt inflytande på olika sektorer av näringslivet, uttalar SCB vidare. SCB finner det angeläget att de normer som föreslås för Sibol blir granskade även ur andra aspekter än Sibols eget funktionssätt innan de definitivt fastställs. Därigenom skulle väsentliga såväl administrativa som statistiska önskemål kunna beaktas.

Från statistikproduktionens synpunkt är det, säger SCB, angeläget att integritetsskyddsfrågorna bevakas inom samhället. I annat fall föreligger en klar risk för att samarbetet mellan å ena sidan uppgiftslämnarna, å andra sidan SCB och övriga uppgiftsinsamlade instanser kan komma att försämrats. SCB anser det vara väsentligt att Sibol-projektet blir föremål för bedömning från integritetsskyddssynpunkt.

SCB har för närvarande inget yrkande på att en särskild utredning avseende Sibol tillsätts. Förutsättningarna för detta ställningstagande är dock, framhålls det, att planerna för Sibolprojektet redovisas ingående vid en tidpunkt då större klarhet om dem vunnits samt att därvid möjlighet ges — bl. a. för SCB — att granska planerna och utöva inflytande på den slutgiltiga utformningen innan beslut och åtgärder vidtas som i något avseende binder projektet.

Statskontoret delar motionärernas mening att ett betalningssystem av den art och omfattning varom här är fråga inte bör få etableras utan samhällelig medverkan i beslutsprocessen och att samhällsaspekterna bör vara avgörande för om och hur ett nytt betalningssystem skall byggas upp. Statskontoret konstaterar att den ursprungliga mycket långtgående målsättningen för Sibol-projektet har reviderats och begränsats, så att projektet nu är att betrakta som en förstudie. Med hänsyn till den inverkan som projektet i snare etapper kan få för samhället i stort finner statskontoret det angeläget att projektet efter de förberedande studierna prövas av Kungl. Maj:t. Det bör åligga bankinspektionen att aktualisera frågan hos Kungl. Maj:t. Statskontoret avstyrker motionärernas yrkande om en utvärdering nu av Sibol-projektet.

Bankinspektionen meddelar att inspektionens observatör har fortlöpande inblick även i det arbete som utförs av den i Sibol-organisationen ingående s. k. säkerhetsgruppen och sålunda har möjlighet att framlägga synpunkter på redovisnings-, kontroll- och revisionsfrågor.

Om televerket såsom avses skapar ett allmänt datanät, kommer televerket att äga för Sibol-systemet erforderliga ledningar, dataväxlar, koncentratorer m. m., framhåller bankinspektionen, och bankerna kommer endast att som en av flera kategorier av abonnenter anslutas till ett sådant nät. På grund av att det alltså är ett publikt kommunikationssystem

på dataområdet som nu planeras, berör allmänna frågor av typen integritetsskyddsfrågor inte enbart sådan intern informationslagring som skall organiseras av Sibol utan får generell räckvidd för hela detta kommunikationssystem, påpekar inspektionen och erinrar om de uppdrag som givits åt offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén och åt kreditupplysningsutredningen. I vad gäller frågan huruvida även de samhällsekonomiska aspekterna på ett elektroniskt betalningssystem behöver belysas närmare hänvisas till det uppdrag som givits åt utredningen rörande förhållandet mellan bankgiro och postgiro.

Bankinspektionen konstaterar att ett genomförande av Sibol-systemet kommer att direkt beröra allmänheten och därmed få konsekvenser för hela samhället. Förutom integritetsskyddsfrågorna kommer en rad problem att kräva uppmärksamhet från statens sida. Som exempel nämns de bankkort som förutsätts fylla en central funktion i Sibol-systemet — det är enligt inspektionen oklart i vad mån gällande civil- och straffrättsliga regler kan vinna tillämpning vid användandet av sådana kort. Problemet att kontrollera behörigheten hos den som presenterar bankkort och att säkerställa erforderlig bevisning blir, framhålls det, särskilt accentuerat i samband med ianspråktagande av obemannade terminaler i ett integrerat betalningssystem. I ett system för dataöverföring av det slag det här är fråga om kan problem av ny typ även tänkas uppstå om data förstörs, förvanskas eller blir obehörigt utnyttjade under överföring mellan datacentraler. Även olika ansvarighetsfrågor behöver därför särskilt beaktas. Över huvud taget synes det enligt inspektionens mening böra utredas i vilken utsträckning lagstiftning erfordras och hur denna i så fall bör utformas under hänsynstagande till de rättsfrågor som kan antas uppkomma i samband med elektronisk registrering och dataöverföring.

Att bankinspektionen genom en observatör kan hålla sig à jour med den av Sibol bedrivna verksamheten är enligt inspektionen inte tillräckligt för att ge ämbetsverket reell möjlighet att bedöma den pågående utvecklingen i riktning mot en så vidsträckt användning av ett elektroniskt system för betalningsförmedling som det här är fråga om. Utan tillgång till vare sig teknisk expertis eller någon på detta nya ämnesområde inriktad juridisk sakkunskap har inspektionen måst inskränka sig till att huvudsakligen bedöma kontroll- och revisionsfrågor inom Sibol-utredningen. En bevakning för det allmännas räkning av att samhällets rätts- och säkerhetsintressen i vidare mening tillgodoses kan således knappast utföras av inspektionen. De berörda statliga utredningarnas uppdrag är inte direkt relaterade till uppbyggnaden av ett elektroniskt betalningssystem och framstår därför enligt inspektionens mening i detta sammanhang som alltför begränsade. Inspektionen anser att staten, innan ett elektroniskt system för betalnings- och informationsöverföring byggs upp, bör uppställa de normer som skall gälla för

ett sådant system. Även från effektivitetssynpunkt är det, anför inspektionen, av vikt att erforderlig hänsyn redan på ett tidigt stadium tas också till de rättsfrågor som den tekniska utvecklingen ger upphov till.

Inspektionen ansluter sig till motionärernas förslag om en särskild utredning rörande Sibol-projektet. Eventuellt vore det, säger inspektionen, möjligt att tillgodose önskemålet om ytterligare utredning genom att ge de redan tillsatta statliga kommittéerna nya eller utvidgade direktiv.

Sibol-projektet är, anför *kreditupplysningsutredningen* (KUU), ett ytterst omfattande betalningssystem som helt utbyggt kan komma att gripa in i den enskildes privatliv. Praktiskt taget alla hans ekonomiska transaktioner — och därmed en stor del av hans privata förhållanden — kommer att registreras i systemet. Systemets effekt ökas ytterligare genom att det samordnas med andra ADB-system. Det finns alltså risk för att systemets effektivitet kommer i konflikt med den enskildes berättigade krav på att få ha sitt privatliv i fred. Den enskildes möjligheter att stå utanför Sibol-systemet torde i praktiken bli tämligen små, vilket är en särskild anledning att sörja för ett gott integritetsskydd. Man bör i sammanhanget inte bortse från att även företag har ett skyddsbehov.

KUU tillstyrker därför att Sibol-projektet blir föremål för största möjliga uppmärksamhet från statsmakternas sida. Hur detta på lämpligaste sätt skall ske går utredningen inte in på. Avslutningsvis erinras om att den i motionen nämnda upplysningscentralen faller inom KUU:s arbetsområde oberoende av om centralen skall användas kommersiellt eller internt.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) meddelar att Sibol-projektet sommaren 1970 presenterades för KUU och OSK genom föredragningar av inom Sibol verksamma personer. OSK understryker att planerna ännu är preliminära och att det därför är svårt att göra en totalbedömning av vilka konsekvenser det nya betalningssystemet kan få för samhället i stort. Möjligheterna att med användande av ADB-teknik sammanställa och bearbeta information på ett sätt som leder till hot mot enskildas rätt till en fredad sektor för sitt privatliv kräver enligt OSK:s uppfattning ett mera generellt grepp än utredningar som gäller enbart på ett visst konkret projekt. Arbetet inom OSK är för närvarande inriktat på behandlingen av ADB-material inom den offentliga sektorn. OSK anser att mycket talar för att en gemensam lagstiftning för sådan användning av ADB-teknik som avser eller berör enskilda erfordras.

Utskottet

Ett av de svenska bankinstituten bildat konsortium, Sibol, bedriver sedan slutet av år 1969 en utredning rörande ett nytt, för bankerna gemensamt system för betalningsförmedling. Sibol är en förkortning av »Samarbete för integrerat betalningssystem on-line». Såsom denna benämning antyder är det fråga om ett system som bygger på att register med uppgifter om bankkundernas konton omedelbart uppdateras i samband med betalningstransaktionerna. Dessa skall kunna genomföras från ett stort antal terminaler hos bankerna och i butiker etc. med hjälp av ett landsomfattande datanät. Härvid utnyttjas ett nytt betalningsinstrument, bankkortet, som är avsett att i stor utsträckning ersätta kontanter och checkar som betalningsmedel.

Motionärerna pekar på en rad olika problem som Sibol-projektet aktualiserar från samhällets synpunkt. I första hand gäller det frågan om integritetsskydd för individerna, vilken blir särskilt betydelsefull i den mån det planerade systemet kommer att medföra tillgång till informationer som finns i andra databanker, i synnerhet hos offentliga organ. Säkerhetsproblemet sammankopplas i den allmänna debatten ofta med denna fråga. Andra problem som motionärerna nämner är vilken effekt det planerade betalningssystemet får på konkurrensen mellan bankerna, hur ägandet och förvaltningen av det bör organiseras och hur det påverkar riksbankens och bankinspektionens verksamhet.

De här uppräknade problemen belyses genom vad bankerna själva genom sina organisationer samt olika statliga myndigheter i remissyttrandena anfört beträffande Sibol-projektet. Det bör noteras att utredningsarbetet enligt bankorganisationernas uppgift har långt kvar till sitt slutstadium. En information av betydelse är att datakommunikationerna inom Sibol-systemet nu förutsätts ske med hjälp av ett allmänt datanät som televerket planerar.

Motionärerna föreslår att staten genom en särskild utredning skall göra en totalbedömning av Sibol-projektet och studera de olika problem som uppkommer vid införande av ett elektroniskt betalningssystem.

Såsom framgår av den redogörelse som lämnats ovan har chefen för finansdepartementet nyligen föranstaltat om en utredning av samordning och kontroll av databanker m. m. I direktiven, som pålägger den nu utsedda kommittén omfattande uppgifter, ägnas ett särskilt avsnitt åt Sibol-projektet; det är här, framhålls det, fråga om ett av de mest omfattande ADB-system som hittills presenterats i vårt land. Genom det uppdrag som givits åt den nya utredningen synes motionärernas önskemål i allt väsentligt vara uppfyllt. Några skäl att påkalla en särskild utredning om Sibol-projektet föreligger alltså enligt utskottets mening icke.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1971: 1090.

Stockholm den 9 november 1971

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: herrar Svanberg (s), Bengtsson i Landskrona (s), Börjesson i Glömminge (c), Andersson i Örebro (fp), Haglund (s), Andersson i Storfors (s), Rask (s), Ericsson i Åtvidaberg (fp), Holmberg (m), Wååg (s), Sjönell (c), Hovhammar (m), fru Hansson (s), fru Hambræus (c) och fru Marklund (vpk).

