

Statens offentliga utredningar
1997:146
Finansdepartementet

Grunddata

- i samhällets tjänst

Betänkande av Grunddatabasutredningen
Stockholm 1997

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 30 maj 1996 chefen för Finansdepartementet, statsrådet Erik Åsbrink, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras.

Med stöd av bemyndigandet förordnades från och med den 1 juli 1996 generaldirektören Peder Törnvall som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från och med den 1 augusti 1996 överdirektören Claes Gränström, kammarrättsassessorn Birgitta Pettersson, avdelningsdirektören Roger Pyddoke och chefsjuristen Per Samuelson. Roger Pyddoke ersattes från och med den 1 augusti 1997 av chefsjuristen Hans Sundström.

Som experter i utredningsarbetet förordnades från och med den 1 oktober 1996 advokaten Tom Ekelund, direktören Nils Rydén, departementssekreteraren Herbert Silbermann, departementssekreteraren Roland Svahn, skattedirektören Ingrid Svedberg, enhetschefen Hans-Erik Wiberg, från och med den 7 oktober 1996 avdelningschefen Kurt Johansson, från och med den 1 december 1996 revisionsdirektören Ingalill Borild, kanslirådet Monica Helander, civilingenjören Gösta Pellbäck och från och med den 17 januari 1997 programchefen Roger Pettersson.

Den 1 juli 1996 förordnades kammarrättsassessorn Rickard Sahlsten och den 1 oktober 1996 departementssekreteraren Anders Forsberg som sekreterare åt utredningen. Anders Forsberg ersattes från och med den 1 juli 1997 av numera byrådirektören Per-Erik Wejshammar, som från och med den 22 januari 1997 biträtt sekretariatet med särskilda uppgifter. Även Hans Sundström har under sitt förordnande biträtt sekretariatet.

Utredningen har antagit namnet Grunddatabasutredningen (Fi 1996:6).

Utredningen har anlitat jur. kand. MariAnne Olsson som konsult beträffande en kartläggning av dataflöden, rättsliga förutsättningar m.m. på miljödataområdet.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Grunddata - i samhällets tjänst.

Särskilda yttranden har lämnats av experterna Tom Ekelund och Gösta Pellbäck samt gemensamt av Kurt Johansson och Hans-Erik Wiberg.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 27 oktober 1997

Peder Törnvall

/ Rickard Sahlsten

Per-Erik Wejshammar

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
1. Lag om grunddata	13
2. Lag om det statliga personadressregistret	15
3. Lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister	17
4. Förordning om grunddata	19
5. Förordning om det statliga personadressregistret	21
6. Förordning med instruktion för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata	23
7. Förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)	27
1 Inledning	31
1.1 Direktiven	31
1.2 Arbetets uppläggning	31
2 Informationsteknik och samhällets krav på informationsförsörjningen idag och imorgon	33
2.1 Allmänna utgångspunkter	33
2.2 IT-propositionen och grunddatabasernas roll i informationsförsörjningen	33
2.3 Rättsordningens krav	35
2.3.1 Demokratiaspekter	35
2.3.2 Offentlighet, sekretess och god offentlighetsstruktur	36
2.3.3 Allmänna handlingar och arkivlagen	37
2.3.4 Datalagen	38
2.3.5 Nya rättsliga förutsättningar beträffande persondataskyddet och handlingsoffentligheten	39
2.3.6 Upphovsrättsliga aspekter	41
2.3.7 Konkurrensrättsliga aspekter	43
2.4 Användarkrav beträffande tillgänglighet m.m.	45
2.4.1 Kvalitet	45
2.4.2 Service	46
2.4.3 Säkerhet och integritet	46
2.5 Omvärldens krav - EU	47
2.6 Allmänna slutsatser	48
3 Tre registerområden med basinformation	51
3.1 De centrala befolkningsregistren	51
3.1.1 Samhällets befolkningsuppgifter	51
3.1.2 Folkbokförings- och aviseringsregistren	51
3.1.3 SPAR	52
3.1.4 Övriga befolkningsregister	53
3.1.5 Befolkningsregistrens finansiella förutsättningar	54
3.2 Företags- och näringsregistren	58

3.2.1	Samhällets företags- och näringsuppgifter	58
3.2.2	Aktiebolagsregistret	59
3.2.3	Handels- och föreningsregistret	59
3.2.4	Konkursregistret	59
3.2.5	Näringsförbudsregistret	60
3.2.6	Databasen näringslivsregister	60
3.2.7	Försäljning av uppgifter	60
3.2.8	BASUN	61
3.2.9	CFAR	62
3.2.10	Företags- och näringsregistrens finansiella förutsättningar	63
3.3	Register om fastigheter och grundläggande geografiska data	65
3.3.1	Samhällets register om fastigheter	65
3.3.2	Samhällets grundläggande geografiska data	70
3.3.3	Samhällets användning av och samverkan kring landskaps- och fastighetsinformation	74
3.3.4	Staten och kommunerna	76
3.3.5	Finansiella förutsättningar	78
3.4	Internationella förhållanden	80
3.4.1	Inledning	80
3.4.2	Norden	81
3.4.3	EU:s medlemsstater	83
3.5	Särskilda frågeställningar	84
3.5.1	Användningen av befolkningsuppgifter	85
3.5.2	Användningen av företags- och näringsregistren	87
3.5.3	Användningen av register om fastigheter och grundläggande geografiska data	87
4	Grunddata, infrastruktur och motiv för offentliga åtaganden	91
4.1	Grunddata och definition	92
4.1.1	Allmänna utgångspunkter	92
4.1.2	Grundläggande offentliga data - grunddata	93
4.1.3	Grunddatamyndigheter	95
4.1.4	Författningsreglering	97
4.2	Motiv för offentliga åtaganden	98
4.3	Grunddata - styrning och samordning	99
4.3.1	Styrning	99
4.3.2	Nämnden för utveckling av samhällets grunddata (NSG)	100
4.3.3	En ny beredningsprocess i Regeringskansliet	103
4.3.4	Initiativ till grunddataklassning	104
4.4	Konsekvenser av utredningens förslag	104
4.4.1	Konsekvenser för befolkningsregisterområdet	104
4.4.2	Konsekvenser för företags- och näringsregisterområdet	106
4.4.3	Konsekvenser för landskaps- och fastighetsinformationsområdet	106

4.4.4	Konsekvenser för samspelet mellan stat och kommun	107
4.4.5	Ekonomiska och andra konsekvenser	109
4.4.6	Författningsfrågor	109
5	Uppgiftslämnandet	111
5.1	Allmänt	111
5.2	Uppgiftslämnande från företag till myndigheter	112
5.2.1	Bakgrund och problembeskrivning	112
5.2.2	Förutsättningar för ett förändrat uppgiftslämnande	113
5.2.3	Former för ett förenklat och effektiviserat uppgiftslämnande	115
5.3	Överväganden och förslag	118
6	Prissättning och finansiering av informationsuttag	121
6.1	Prissättning	121
6.1.1	Bakgrund och nuvarande ordning	121
6.1.2	Nya förutsättningar - Datalagskommitténs förslag till ändringar i TF	124
6.1.3	Tidigare förslag till principer för prissättning av informationsuttag	128
6.1.4	Överväganden och förslag	130
6.1.5	Konsekvensbedömning	134
6.2	Finansiering	135
6.2.1	Bakgrund och problembeskrivning	135
6.2.2	Finansiering och prissättning - generella frågor	136
6.2.3	Ett nytt angreppssätt beträffande finansiering	138
Författningskommentarer		
1.	Lag om grunddata	143
2.	Lag om det statliga personadressregistret	146
3.	Lagen (1995:743) om aviseringsregister	148
4.	Förordning om grunddata	148
5.	Förordning om det statliga personadressregistret	149
6.	Förordning med instruktion för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata	149
Särskilda yttranden		
	Särskilt yttrande av experten Tom Ekelund	151
	Särskilt yttrande av experten Gösta Pellbäck	153
	Särskilt yttrande av experterna Kurt Johansson och Hans-Erik Wiberg	157
Bilaga		
	Kommittédirektiv 1996:43	161

Sammanfattning

Grunddatabasutredningens uppdrag har varit att överväga hur samhällets försörjning av grunddata inom områdena befolkning, företag och fastigheter kan utvecklas och att lämna förslag till hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras. En förutsättning är samtidigt att uppgiftslämnandet effektiviseras, samhällets kostnader minskar och integritets- och säkerhetsaspekter beaktas. Bakgrunden är dels kravet på en effektiv, rationell, säker och öppen informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt, dels betydelsen av grunddata i informationssamhället för demokratin, sysselsättningen och välfärden i Sverige.

Motiv för det offentliga åtagandet

Utredningen har funnit att det allmänna motivet för det offentliga åtagandet i fråga om grunddata är att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation tillgängliggörs för breda grupper av användare i förvaltningen och samhället i övrigt till rimliga kostnader.

Grunddata, grunddatamyndigheter och reglering

Grunddata är enligt utredningens definition uppgifter som

- identifierar fysik eller juridisk person eller egendom eller utgör geografisk lägeskomponent,
- äger beständighet i tiden och
- har en bred användning och därför efterfrågas allmänt.

För att tillgodose kraven på ökad tillgänglighet föreslår utredningen att några myndigheter ges ett produktions- och kvalitetsansvar för grunddata nämligen

- Riksskatteverket med ansvar för befolkningsuppgifter,
- Patent- och registreringsverket med ansvar för företags- och näringsuppgifter och
- Lantmäteriverket med ansvar för landskaps- och fastighetsinformation.

Kriterierna för grunddata och hur de klassificeras bör fastställas i lag. Detsamma gäller grundläggande ansvar och skyldigheter för grunddatamyndigheterna i fråga om tillgänglighet, information om åtkomst, tillhandahållande, uppgiftslämnande och informationens kvalitet.

Ett styr- och samordningsorgan

Bristen på styrning och samordning inom grunddataområdet är ett grundläggande problem. Utredningen föreslår därför att en särskild styr- och samordningsverksamhet i myndighetsform skapas genom Nämnden för utveckling av samhällets grunddata. Det övergripande målet för nämndens verksamhet skall vara att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Nämnden blir huvudman för det statliga personadressregistret (SPAR) och övertar SPAR-nämndens uppgifter.

Kraven på samhällelig insyn och inflytande kan inte nog betonas. Dessa intressen finns både på det nationella och kommunala planet. I den föreslagna nämnden föreslås därför ingå företrädare från riksdagen, kommunerna och näringslivet. De deltagande myndigheterna ges inflytande och ansvar via medverkan i ett kvalitetsråd och i ett teknikråd. Nämndens verksamhet föreslås finansieras via ökade intäkter från verksamheten med det statliga person- och adressregistret (SPAR).

En ny beredningsprocess i Regeringskansliet

I framtiden kommer det att krävas en kontinuerlig beredning av en rad stora frågor gällande samhällets försörjning av digital basinformation. Dessa sektors- och departementsövergripande frågor har ofta stor strategisk betydelse för förvaltningens och informationssamhällets utveckling. Det krävs därför ett målmedvetet och formaliserat samarbete över departementsgränserna i Regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att en interdepartemental beredningsprocess för digital basinformation skapas inom Regeringskansliet. Finansdepartementet föreslås bli sammanhållande för den nya beredningsprocessen.

SPAR och BASUN

Utredningen anser att verksamheten med SPAR bör begränsas och inriktas på att fullgöra ett särskilt motiverat offentligt åtagande att tillhandahålla uppgifter åt kundregister hos företagen och tillgodose direktreklambranschens behov av en adresskälla för urvalsdragningar.

Lagen om aviseringsregister föreslås kompletteras med en möjlighet för regeringen att i begränsad utsträckning och efter särskilda överväganden tillgängliggöra registerinnehållet utanför offentlig förvaltning.

Den omständigheten att PRV föreslås bli grunddataansvarig för företags- och näringsinformation medför inte att utredningen vill föreslå att verksamheten med BASUN skall upphöra. Ett definitivt ställningstagande till BASUN måste föregås av en utredning om behovet av arbetsställeinformation är så betydande att tillgängliggörandet av dessa uppgifter motiverar ett offentligt åtagande och vem som i så fall är bäst skickad att

utföra detta. Utredningen lämnar därför inga förslag till ändring av regelverket kring BASUN.

Uppgiftslämnandet

Alla förenklingar för företagen att lämna uppgifter till myndigheterna är värdefulla för samhället som helhet. Utredningen anser att målet bör vara att företagen endast skall behöva lämna en och samma uppgift en gång. Vidare bör former och rutiner för elektroniska uppgiftslämnanden utvecklas. Nämnden för utveckling av samhällets grunddata ges uppdraget att verka för att ett enhetligt gränssnitt utarbetas för mottagandet av data till den offentliga förvaltningen. Nämnden föreslår också kontinuerligt följa utvecklingen och lämna förslag till andra nödvändiga förenklingar av uppgiftslämnandet.

Prissättningsfrågor

Utredningen föreslår att en generell prissättningsprincip införs som kan tillämpas på alla typer av avgiftsbelagda informationsuttag som görs från en statlig myndighet. Principen innebär att avgiften för uttag skall beräknas så att endast kostnaderna för att framställa och distribuera uttagen täcks. Utredningen har också funnit att uttagskostnaden för elektroniska uttag av enskilda i normalfallet understiger myndighetens kostnader för en fakturering. Detta kan i framtiden leda till att standarduttag i stor utsträckning blir avgiftsfria.

Finansieringsfrågor

Ett nytt angreppssätt beträffande finansieringen av fortsatta satsningar på den elektroniska informationsförsörjningen bör utvecklas. En grundförutsättning skall därvid vara att såväl nytta som kostnader analyseras noggrant och att kostnader alltid mäts mot nytta. Med kostnader avses samtliga kostnader - även de kommunala - för uppbyggnad och uppmållning av databaser. Med nytta avses såväl nytta inom den offentliga (statliga och kommunala) förvaltningen som nytta för samhället i övrigt.

Samspelet mellan staten och kommunerna

En samlad syn på IT-användningen i den offentliga sektorn innebär att staten har ett övergripande ansvar och att kommunerna inom sin sektor har ett delansvar för vissa grundläggande data i betydelsefulla informationssystem.

Vad avser finansieringsdelen anser utredningen att man måste skilja mellan områden där digitaliseringen är färdigställd eller långt gången respektive framtida digitaliseringsprojekt. Inför en utbyggnad av infrastrukturen på informationsområdet bör investeringsplanerna - på det sätt som redan utvecklats - genomgå särskild prövning när det gäller

kostnader i förhållande till nytta. Rent praktiskt innebär detta i denna del att kommunerna åtar sig viss del av uppgiftsinsamling och ajourhållning och att kostnaderna för detta, till den del de överstiger kommunernas egen nytta, gottskrivs kommunerna i någon form.

Författningsförslag

Förslag till

1. Lag om grunddata

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att tillgodose samhällets behov av grunddata i register och databaser inom offentlig förvaltning.

2 § Med grunddata avses uppgifter som

1. identifierar fysisk eller juridisk person, fast eller lös egendom eller som anger geografiskt läge,
2. är beständiga i tiden och
3. har en utbredd användning eller är av allmän nytta.

Grunddata

3 § Regeringen bestämmer vilka uppgifter som skall utgöra grunddata och vilka myndigheter som ansvarar för grunddata enligt 4 §.

4 § Ansvar för grunddata innebär att myndigheten särskilt skall

- skapa god tillgänglighet till grunddata,
- informera om de grunddata som finns tillgängliga,
- upplysa om formerna för åtkomst till grunddata,
- utveckla och redovisa grunddatas kvalitet,
- underlätta uppgiftslämnandet och
- årligen redovisa sin verksamhet enligt denna lag.

5 § För styrning och samordning av uppgifter enligt denna lag skall finnas en särskild nämnd. Denna skall verka för försörjningen av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Regeringen bestämmer närmare om verksamheten.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att uppnå de syften som anges i 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2. Andra bestämmelser i datalagen (1973:289) får dock tillämpas till och med den 30 september 2001.

Förslag till**3. Lag om ändring i lagen (1995:743) om
aviseringsregister**

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1995:743) om aviseringsregister skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Aviseringsregistret får användas av en myndighet för

1. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i personregister som myndigheten är registeransvarig för,
2. komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt,
3. uttag av urval av personuppgifter.

Regeringen får föreskriva att registret får användas för ändamål som avses i första stycket 3 även av annan än myndighet.

Regeringen får föreskriva att registret får användas för ändamål som avses i första stycket även av annan än myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Förslag till

4. Förordning om grunddata

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om grunddata enligt lagen (1998:000) om grunddata.

Grunddata

2 § Grunddata och myndigheter som ansvarar för grunddata enligt 3 § lagen (1998:000) om grunddata är inom respektive uppgiftsslag

Befolkningsuppgifter

- namn,
- personnummer och
- folkbokföringsadress.

För dessa grunddata ansvarar Riksskatteverket.

Företags- och näringsuppgifter

- firma,
- organisationsnummer,
- företrädare och
- säte.

För dessa grunddata ansvarar Patent- och registreringsverket.

Landskaps- och fastighetsinformation

- fastighetsbeteckning,
- fastighetskoordinater,
- byggnadsbeteckning och
- byggnadskoordinat.

För dessa grunddata ansvarar Lantmäteriverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

Förslag till

5. Förordning om det statliga personadressregistret

1 § Nämnden för utveckling av samhällets grunddata skall vara registeransvarig för det statliga personadressregistret (SPAR).

Driften av SPAR får vara förlagd till en servicebyrå.

2 § SPAR innehåller följande uppgifter om varje registrerad person:

1. *Uppgifter från aviseringsregistret*

- namn
- personnummer
- adress
- folkbokföringsort
- makes personnummer
- vårdnadshavares personnummer
- avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller av annan anledning

2. *Uppgifter om personer över 18 år från register för inkomsttaxering*

- summan av taxerad förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kr
- beskattningsbar förmögenhet

3. *Uppgifter om personer över 18 år från register för fastighetstaxering*

- ägare till småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet)
- taxeringsvärde för småhusenhet

4. *Övriga uppgifter*

- uppgift om att den registrerade inte önskar direktreklam
- tekniska och administrativa uppgifter som behövs för SPAR.

3 § Innehåller SPAR uppgift om att någon inte önskar direktreklam, får uppgift om denne inte lämnas ut till den som avser att använda uppgiften för sådan reklam.

Första stycket inskränker inte de skyldigheter som enligt tryckfrihetsförordningen åvilar nämnden.

4 § Riksskatteverket och skattemyndigheterna skall lämna de uppgifter som behövs för SPAR till nämnden utan avgift och i elektronisk form.

5 § Uppgifter från register för inkomsttaxering och fastighetstaxering får lämnas ut endast till polismyndigheter och tullmyndigheter.

Förslag till

6. Förordning med instruktion för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata

Uppgifter

1 § Nämnden för utveckling av samhällets grunddata skall enligt lagen (1998:000) om grunddata verka för en effektiv och säker försörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Det innebär att nämnden har till uppgift att

- samordna frågor om standardisering,
- fastställa gränssnitt för myndigheternas insamlande och utlämnande av grunddata,
- utveckla kvalitetssäkring av grunddata,
- föra en nationell databaskatalog,
- följa utvecklingen av servicenivån,
- bereda anknytande frågor om säkerhet och integritet,
- följa och föreslå förändringar avseende samhällets försörjning med grunddata.

Nämnden är vidare huvudman och registeransvarig för det statliga personadressregistret (SPAR).

2 § Nämnden skall, utöver vad som framgår av 1 § första stycket, svara för samordning i fråga om standardisering och gränssnitt för annat uppgiftslämnande till statliga myndigheter.

3 § Nämnden får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att uppnå de mål som anges i 4 § lagen (1998:000) om grunddata.

4 § Vid tillämpningen av 1 och 2 §§ skall nämnden samråda med Datainspektionen i den utsträckning som behövs med hänsyn till inspektionens uppgifter enligt datalagen (1973:289) samt med Riksarkivet i den utsträckning det behövs med hänsyn till Riksarkivets uppgifter enligt arkivlagen (1990:782).

Sammansättning

5 § Nämnden består av åtta personer. En av ledamöterna är ordförande. Vid behov kan nämnden tillfälligt adjungera en eller flera personer med särskild sakkunskap.

Organisation

6 § Vid nämnden finns ett kansli som leds av en chef.

Verksförordningens tillämpning

7 § Följande bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på nämnden:

- 2 § om behörighet att företräda staten vid domstol,
- 16 § om medverkan i EU-arbetet,
- 18 § om myndighetens organisation m.m.,
- 26 § om ärendenas handläggning,
- 27 och 28 §§ om myndigheternas föreskrifter,
- 29 § om inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn,
- 30 § om ärendeförteckning,
- 31 § om myndighetens beslut och
- 35 § om överklagande.

8 § Nämnden har det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges i 6 - 9, 13 och 15 §§ verksförordningen (1995:1322).

Ärendenas handläggning

9 § Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. När ärenden av större vikt handläggs slutligt, skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet.

10 § Nämnden får i arbetsordning eller särskilda beslut lämna över till ordföranden eller chefen för kansliet att avgöra ärenden som inte behöver prövas i nämnd.

11 § Ärendena avgörs efter föredragning. I arbetsordning eller särskilda beslut får dock medges att ärenden som avgörs enligt 8 § inte behöver föredras.

Anställningar m.m.

12 § Ordförande och övriga ledamöter utses av regeringen för bestämd tid. Nämnden får inom sig utse vice ordförande.

13 § Chefen för kansliet anställs genom beslut av regeringen. Andra anställningar beslutas av nämnden.

Bisysslor

14 § Besked om bisyssla enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av nämnden även i fråga om chefen för kansliet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999, då förordningen (1988:547) med instruktion för Statens person- och adressregisternämnd skall upphöra att gälla.

Förslag till

7. Förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)

Härigenom föreskrivs att 4, 5, 15, och 16 §§ avgiftsförordningen (1992:191) skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla:

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. tjänsteexport,

9. *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,*

9. *uttag av uppgifter i elektronisk form,*

10. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

Varor och tjänster enligt första stycket får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Beträffande tjänsteexport finns ytterligare bestämmelser i tjänsteexportförordningen (1992:192).

I datalagen (1973:289) finns bestämmelser om försäljning av uppgifter ur personregister. Förordning (1995:687).¹

5 §

Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

¹ Grunddatabasutredningen förutsätter att ny lagstiftning på persondataskyddsområdet har införts före de nu föreslagna datumen för ikraftträdande.

För avgifter som tas ut enligt 4 § får myndigheten själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om grunderna för avgiftssättningen, om inte regeringen har beslutat något annat. Förordning (1993:431).

Avgifter för uttag av uppgifter i elektronisk form skall beräknas så att full kostnadstäckning för att framställa och distribuera uttagen uppnås (uttagskostnad).

15 §

En myndighet skall ta ut avgift enligt bestämmelserna i 16 - 22 §§ för att den efter särskild begäran lämnar ut

- | | |
|---|---|
| 1. kopia eller avskrift av allmän handling, | 2. utskrift av <i>uppgifter ur en databas,</i> |
| 2. utskrift av <i>upptagning för automatisk databehandling,</i> | 3. <i>uppgifter i elektronisk form ur en handling eller en databas,</i> |
| 3. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning, eller | 4. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning, eller |
| 4. sådana bevis och registerutdrag som avses i 20 §. | 5. sådana bevis och registerutdrag som avses i 20 §. |

Myndigheten skall, när avgift tas ut, samtidigt ta ut ersättning för portokostnad om försändelsen väger mer än 20 gram samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren. Förordning (1994:356).

Myndigheten skall, när avgift tas ut, samtidigt ta ut ersättning för portokostnad om försändelsen väger mer än 20 gram samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen, kopian *eller databäraren* till mottagaren. Förordning (1994:356).

16 §

Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, skall avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling enligt 15 § 1 och 2.

Avgiften för ett uttag enligt 15 § 1 - 3 skall motsvara kostnaden för att framställa och distribuera uttaget.

Myndigheten får avstå från att ta ut avgift enligt första stycket.

Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor.

Myndigheten får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl.

Första - tredje stycket gäller även när en handling sänds till beställaren via telefax. Förordning (1995:687).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Grunddatabasutredningens uppgift är enligt direktiven (dir. 1996:43) att överväga hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras samtidigt som uppgiftslämnandet effektiviseras och samhällets kostnader minskar. I sammanhanget skall även integritets- och säkerhetsaspekterna beaktas. Utredningsarbetet skall i första hand inriktas på de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren.

Direktiven anger vidare att det i ett första steg skall genomföras en studie av ovan nämnda register och deras informationsinnehåll och flöden för att få en samlad bild av frågor som rör definition, organisation, ansvar, hantering, uppgiftslämnande till och användning av den offentliga förvaltningens grunddata. I denna del skall de principiella frågeställningarna lyftas fram och granskas mot bakgrund av bl.a. offentlighetsprincipens krav.

Med detta som grund skall arbetet i ett andra steg koncentreras på att lämna förslag till lösningar på aktuella problem hos berörda register och till eventuella författningsändringar. Utredarens överväganden bör även kunna tjäna som riktlinjer när ställning skall tas till andra viktiga register i samhället av grundläggande karaktär.

Direktiven finns i sin helhet som bilaga.

1.2 Arbetets uppläggning

Utredningen har gjort en studie av de centrala person-, företags- och fastighetsregistren. Den redovisas i kapitel 3.

Arbetet har, förutom vid vanliga sammanträden och möten, bedrivits i tre expertgrupper med företrädare för Finansdepartementet, Närings- och handelsdepartementet, Inrikesdepartementet, Riksskatteverket (RSV), Statistiska centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket (RRV), Patent- och registreringsverket (PRV), Lantmäteriverket, Riksarkivet, Statskontoret, Företagens uppgiftslämnardelegation (FUD), Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA) och Svenska kommunförbundet.

Statskontoret har bistått utredningen med en kartläggning av grunddata och grunddatabaser i en rad andra länder. Resultaten av denna kartläggning redovisas inte separat utan på de ställen där de varit av intresse för utredningens överväganden.

Utredningen har under arbetets gång haft kontakter med företrädare för myndigheter, utredningar och organisationer som är engagerade i frågor inom utredningens område. Det gäller bl.a. Datalagskommittén (Ju 1995:08) och den arbetsgrupp inom Statskontoret som utfört en konsekvensanalys av Datalagskommitténs betänkande samt Arbetsgruppen för samverkan kring geografiska data och geografiska informationssystem (REGGIT) inom Inrikesdepartementet.

Utredningens direktiv tar upp många frågor om grunddata och skulle kunna ge utrymme för att utreda en rad detaljfrågor. Utredningen har emellertid inriktat sitt arbete och sina förslag till lösningar på mera övergripande och principiella frågor om tillgängligheten till grunddata. Gjord avgränsning utifrån utredningens direktiv innebär också att annan i sammanhanget i och för sig viktig samhällsinformation som i en framtid kan komma att ges grunddatastatus, såsom rättsdata, miljödata och information från Riksdagen och den kommunala demokratin, lämnats utanför.

2 Informationsteknik och samhällets krav på informationsförsörjningen idag och imorgon

2.1 Allmänna utgångspunkter

En utgångspunkt för denna utredning är att samhällets informationsförsörjning och förvaltningens förmåga att med hjälp av informationsteknik (IT) göra basinformation tillgänglig är en avgörande faktor för tillväxt och välfärdsutveckling.

Informationsspridningen ur offentliga databaser har under senare år ökat snabbt. Informationstekniken gör data enkelt åtkomliga för stora grupper av användare både inom och utom förvaltningen. Informationen blir alltmer en gemensam resurs och angelägenhet med flera användningsområden för företag, myndigheter och enskilda.

Tillgänglighet är ett nyckelord i utredningsuppdraget. För att basinformationen skall vara lätt tillgänglig krävs en väl uppbyggd infrastruktur i form av databaser, kommunikationslösningar, regler, standarder och organisation. Det finns emellertid ett antal hinder som begränsar tillgängligheten och därmed en bred användning av den offentliga förvaltningens databaser. Dessa hinder är av teknisk, rättslig och organisatorisk art. Bristande samordning och standardisering vid informationsutbyte är tydligare exempel på hinder för en effektiv informationsförsörjning.

Ännu en utgångspunkt är att en effektiv offentlig informationsförsörjning och uppbyggnad av databaser kräver en tydlig ansvarsfördelning och klara spelregler för alla berörda aktörer. Dels måste ansvaret klargöras för informationsinfrastrukturen när det gäller produktion och förvaltning av information, dels måste en tydlig rollfördelning mellan offentliga och enskilda aktörer på informationsmarknaden upprättas.

2.2 IT-propositionen och grunddatabasernas roll i informationsförsörjningen

I proposition 1995/96:125 om åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik (den s.k. IT-propositionen) har regeringen lämnat förslag till mål för en övergripande nationell IT-strategi.

Regeringen har därvid förespråkat tre prioriterade statliga områden - rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning - samt redovisat ett handlingsprogram för att bredda och utveckla IT-användningen.

Riksdagen har sedermera - i de delar som här är intressanta - beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282).

I regeringens skrivelse 1997/98:19 Utvecklingen i informationssamhället lämnas en redovisning av utvecklingen på IT-området.

Vad avser området samhällets informationsförsörjning gavs i propositionen att målet är att utforma en infrastruktur som ger hög tillgänglighet till basinformation och som är tillväxtbefrämjande. IT-utvecklingen medför nu att informationen och informationssystemen alltmer blir en gemensam resurs och angelägenhet för alla företag, myndigheter och enskilda. Regeringen framhöll särskilt att samhällets grunddatabaser måste utgöra en central del i denna informationsinfrastruktur.

Regeringen noterar vidare att Sverige vid en internationell jämförelse ligger långt framme när det gäller utvecklingen av grundläggande offentliga databaser, men att utvecklingen på detta område har varit starkt knuten till specifika administrativa behov. Andra behov har ofta inte kunnat tillgodoses p.g.a. oklara regler, rättsliga och organisatoriska hinder m.m. Regeringen framhöll vikten av att de offentliga grunddatabaserna anpassas till de nya behoven och att det skapas förutsättningar för en väl fungerande förvaltning av databaser. Särskilda insatser borde genomföras för att utveckla de offentliga databaser, som är grundläggande i betydelsen att de har ett stort användningsområde och kan utnyttjas för flera ändamål, de s.k. grunddatabaserna.

Som exempel på sådana baser nämndes de centrala registren över personer, företag och fastigheter/byggnader. Grundläggande geografiska data och den föreslagna vägdatbanken borde enligt regeringens mening också räknas till grunddatabaserna.

Regeringen angav följande utgångspunkter för det fortsatta arbetet med avgränsning, tillhandahållande och utveckling av basinformation, nämligen att

- Grunddatabaser bör begränsas till vad som är basdata av stort gemensamt intresse och endast innehålla offentliga data som kan utnyttjas utan rättsliga hinder. Det är dessutom viktigt att de anpassas för generellt utnyttjande, vilket ställer krav på standardisering och enkel åtkomst.
- Grunddatabaser bör i princip - för att undvika dubbelarbete och stimulera samverkan mellan olika registerproducenter och användare -

byggas upp och ajourhållas genom registrering vid källan, d.v.s. där informationen skapas. Registrering bör normalt endast ske en gång och data skall nyttiggöras så långt det är möjligt i övriga databaser. Detta förutsätter bl.a. en nära samverkan mellan stat och kommun eftersom kommunerna är stora producenter av primärdata.

- Ett samhällsekonomiskt riktigt utnyttjande av den information som offentlig förvaltning förfogar över inte får begränsas eller hindras av att kostnaderna för att utnyttja de offentliga registren blir för höga. Investeringarna och driften av grunddatabaserna bör finansieras av det offentliga när registren i huvudsak motiveras av deras administrativa användning.

Regeringen anser också att prissättning på informationstjänster är en central fråga när det gäller att öka tillgängligheten till de centrala registren. Det finns några ytterligare frågor att ta hänsyn till, bl.a. gränsdragningen mellan offentligt och enskilt och vilka kvalitets- och säkerhetskrav som skall ställas på register med en bred användning.

2.3 Rättsordningens krav

2.3.1 Demokratiaspekter

I ett öppet och demokratiskt samhälle är säkerställandet av allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet en hörnsten.

Medborgarna måste ha möjlighet att delta i demokratiska dialoger och beslutsprocesser, följa och bidra till utredningar och analyser i den politiska processen, bli delaktiga i produktionen av samhällets service samt granska det offentliga myndighetsuppdraget. Nyhetsmedia av olika slag har i stor utsträckning kommit att fått rollen som medborgarnas ombudsmän.

I ett demokratiperspektiv är tillgängligheten till information den kritiska punkten. En näraliggande fråga i sammanhanget är i vilken omfattning informationen skall vara gratis. Det är värt att notera att det i betydande utsträckning är myndigheten själv som, utöver de grundkrav som följer av olika författningar, bestämmer på vilket sätt man sprider information som blir tillgänglig utan kostnad för allmänheten. Förvisso är myndighetens verksamhet styrd genom författning och den fria viljan naturligtvis också beroende av ekonomiska faktorer.

2.3.2 Offentlighet, sekretess och god offentlighetsstruktur

Offentlighetsprincipen utgör en garanti för att den offentliga maktutövningen sker i demokratiskt öppna former och under allmänhetens och massmedias insyn. Offentligheten skall förhindra maktmissbruk, initiera reformer och garantera rättssäkerhet och effektivitet i förvaltning och folkstyre. För detta ändamål finns bestämmelser om bl.a. förhandlingsoffentlighet, yttrande- och informationsfrihet, meddelarfrihet om handlingsoffentlighet (2 kap. TF). Till detta kan även läggas bestämmelser om service och olika informations- och upplysningsskyldigheter i t.ex. sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

En allmän insyns rätt kan dock inte gälla i obegränsad omfattning. Offentlighetsprincipen måste därför vägas mot viktiga allmänna och enskilda intressen. Således finns även regler om sekretess och tystnadsplikter. Myndigheterna måste dessutom i möjligaste mån tillförsäkras arbetsro 2 kap. TF anger därför vissa bestämda kriterier för offentlighetsprincipens räckvidd.

Handlingsoffentlighet

Rätten att ta del av allmänna handlingar har enligt portalparagrafen i TF 2:1 till ändamål att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den utgör följaktligen en av förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Handlingsoffentlighetens funktion är också att säkerställa tillgången till en viktig informationskälla och att utrusta allmänheten med ett viktigt kontrollmedel för att myndigheternas verksamhet utförs i enlighet med lagstiftarens intentioner. Rätten gäller i princip oberoende av den enskildes syfte med en begäran om att ta del av en allmän handling.

Beträffande offentlighetsprincipen är det viktigt att skilja mellan rätten till *insyn* i myndigheternas verksamhet och rätten till *uttag* av allmänna handlingar. När det gäller upptagningar för automatisk databehandling (ADB) omfattar rättigheten till uttag inte mer än rätten att få en utskrift (2 kap. 13 § TF). Det är viktigt att notera att det alltså enligt nu gällande lagstiftning inte finns någon skyldighet att lämna ut allmänna handlingar på ADB-medium. Från främst massmedialt håll har kritik väckts mot att offentlighetsprincipen inte omfattar utlämnande av information även i elektronisk form.

Sekretess

Sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut vissa allmänna uppgifter. Bestämmelserna tar i stor utsträckning sikte på skyddet för den enskildes personliga integritet. Utifrån myndigheternas perspektiv

är sekretessen nödvändig för verksamhetens genomförande. Det är viktigt att känsliga uppgifter i myndigheternas kontakter med enskilda, företag och organisationer inte obehörigen röjs. Sekretessen är således också en trovärdighetsfråga för förvaltningen.

God offentlighetsstruktur

När en myndighet använder IT-stöd i verksamheten skall systemuppbyggnad och åtkomstrutiner m.m. ordnas med både offentlighetsintressena och verksamhetens praktiska genomförande i åtanke. Kort innebär detta att myndigheten dels skall hålla allmänna handlingar åtskilda från andra handlingar, dels skall hålla sekretessbelagda uppgifter åtskilda från offentliga uppgifter. I ingetdera fall får allmänhetens insynsrätt enligt TF försvåras. Bestämmelser om s.k. god offentlighetsstruktur finns i 15 kap. 9 § sekretesslagen.

Motiven för regler om en god offentlighetsstruktur är att vissa krav måste ställas på myndigheternas IT-användning för att allmänhetens insynsrätt enligt offentlighetsprincipen inte skall urholkas. Ambitionen är att tekniken aldrig får bli begränsande för insynsrätten. I realiteten handlar det om att i möjligaste mån skapa överskådlighet i systemen och i informationshanteringen, vilket i sin tur ställer krav på bl.a. begriplig och fullständig systemdokumentation liksom krav på kompetens hos de som skall utforma respektive använda systemet.

2.3.3 Allmänna handlingar och arkivlagen

Arkivlagen (1990:782) trädde i kraft den 1 juli 1991. I lagen finns bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingar som är ett resultat av myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF - d.v.s. vissa minnesanteckningar, utkast och koncept - och vilka myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Arkiven utgör en del av kulturarvet och arkivmaterialet skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § arkivlagen, d.v.s. rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Arkivvården grundas bl.a. på att en myndighet vid registreringen av allmänna handlingar skall ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård och redan vid framställningen av handlingar använda material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av beständighet. Framställningen av handlingar skall ske på ett sådant

sätt att de kan läsas och överföras till nya databärare under hela bevarandetiden, med bibehållande av den fysiska och logiska kvaliteten.

I arkivvården ingår vidare att myndigheten skall

- organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,
- upprätta olika typer av arkivbeskrivningar och förteckningar,
- skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
- avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar samt
- verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Syftet bakom arkivvården är att i möjligaste mån fastställa ansvaret för existensen och bevarandet av de handlingar som framkommer som ett resultat av den offentliga myndighetsutövningen. I praktiken handlar det bl.a. om att garantera äkthet och autenticitet, skydd mot manipulation, val av mottagningsstandarder, specificering av systemdokumentation och övriga dokumentationskrav m.m. Ytterst utgör dessa krav en garanti för förekomst - och därigenom även en kvalitetssäkring - av hela den offentliga förvaltningens informationsbestånd. Arkivvården utgör även ett säkerställande av att offentlighetsprincipen fungerar fullt ut i enlighet med demokratins grundtankar om insyn i beslutsfattandet och tillgänglighet till material som grund för nya debatter och ställningstaganden i samhället.

2.3.4 Datalagen

Enligt 3 § första stycket datalagen (1973:289) skall Datainspektionen (DI) meddela tillstånd att inrätta och föra personregister om det saknas anledning att anta att det uppkommer otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. Vid bedömningen skall DI särskilt beakta arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret, hur och från vem uppgifterna skall hämtas samt vilken inställning de som kan komma att registreras har eller kan antas ha till registret. Det måste dessutom särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret (3 § andra stycket).

Redan vid datalagens tillkomst förutsågs att lagen skulle ses över inom en snar framtid. Nästan ständigt pågående utredningar har också föranlett en rad ändringar efter hand, men det kom att dröja till 1993 innan ett förslag till en ny datalag lades fram. Datalagsutredningen presenterade i sitt slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10) ett sådant förslag. Följande kan nämnas om innebörden av utredningens förslag.

Personregisterbegreppet skulle slopas. Den föreslagna nya datalagen skulle vara tillämplig på behandling av personuppgifter, med vilket enligt huvudregeln förstods varje åtgärd som vidtas med personuppgifter genom automatisk databehandling. Systemet med licens och tillstånd skulle avskaffas och ersättas med ett system med anmälningsskyldighet. Härigenom skulle resurser kunna frigöras för intensifiering av DI:s tillsynsverksamhet. Ändamålet med behandlingen av personuppgifter skulle anges med större precision än den gällande datalagen krävde. Behandling av personuppgifter skulle vara tillåten endast under i lagen angivna förutsättningar.

Datalagsutredningens förslag till ny datalag kom aldrig att genomföras. Dels möttes förslaget av stark kritik från remissinstanserna, dels arbetade EU vid den tiden med ett direktiv på persondataskyddets område. Regeringen fann för gott att avvakta utvecklingen inom EU och en slutligt lydelse av direktivet innan en ny datalag skulle kunna införas.

2.3.5 Nya rättsliga förutsättningar beträffande persondataskyddet och handlingsoffentligheten

EG:s dataskyddsdirektiv

Informationen som distribueras över gränserna består ofta av personrelaterade uppgifter. Önskemålen om det fria flödet av information med stor betydelse för både den internationella handeln och för fullgörandet av gemenskapsrättens åligganden, har därför fått ställas mot behovet av skydd för den enskildes personliga integritet. I EG:s s.k. dataskyddsdirektiv (95/46 EG) av den 24 oktober 1995 har man försökt finna en lösning för dessa delvis motstående intressen.

För att införliva EG-direktivet i svensk lagstiftning tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt utredning, Datalagskommittén (DLK). Kommittén gavs även i uppgift att se över och anpassa grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet till den nya tekniken.

Datalagskommitténs förslag till ny persondatalag

DLK föreslår i betänkandet *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik* (SOU 1997:39) en helt ny persondatalag som till största delen baseras på den slutliga lydelsen av det nyss nämnda EG-direktivet. Lagen kan ses som en ramlag som ger generella riktlinjer för all behandling av personuppgifter. Avsikten är att regeringen och DI inom den ram som lagen ger närmare skall precisera regleringen.

Den föreslagna lagstiftningen bygger på att själva *hanteringen* av personuppgifter regleras. Rent privat användning av personuppgifter

undantas dock från den föreslagna lagen. Som exempel ges elektronisk post (e-post) mellan privatpersoner. Behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatisk omfattas alltid av den föreslagna lagen. Manuell behandling av sådana uppgifter omfattas bara om uppgifterna skall ingå i ett regelrätt register.

I den föreslagna lagen slås vissa grundläggande krav fast på all behandling av personuppgifter. Den persondataansvarige skall se till att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Uppgifterna får sedan inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna ursprungligen samlades in. Den föreslagna lagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall då personuppgifter får behandlas.

Datalagskommitténs förslag till ny begreppsapparat i TF

Den andra delen av DLK:s uppdrag har varit att se över reglerna i 2 kap. TF om medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar. Syftet har inte varit att förändra offentlighetsprincipen utan att undersöka hur den kan anpassas till den nya informationstekniken. DLK framhåller att en vidsträckt offentlighetsinsyn medger en kontroll av makten, vilket stärker demokratin. Kommitténs förslag syftar också till att på sikt vidga allmänhetens möjligheter att dra nytta av det enorma kunskapsmaterial som finns samlat hos den offentliga förvaltningen.

DLK föreslår att det centrala begreppet i offentlighetsprincipen skall vara allmän uppgift istället för allmän handling. Begreppet uppgift anses teknikneutralt och sekretesslagen bygger redan nu på det.

En myndighets skyldighet att lämna ut allmänna uppgifter skall, enligt DLK:s förslag, omfatta sådana uppgifter som den förvarar, antingen rent fysiskt (på papper eller på CD-ROM (Compact Disc-Read Only Memory), diskett eller hårddisk) eller logiskt (i ett elektroniskt arkiv som *tillhör* myndigheten).

Den yttre gränsen för skyldigheten att göra extra sökningar och sammanställningar utöver det som myndigheten själv normalt gör (som nu avgränsas till vad som kan ske med hjälp av rutinbetonade åtgärder) bör enligt kommittén - tydligare än vad som nu är fallet - relateras till själva kostnaden för åtgärden. Det extra arbete som myndigheten kan utföra utan nämnvärda kostnader skall således utföras.

När det gäller själva utlämnandet av allmänna uppgifter till allmänheten föreslår DLK en utvidgning av offentlighetsprincipen till att även omfatta en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form. Enligt den föreslagna regeln skall dock rätten att få allmänna uppgifter, t.ex. på en diskett eller via e-post vara anpassad efter myndighetens tekniska

möjligheter. Detta bör, enligt DLK, åtminstone på sikt vara positivt för myndigheterna som därmed skulle slippa dyrbar pappershantering.

DLK:s förslag om att utlämnanden även skall kunna ske i elektronisk form ställer bl.a. principerna för avgiftssättning av informationsuttag på sin spets.

2.3.6 Upphovsrättsliga aspekter

Ensamrättens syfte

Eftersom utvecklings- och driftskostnaderna för informationsprodukter ofta är relativt höga blir också sårbarheten vid t.ex. otillåten kopiering stor. Dagens moderna datorteknik och reproduktionsmetoder utgör också ett påtagligt större hot än tidigare mot rättighetsinnehavarnas möjligheter att kontrollera utnyttjandet av sina prestationer. Det finns därför ett naturligt behov av att skydda de immateriella värden och nedlagda investeringar som produkten representerar. Att erhålla ensamrättsligt skydd utgör också en av grundförutsättningarna för att informationen skall få ett rent ekonomiskt värde och därmed vara intressant som handelsvara.

Samtidigt som ensamrätter främjar skapandet av olika informationsprodukter och tjänster kan de emellertid också medverka till att hindra spridning och användning av information i samhället. Upphovsrättsliga begränsningar av åtkomstmöjligheter till myndigheternas databaser måste därför rent generellt ställas mot ett allmänt användarintresse.

Det upphovsrättsliga skyddet

Enligt en grundläggande princip kan ensamrätt inte erhållas för rena faktauppgifter. Enskilda sakuppgifter är således i praktiken nästan uteslutande fria att utnyttja i ett andra led. Det upphovsrättsliga skydd som kan bli aktuellt när det gäller grunddata och grunddatabaser hänför sig därför främst till basen som sådan. Om denna skall anses skyddsvärd är det i allmänhet fråga om en bedömning av om basens *uppbyggnad* eller *struktur* uppfyller verkshöjdsriteriet. För skydd krävs att basens strukturelement ordnats på ett mer än trivialt sätt.

Katalogskyddet

Om en databas inte uppnår verkshöjd utan endast utgörs av en mer eller mindre mekaniskt sammanställd informationsmängd kan istället katalogregeln i 49 § upphovsrättslagen (1960:729) vara aktuell. Katalogskyddet är en till upphovsrätten s.k. närstående rättighet i form av ett främst konkurrensrättsligt betingat prestationsskydd utan krav på verkshöjd

och med en kortare skyddstid än den motsvarande upphovsrättsliga skyddstiden.

Inte heller här är det fråga om ett faktaskydd utan istället är det arbetsinsatsen vid t.ex. sorteringen och sammanställningen som utgör den skyddsvärda prestationen. De i en katalog ingående enskilda sakuppgifterna är därför fortfarande fria att utnyttjas och det är endast sammanställningen som sådan som är skyddad.

Ensamrättens utövande

Det får ofta bli en avvägningsfråga i vilken utsträckning det upphovsrättsliga skyddet skall utövas. Vissa produkter (t.ex. digitala kartor) kan givetvis motivera att upphovsrätten upprätthålls eftersom det ofta ligger sofistikerade och kostsamma framställningsmetoder bakom dessa produkter. Det finns således ett behov för staten att av ekonomiska skäl skydda dessa alster. Lika naturligt är det att de enskilda faktauppgifterna - i det här fallet t.ex. de rena koordinatpunkterna - fortfarande är fria att utnyttja. Den som har kunskap och utrustning att framställa en egen produkt utifrån råmaterialet skall naturligtvis tillåtas göra det. Av skäl som tidigare framförts talar detta samtidigt för att grundmaterialet måste göras så lätt åtkomligt som möjligt för den som så önskar. Det är inte meningen att staten skall framställa i och för sig upphovsrättsligt skyddade produkter, men där grundmaterialet samtidigt görs svåråtkomligt för andra användare. Detta skapar endast en obalans ur konkurrens-hänseende och motverkar en ökad användning av informationen och därmed skapandet av nya produkter och tjänster.

Grunddatabasutredningen anser att det för helt övervägande delar av området för grunddata saknas skäl att utöva det upphovsrättsliga skyddet i nämnvärd omfattning. Detta skulle gå stick i stäv med bl.a. strävandena att öka tillgängligheten till och spridningen av uppgifterna samt strida mot ett av grundkriterierna för grunddata, d.v.s. att detta är information som skall kunna utnyttjas utan rättsliga hinder.

Redan i tidigare utredningar (se t.ex. prop. 1973:15 s. 146 och Ds 1991:75 s. 67) har det också framförts att staten bör visa viss återhållsamhet i detta avseende, t.ex. genom att helt eller delvis efterge sin upphovsrätt. Ett sådant förhållningssätt faller sig också naturligt med tanke på att det här handlar om mångfaldigande och spridning av information som måste betraktas som samhällsviktig med en nytta för ett flertal användare.

EG:s databasdirektiv

Inom EU:s medlemsstater har tidigare ett relativt skiftande upphovsrättsligt skydd funnits för databaser och kataloger. I EG:s direktiv (96/9/EG) om rättsligt skydd för databaser anges att dessa olikheter bör undanröjas eftersom de bl.a. undergräver upprättandet av en informa-

För att avgöra om ett *upphovsrättsligt* skydd skall erhållas får inga andra kriterier än hur innehållet valts ut eller arrangerats tillämpas (art. 3 p. 1). Det är således endast basens struktur - och inte dess innehåll - som skyddas. För att erhålla en rätt *sui generis* skall databasproducenten visa att det varit en kvantitets- eller kvalitetsmässigt sett väsentlig investering, anskaffning, granskning eller presentation (artikel 7 p. 1). Producenten har i sådant fall rätt att hindra utdrag och/eller återanvändning av hela eller en kvalitativt alternativt kvantitativt sett väsentlig del av databasens innehåll.

I proposition 1996/97:111 föreslås ändringar i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och i lagen (1980:612) om medling i vissa upphovsrättstvister. Genom dessa ändringar införlivas ovan nämnda EG-direktiv om rättsligt skydd för databaser i den svenska lagstiftningen. Propositionen är för närvarande föremål för behandling i riksdagen (bet. 1997/98:LU02).

2.3.7 Konkurrensrättsliga aspekter

Den 1 juli 1993 trädde konkurrenslagen (1993:20) i kraft. Den nya lagen baseras på förbudsprincipen och inte, som den tidigare lagstiftningen, på missbruksprincipen. Lagen innehåller två förbud, dels mot konkurrensbegränsande samarbete, dels mot missbruk av dominerande ställning. Lagen anknyter därmed materiellt till EU:s konkurrensregler (art. 85 och 86 i Romfördraget).

Förbudet i 6 § konkurrenslagen - konkurrensbegränsande samarbete

Enligt 6 § konkurrenslagen förbjuds samarbete mellan företag om samarbetet har ett konkurrensbegränsande syfte. Bestämmelsen förutsätter således att det finns ett avtal, beslut eller samordnat förfarande mellan två eller flera ekonomiskt skilda enheter. Principen om den ekonomiska

enheten är inte definierad i lagtexten men skall anses gälla ändå. Den närmare gränsen för principens tillämpning skall enligt förarbetena dras i rättspraxis.

Konkurrensverket har ansett att det inte är lämpligt att staten betraktas som en enda ekonomisk enhet. Istället skall det vara de statliga företagens faktiska samband och marknadsuppträdande som avgör om ett samarbete skall anses föreligga. Detta torde innebära att ett samarbete mellan två olika myndigheter om en viss form av gemensamt informationsutnyttjande i vissa fall kan angripas med stöd av konkurrenslagen om det samtidigt innebär att konkurrensen snedvrids. Sådan snedvridning kan bl.a. bestå i att en faktisk eller potentiell konkurrents möjlighet att agera inskränks genom förfarandet, t.ex. genom att hindras från att få tillgång till information eller teknologi på lika villkor eller genom att diskrimineras i form av att tvingas betala ett högre pris.

Förbudet i 19 § konkurrenslagen - missbruk av dominerande ställning

Att vara dominerande eller försöka bli dominerande på en marknad är i sig inte förbjudet, men om dominansen utnyttjas på ett konkurrenshämmande sätt kan förfarandet vara angripbart med stöd av konkurrenslagen. Bestämmelsen förbjuder vissa förfaranden som i sig kan vara tillåtna under normala konkurrensförhållanden. För dominerande företag uppställs emellertid ett särskilt ansvar för marknadsekonomin på grund av den skada deras handlande kan förorsaka konkurrensen och andra företags intressen.

EG-domstolen har definierat begreppet dominerande ställning till en situation där ett företags ekonomiska ställning är så stark att det i avsevärd utsträckning kan agera på den relevanta marknaden oberoende av sina konkurrenter och kunder. En marknadsandel på mindre än 30 % innebär oftast att företaget inte skall betraktas som dominerande. En andel på över 50 % skall å andra sidan utgöra en presumtion för marknadsdominans. För procenttal däremellan spelar en rad faktorer in. Andra tecken på dominans kan vara att företaget ifråga är en oundviklig affärspartner eller att det innehar eller har tillgång till särskilda resurser som placerar konkurrerande företag i en beroendeställning. Som exempel på sådana särskilda resurser kan nämnas råvaror, immaterialrättigheter, teknologi och kunskapsmässig överlägsenhet.

Innehav av immaterialrättigheter kan i sig inte utgöra ett konkurrenshämmande faktum. Att ta ut överpriser för en produkt som skyddas av en ensamrätt kan emellertid innebära missbruk av en dominerande ställning.

Ett vanligt missbruk av en dominerande ställning är s.k. underprissättning, d.v.s. när priset sätts så lågt att mindre aktörer inte kan konkurrera med detta och därför i praktiken utestängs från marknaden. Normal

priskonkurrens är emellertid inte förbjuden även om en konkurrent däri-genom skulle ha lidit skada eller kanske t.o.m. slagits ut från markna-den. Vad som däremot skall betraktas som missbruk är när ett företag sätter ett så lågt pris att inte ens de egna kostnaderna täcks. EG-domsto-len har slagit fast att den nedre gränsen går vid ett pris som är lägre än den egna genomsnittliga rörliga kostnaden. Liksom med förbudet i 6 § krävs emellertid även här att priset satts i eliminerings-syfte. Konkur-rensverkets erfarenheter är att offentliga aktörer ofta saknar ett sådant syfte. Det kan också finnas vissa legitima syften för ett företag att till-lämpa ett pris som understiger kostnaden, t.ex. vid marknadsintroduk-tioner och vid s.k. priskrig. Distribution av samhällsviktig information är t.ex. också ett område som bör kunna underprissättas av legitima skäl.

2.4 Användarkrav beträffande tillgänglighet m.m.

2.4.1 Kvalitet

Offentliga dataregister har idag inte ett enhetligt kvalitetssystem för registerinnehåll med etablerade kriterier för kvalitetsnivå. Frågan om kvalitet i grunddata är i praktiken inte enbart en fråga för registerhål-laren. Att garantera en viss kvalitetsnivå är en viktig uppgift för hela förvaltningen eftersom utvecklingen i samhället går mot en breddad användning av information för andra verksamheter än där den ursprung-ligen samlades in. I allmänhet finns inga deklARATIONER eller garantier beträffande kvaliteten på det Grunddatabasutredningen anser vara grunddata. Systematiska mätningar av användarnas kvalitetskrav på data genomförs i mycket begränsad omfattning. Att kvalitetssäkra infor-mation framstår därför alltmer som en angelägen uppgift.

Toppledarforums projekt informationskvalitet i offentlig förvaltning

En viktig målsättning med Toppledarforums projekt informationskvalitet i offentlig förvaltning (Qvalit 2) är att göra kvalitetsfrågor mindre abstrakta. Projektet skall försöka konkretisera frågeställningar om bl.a. ägarskap, informationsförsörjningsavtal, regler för kvalitetsdeklARATIONER och en gemensam språk- och begreppsapparat. Projektet berör vidare frå-gor om bl.a. gränssnitt för att hämta och lämna data, standardisering och former för kvalitetssäkring. Dessa har stor betydelse för den verkliga kvaliteten på informationen i de myndighetsövergripande systemen.

Högre effektivitet och kvalitet kan endast uppnås genom ett samlat hel-hetsgrepp på de myndighetsövergripande processerna. Organisationerna inom den offentliga verksamheten måste komma överens om en gemen-sam begreppsstandard som skall gälla vid deklARATION av informations-innehåll. Någon utomstående instans bör fungera som projektledare eller pådrivare och aktivt föreslå lösningar och kompromisser så att gemen-

samma begrepp kan bli styrande för arbetet med informationsdeklarationer.

Koncerngemensam kvalitetspolicy för grunddata

Grunddatabasutredningen anser att grunddata kan beskrivas som koncerngemensamma data eftersom dessa data är nödvändiga, eller t.o.m. en absolut förutsättning, för ett stort antal myndigheters möjligheter att fullgöra sina åligganden. Återanvändning av grunddata utanför den egna verksamheten är vanligt förekommande. Det föreligger dock vissa risker och problem med återanvändning. Felaktiga uppgifter vid återanvändning orsakar merarbete och onödiga extrakostnader. Rätt kvalitet för *en* myndighet behöver inte betyda rätt kvalitet för *en annan* myndighet. Det finns därmed ett koncerngemensamt intresse av att kvalitetsdeklarera och autentisera (ursprungsdeklarera) grunddata, vilket i stor utsträckning handlar om terminologiskt utvecklingsarbete.

Grunddatabasutredningen återkommer i det följande till kvalitetsfrågorna. I övrigt utgår utredningen från att kvalitetsfrågorna kommer att behandlas mera detaljerat inom ramen för Toppledarforums projekt informationskvalitet i offentlig förvaltning.

2.4.2 Service

Investeringar i ökad användning av informationsteknik ger inte bara besparingar och höjd effektivitet för myndigheten. I många fall kan också servicen gentemot medborgarna bli bättre. Polisens passrutin är ett ofta använt exempel på en IT-investering som givit goda verksamhetsresultat.

Servicegraden är emellertid något som kontinuerligt behöver ses över och förbättras. Informationssamhällets medborgare kommer ställa allt högre krav på myndigheternas förmåga att utföra tjänster. Medborgarnas ökande kunskap på IT-området medför att många tjänster, bl.a. på grunddataområdet, i framtiden kan göras självbetjänande .

2.4.3 Säkerhet och integritet

I regeringens IT-proposition slås fast att ett delmål är att det inom tre år skall finnas en generell rättslig reglering av elektronisk dokumenthantering inom förvaltningen. I propositionen förordas också att en gemensam struktur för säkerhetslösningar i offentlig sektor utvecklas. Riksdagen har tillstyrkt förslaget.

I IT-utredningens betänkande Elektronisk dokumenthantering (SOU 1996:40) föreslås bl.a. att begreppen elektronisk handling, digitalt doku-

ment och digital signatur definieras i förvaltningslagen. Därigenom skulle rättsreglerna för pappersbaserad ärendehantering kunna tillämpas även för elektroniskt signerade handlingar och elektroniska akter. Dessa förslag skulle förbättra möjligheterna att uppnå en ökad tillgänglighet, kvalitet och service när det gäller samhällets grunddata.

Gemensam säkerhetslösning

Starka skäl talar för att välja en gemensam lösning på IT-säkerhetsproblemen i den offentliga sektorn. En rad myndigheter har redan tagit initiativ för att höja säkerhetsnivån i sina IT-system. Ett initiativ som intar en särställning är den s.k. allterminalen som är ett resultat av ett samarbete mellan Rikspolisstyrelsen, Försvaret, Statskontoret, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Datainspektionen.

Regeringen har nyligen givit Statskontoret i uppdrag att ta fram en sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet.

2.5 Omvärldens krav - EU

EG:s Synergy Guidelines

Generellt har offentlighetsfrågorna inom EU behandlats både som en demokratisk rättighet och som en ekonomisk angelägenhet. De kommersiella aspekterna har emellertid hittills fått väga tyngst. En ökad informationstillgänglighet har oftast diskuterats som varande en bidragande faktor till utvecklingen av en europeisk informationsmarknad. I kommissionens rådgivande synergi-riktlinjer anges t.ex. utgångspunkten vara dels att myndigheternas datasamlingar har ett värde bortom den administrativa användningen, dels att ett tillgodogörande av detta värde förutsätter en ökad tillgänglighet till datasamlingarna. Genom ökad tillgänglighet öppnas vägen för exploatering av informationen. Det är emellertid den privata sektorn som primärt skall svara för exploateringen genom att t.ex. förädla informationen på olika sätt (s.k. value-added information services). Myndigheterna skall i första hand endast ses som tillhandahållare av rådata.

Vidare skall avgiften som myndigheterna tar för uppgifterna vid utlämnande i praktiken sättas till det lägst tänkbara. Det är t.ex. inte självklart att alla kostnader, såsom kostnader för insamling och liknande, skall inräknas i det debiterade priset. Myndigheterna skall dessutom undvika att snedvridna konkurrensförhållanden uppstår om de själva tillhandahåller informationstjänster. De skall även vid både inrättande av nya informationstjänster och vid fortsättande av redan existerande noga överväga om den privata sektorn kan tänkas mer lämplig som exploatör.

Eftersom synergi-riktlinjerna inte haft någon större genomslagskraft, har det ansetts nödvändigt att delvis revidera dem. EG-kommissionen publicerade därför i november 1995 en rapport kallad PUBLAW 3. I rapporten fastslås till en början att den offentliga sektorn under senare år i allt högre grad själv aktivt deltar som säljare på informationsmarknaden med i många fall rena s.k. value added - eller förädlade - informationsprodukter. Samverkan mellan offentliga och privata aktörer är inte särskilt vanligt förekommande. Istället erbjuds ofta olika typer av offentliga informationstjänster parallellt eller i konkurrens med privata alternativ.

I rapporten sägs vidare att få medlemsstater har någon nationell lagstiftning som reglerar försäljning av offentlig information. Ofta finns heller ingen enhetlig policy att lita till. Informationsutbyte mellan offentlig och privat sektor bedrivs därför till stor del genom ett särskilt från-fall-till-fall förfarande. Den privata sektorn har generellt sett dålig kunskap om vilka legala möjligheter som finns för att komma åt information. Även oklara prissättningsprinciper anges som vanligt förekommande.

Eftersom den offentliga förvaltningen inte har antagit den passiva roll som utstakades i synergi-riktlinjerna har en viss svängning skett i synen på förvaltningens roll. Den offentliga sektorn anses numera, enligt rapporten, snarare minst lika kapabel som den privata att erbjuda förädlad information. I många fall anses det till och med naturligt att förädlingen sker hos myndigheterna eftersom de torde ha den bästa möjligheten att kontinuerligt erbjuda tillförlitligt ajourförd, neutral information med god kvalitet.

EG:s Green paper on access to and exploitation of public sector information in the information society

EG:s grönbok om tillgänglighet och exploatering av offentlig information föreligger för närvarande i en preliminär version. En slutlig version skall enligt uppgift publiceras inom kort. EG:s grönbok förväntas föra sammanhållande resonemang avseende förhållningssätt till offentlig information i olika EU-länder. Olika rättigheter till offentlig information samt utlämnande och exploatering av offentlig information behandlas också. Utgångspunkten är att en informationsinriktning (policy) för EU-länderna måste vara av godo för alla inblandade parter - offentlig sektor, näringsliv, medborgare och EU.

2.6 Allmänna slutsatser

Informationssamhällets utveckling innebär att praktiskt taget all offentlig information mycket snart kommer att vara elektroniskt producerad, lagrad och distribuerad. Särkostnaderna för att ta fram och leverera information ur myndigheternas informationssystem blir i det läget för-

sumbara. De stora kostnaderna för myndigheterna har istället uppkommit i tidigare faser, d.v.s. vid arbetet med att samla in, digitalisera, ajourhålla och tillgängliggöra informationen. Inte minst ajourhållningen är kostsam och kommer till ganska liten del att kunna ske utan kostnad vid källan. Detta kan komma att kräva författningsreglering. Samtidigt återstår mycket av insamling och digitalisering inom landskapsinformationsområdet (inklusive digital registerkarta).

Beträffande arbetet med att upprätta digitala kartor gäller dock en något annan ordning med hänsyn till den mycket speciella kartografiska processen. Det är en valprocess som bygger på att man ur en stor mängd information med stöd av kartografiska normer väljer ut och registrerar adekvata uppgifter. Framställningsprocessen är mycket arbetskrävande och kostsam.

I informationssamhället blir tillgången till och användningen av data centrala frågor. En annan väsentlig fråga är överlämnandet av data till myndigheterna.

Sekretesslagen bygger till stor del på de organisatoriska förutsättningar för statlig och kommunal förvaltning som gällde i slutet av 1970-talet. Numera skiftar organisationen. Sekretesslagen utgår från ett myndighetsbegrepp som i dag ofta inte svarar mot det faktiska sättet att arbeta. I sekretesshänseende kan t.ex. olika avdelningar inom en och samma myndighet och olika förvaltningsdelar inom en kommun vara att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Uppgifter som kan vara föremål för sekretess får därmed inte lämnas ut från en del av myndigheten eller kommunen till en annan utan särskild prövning i varje enskilt fall. Utlämnandet mellan myndigheter och kommuner följer samma mönster. Sammantaget kan gällande sekretessregler därför sägas hindra ett rationellt informationsutnyttjande och även inverka menligt på sättet att organisera myndigheternas verksamhet.

Myndigheterna måste agera noggrant, korrekt och omdömesgillt. Här fyller tillgång till relevanta grunddata en viktig funktion. Utredningens syfte är att förbättra tillgängligheten till grunddata. Detta innebär bättre service, mindre krångel och kortare väntetider i förvaltningen. Tillgänglighet främjar sparsamhet och effektivitet i förvaltningen och rättssäkerhet i folkstyret.

Mer specifikt handlar det bl.a. om lösning av vissa rättsliga hinder för ett ökat utnyttjande av grunddata och om att fastställa gemensamma standarder och allmänt accepterade gränssnitt så att informationssystemen kan samverka när berörda verksamhetsfunktioner så behöver.

Som ett viktigt led i förvaltningen av informationsresurser bör en kvalitetspolicy för grunddata slås fast. Det bör också utvecklas en generell metod för mätning av registerkvalitet samtidigt som rutiner bör införas

för kvalitetssäkring av offentlig grunddata. Det bör också byggas in incitament för enskilda personer och företag att lämna rätt uppgifter till myndigheter i rätt tid. Flertalet sådana systematiska och dokumenterade åtgärder kan sammanfattas i begreppet kvalitetssäkring .

För att en högre servicegrad skall kunna realiseras bör det finnas en bastjänst att utgå ifrån, en grundläggande nivå på den offentliga förvaltningens serviceutbud med ett allmänt accepterat och lätthanterligt gränssnitt mot användaren. Det kan t.ex. handla om databas- och e-post kataloger eller om en till förvaltningen gemensam ingångssida på Internet med adresser och anvisningar om hur och var man söker ytterligare information m.m.

Myndigheternas inhämtning av uppgifter ställer bl.a. krav på enkla, säkra och effektiva rutiner för uppgiftsinlämning av enskilda. Tänkbara lösningar kan vara att utfärda elektroniska ID-kort för kommunikation mellan enskilda och myndigheter. Om allmänhet och företag förses med aktiva kort kommer elektroniska informationsutbyten med myndigheter på sikt att - med full rättsverkan - ersätta en del av de traditionella pappersbundna rutinerna som nu finns.

Med en koncerngemensam IT-säkerhetslösning kan knappa resurser utnyttjas effektivare. En standardiserad lösning gör att förvaltningen kan undvika dubbelarbete och höga - ofta dolda - kostnader för IT-system som är dåligt anpassade för informationsutbyte med nätverk utanför den egna myndigheten.

3 Tre registerområden med basinformation

3.1 De centrala befolkningsregistren

3.1.1 Samhällets befolkningsuppgifter

Samhällets basinformation om fysiska personer (befolkningen) härrör från den registrering som sker inom ramen för folkbokföringen.

Folkbokföringen

Folkbokföringen är en sammanfattande benämning på samhällets registrering av befolkningens förhållanden vad avser identitet, familjerättsliga förhållanden och bosättning. För en persons rättigheter och skyldigheter i samhället är det ofta avgörande om han är folkbokförd här i landet och på vilken ort han då skall anses bosatt. Beslut om folkbokföring får därför stor betydelse för den enskilde. Målen för dagens verksamhet kan anges så att folkbokföringen skall tillhandahålla fullständig och korrekt basinformation om befolkningen med god tillgänglighet för ett antal olika samhällsfunktioner.

För att folkbokföringen skall kunna leva upp till de nyss nämnda målen har enskilda och myndigheter ålagts anmälnings- och underrättelseskyligheter avseende såväl bosättningsförhållanden (flyttningsanmälan) som familjerättsliga förhållanden m.m. (underrättelse om vigsel och äktenskapsskillnad, underrättelse om födelse, dödsbevis m.m.). Varje år ändrar t.ex. ca 1,5 milj. personer i landet adress.

För att få avsedd betydelse måste uppgifterna slussas vidare. Det finns för närvarande två stora "spridare" från folkbokföringen, nämligen

- RSV via aviseringsregistret och
- SPAR-nämnden via det statliga person- och adressregistret (SPAR).

I det följande ges en summarisk beskrivning av de mest förekommande befolkningsregistren.

3.1.2 Folkbokförings- och aviseringsregistren

Det finns 131 lokala folkbokföringsregister för de lokala folkbokföringsmyndigheternas, d.v.s. skattekontorens, verksamhetsområden. De an-

vänds i första hand för den löpande folkbokföringsverksamheten enligt folkbokföringslagen. Parallellt förs ett centralt referensregister för hela riket med skattemyndigheterna som registeransvariga myndigheter. Referensregistret används för att tilldela personnummer och för att ge upplysning om till vilket lokalt skattekontor en person hör. Uppdatering sker varje dygn med uppgifter från de lokala folkbokföringsregistren.

Aviseringsregistret tillkom på förslag av regeringen (jfr. prop. 1994/95:201) som led i en modernisering och lagreglering av aviseringsverksamheten. Registret ersätter personbanden och riksaviseringsbandet. Utgångspunkten är att det nya aviseringsregistret skall innehålla uppgifter om en persons identitet, bosättning och familj samt de ytterligare uppgifter som behövs för att tillgodose behovet av allmänt efterfrågade folkbokföringsuppgifter. Vissa uppgifter av särskilt känslig natur får inte registreras och registret skall i huvudsak endast innehålla aktuella uppgifter. Regleringen antogs med giltighet från och med den 1 juli 1995. Aviseringsregistret har tagits i bruk under 1997.

Enligt ett riksdagsbeslut (rskr. 1995/96:65) nyligen skall regeringen få förordna att vissa stora mottagare av folkbokföringsuppgifter - i stället för avisering endast av de uppgifter som mottagaren enligt lag eller förordning får ha i sitt register - skall få ändringsavisering för samtliga personer i aviseringsregistret, s.k. bruttoavisering. Myndigheter skall få ha terminalåtkomst till uppgifter om namn, personnummer, adress, folkbokföringsort och folkbokföringsfastighet m.m. samt om avregistrering från folkbokföringen. Regeringen får föreskriva om terminalåtkomst till ytterligare uppgifter.

3.1.3 SPAR

Det statliga person- och adressregistret (SPAR) togs i bruk under 1978. Avsikten var att skapa ett centralt befolkningsregister med begränsat innehåll för försäljning av uppgifter till allmänheten. Detta i syfte att reducera behovet av befolkningsregister av totalkaraktär hos offentliga och privata aktörer. Samtidigt skapades praktiska förutsättningar för en stor krets registerhållare att kontrollera personnummer och att hålla registren aktuella, främst i fråga om adressuppgifter. Registret omfattar de personer som är folkbokförda i landet, innehar skattsedel eller är inskrivna i en allmän försäkringskassa i landet. Det innehåller uppgifter från de register som förs för folkbokföring och för inkomst- och fastighets-taxering.

Uppgifterna i SPAR används enligt ändamålsbeskrivningen för aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i andra personregister, för komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt samt för uttag av urval av personuppgifter (urvalsdragning). Registret uppdateras dagligen

med uppgifter från folkbokföringen. Övriga uppgifter förnyas en gång per år. Särskilda regler föreskriver att den som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för vissa särskilda ändamål vilka kan tillgodoses genom SPAR (eller aviseringsregistret), skall hänvisas till dessa register.

Huvudman för SPAR är Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden). Nämnden inrättades den 1 juli 1986 i samband med att myndigheten Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) ombildades till DAFA Data AB. I samband med privatiseringen av DAFA i november 1993 (utförsäljning till det fransk-brittiska konsortiet SEMA Group) överfördes gällande avtal med staten till bolaget Sema Group Infodata AB på oförändrade villkor: en kort avtalstid och uppsägningstidpunkt varje halvår är satt med hänsyn till den särskilda situationen vid bolagiseringen av DAFA år 1986 och efterföljande utredningar om bl.a. SPAR.

3.1.4 Övriga befolkningsregister

RTB m.fl.

Registret över totalbefolkningen (RTB) är ett personregister i datalagens mening, men bör närmast beskrivas som ett system av grundläggande betydelse för data om Sveriges befolkning. RTB används framför allt som ett basregister för den löpande befolkningsstatistiken och tillhandahåller basinformation för stora delar av SCB:s verksamhet. Som exempel på sådan statistik kan nämnas befolkningen fördelad efter kön, ålder, civilstånd m.m. i län, kommuner, församlingar och andra intressanta områden. Statistik över befolkningsförändringar såsom flyttningar, antal födda och avlidna, giftermål, skilsmässor m.m. framställs flera gånger per år. Några av de mer kända statistiska undersökningarna är Arbetskraftsundersökningarna (AKU), undersökningarna av hushållens inköpsplaner (HIP), undersökningarna om levnadsförhållandena (ULF) samt inkomstfördelningsundersökningarna (HINK). Uppgifterna i RTB är sekretessbelagda enligt den s.k. statistiksekretessen i 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100).

Stora befolkningsregister finns också hos andra myndigheter än SCB med förvaltningsuppdrag som omfattar hela rikets befolkning. Som exempel härpå kan ges Riksförsäkringsverket (RFV) och Centrala studie-stödsnämnden (CSN).

3.1.5 Befolkningsregistrens finansiella förutsättningar

Folkbokförings- och aviseringsregistrens finansiella grund

Folkbokföringsverksamheten - insamlingen av bl.a. grunddata - finansieras över anslag på statsbudgeten.

Avisering och annat tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter sker - till och med utgången av kalenderåret 1997 - till myndigheterna genom riksaviseringsbandet. De myndigheter som får uppgifter via riksaviseringsbandet med stöd av förordning erlägger inte någon avgift för detta. Inte heller för centralt gjorda kategoriuttag till myndigheter tas avgifter ut. Kostnaderna för utlämnandet av dessa uppgifter, 10-15 milj. kr, bestrids inom anslaget till skatteförvaltningen.

Motiven för aviseringsregistret var (prop. 1994/95:201 s. 201) en förbättring av samhällets försörjning med grundläggande folkbokföringsuppgifter. Vissa ekonomiska konsekvenser av Aviseringsutredningens förslag - kostnaderna hos RSV - granskades av Statskontoret i en promemoria. Enligt den lönsamhetskalkyl som redovisades i promemorian kunde kostnaden för investering och utveckling av ett register i enlighet med regeringens förslag beräknas till ca 18 milj. kr. Driftkostnaderna beräknades till ca 5,5 milj. kr per år. Besparingarna för folkbokföringsverksamheten uppskattades samtidigt till ca 7,4 milj. kr per år. Dessa bestod i att personbevisanvändningen kunde minskas med ca 18 procent samt - när personbanden slopades - kostnadsbesparingar med ca 4 milj. kr för felrättningar på grund av att systemen tidigare inte passade ihop.

Under år 1997 finns såväl aviseringsregistret som personbanden och riksaviseringsbandet i drift, vilket medför dubbla kostnader för RSV.

Det nya aviseringssystemet bedömdes till en början - i likhet med det tidigare systemet - kunna bekostas inom befintliga anslag för skatteförvaltningen. Riksdagen beslöt att utnyttjandet av aviseringsregistret skulle avgiftsbeläggas (prop. 1995/96:217, bet. 1995/96:SkU2, rskr. 1995/96:65). Skälet var att fler myndigheter än beräknat anmälde intresse att vara aviseringsmottagare i det nya systemet.

Det antogs dessutom att användningen av ADB rent allmänt skulle öka under de kommande åren och att belastningen på aviseringsregistret skulle öka ytterligare. RSV fann då att det kunde uppkomma svårigheter med att klara finansieringen av aviseringskostnaderna med fasta anslag. Regeringen framhöll i sin proposition att de mottagare som tidigare inte använt riksaviseringsbandet eller personbanden hade erhållit folkbokföringsuppgifter på annat sätt och då sannolikt betalat för detta. Vissa användare av personbanden hade också - med stöd av folkbokföringskungörelsens bestämmelser - betalat avgifter för utnyttjandet.

De tidigare skiftande ekonomiska villkoren för tillgång till folkbokföringsuppgifterna var inte heller grundade på någon sammanhållen avvägning av hur kostnaderna borde fördelas. Enligt regeringens mening borde man inte tillämpa olika ekonomiska villkor för att förse de offentliga organen med folkbokföringsuppgifter. Övervägande skäl talade därför för att utnyttjandet av aviseringsregistret borde vara avgiftsbelagt. En myndighet måste då hela tiden väga behovet av en viss uppgift härur mot andra behov. Om aviseringen av folkbokföringsuppgifter är en "fri nyttighet" saknas - menade man - incitament till prövning av behovet.

Undantag - som beslutas av regeringen - ansågs kunna komma i fråga om det av särskilda skäl befanns motiverat beträffande visst uppgiftslämnande för centrala samhällsfunktioner. I de fall en uppgiftsskyldighet finns enligt lag eller förordning bör det kunna motivera att uppgiften tillhandahålls avgiftsfritt. I dessa fall har ju riksdag eller regering bedömt det vara av stor vikt att mottagaren får tillgång till folkbokföringsuppgifter. Ett annat skäl angavs vara att uttag av avgifter för uppgiftslämnande i hög grad skulle påverka myndighetens verksamhet. Den service som mottagarna i sådana fall skall få utan avgift bör enligt regeringens mening motsvara det tidigare tillhandahållandet. Avgiftsfrihet skall således inte medges för sådant utlämnande som sker genom dator-till-dator-koppling eller genom terminalåtkomst.

Kostnaderna för att tillhandahålla uppgifter varierar starkt beroende på i vilka former och på vilket medium uppgifterna lämnas. Avgifterna borde enligt regeringens mening utformas med hänsyn till detta och influtna medel skulle få disponeras i RSV:s verksamhet.

Prissättning

Den prissättning som här behandlas avser uteslutande kostnaden för uttag av uppgifter i elektronisk form. Priser för s.k. offentlighetsuttag på papper behandlas i ett annat avsnitt. Redan när regeringen lade proposition 1994/95:201 om avisering av folkbokföringsuppgifter, ansågs skäl föreligga att ta ut avgifter för att täcka de merkostnader som uppkommer för utlämnande i form av utskrifter på papper. Vidare ansågs att RSV borde ha möjlighet att ta ut ersättning för de särkostnader som uppkommer vid sådana uttag av urval av personuppgifter som kräver särskilda bearbetningar. Avgifter ansågs dock i angivna fall tills vidare inte kunna tas ut när skattemyndigheten enligt lag eller förordning är skyldig att tillhandahålla uppgifterna.

Förutsättningarna har dock ändrats i och med riksdagens tidigare nämnda beslut om ändringar i lagen om aviseringsregister m.m. Regeringen hänvisar i nämnda proposition (s. 20) bl.a. till Riksrevisionsverkets rapport Principer för prissättning av informationstjänster (RRV rapp. 1995:64), där verket lämnat förslag till hur avgifter för uttag av information ur databaser skall beräknas. Regeringen menar att de prin-

En kommun med 110.000 invånare har veckovis ändringsavisering på hela kommunen i elektronisk form. Antalet aviserade personer/poster per vecka kan förutsättas bli ca 1.000. Dessa förutsättningar ger en kostnad per vecka på 198 kr, beräknat enligt följande: 13 kr i fast kostnad och 185 kr i rörligt kostnad, eftersom kostnaden för tillhandahållande i elektronisk form är 0.185 kr per aviserad person ($13 + 0.185 \times 1.000$).

Detta ger en sammanlagd årskostnad om $(52 \times 198) = 10.296$ kr.

Vid uttag på papper blir årskostnaden $(13 \times [0.65 \times 1.000]) = 34.476$ kr.

Vid uttag i elektronisk form, men med daglig, avisering blir årskostnaden $(250 [13 + 0.185 \times 208]) = 12.870$ kr.

SPAR:s finansiella grund

För rätten till drift och marknadsföring av SPAR betalar Sema Group InfoData AB enligt avtal med staten en fast årlig avgift och en rörlig provision per uttagen adressuppgift. Dessa inkomster utgör för närvarande ca 7 milj. kr. Staten tillämpar här en bidragsprissättning. Inkomsterna redovisas på statsbudgetens inkomstsida.

SPAR-nämndens kansli finansieras av de medel som Statskontoret disponerar för stabsuppgifter.

Prissättning

Priset på tjänster i SPAR regleras i avtal mellan användaren och Sema Group Infodata AB.

Antalet terminalfrågor i SPAR uppgår till ca 13,5 milj. årligen. Stora användare som Rikspolisstyrelsen (RPS), har t.ex. egna system som är tekniskt knutna till SPAR. RPS betalar för närvarande sammanlagt 10 milj. kr. per år för de tjänster som tillhandahålls från SPAR, RPS-register anknutna till SPAR, BASUN, Rättsbanken, företagsregistren hos PRV, personregister hos kriminalvården, lantmäteriet och Telia.

RPS användning av SPAR sker ofta genom inhämtande av uppgifterna till de personregister som är knutna till SPAR. Denna modell kommer att renodlas fortlöpande.

Sema Group Infodata AB lämnar inte ut specificerade uppgifter om sina intäkter av SPAR. Avgiften för vanliga sökningar på personrelaterade uppgifter i SPAR varierar (enligt prislista för 1997 daterad i november 1996) mellan 3,10 kr och 10,15 kr per fråga. Kostnaden för vanliga terminalfrågor i SPAR, där personens identitet är känd, uppgår till mellan en 1 kr och 3 kr beroende på sökvariabeln i det enskilda fallet. Utlämnandeprövningen beträffande sekretessbelagda uppgifter kan också återverka på priset per transaktion.

RTB:s finansiella grund

Registret över totalbefolkningen är till hälften anslagsfinansierat över SCB:s budget.

Prissättning

Det förekommer vissa uttag av befolkningsuppgifter ur RTB efter sekretessprövning. Kunden debiteras därvid för vad man anser vara en uttagskostnad. I denna ingår

- kostnader för överföring av information från SCB till kunden och för de system som tagits fram för dessa ändamål,
- kostnader för service i anslutning till överföringar av statistiken, t.ex. i form av selekteringar, samkörningar, analyser eller konsultationer utöver de som behövs för att kunna använda statistiken,
- kostnader för marknadsföring,
- kostnader för försäljning, d.v.s. för ordermottagning och orderregistrering, fakturering m.m. och
- bidrag till driften.

I personalkostnaden ingår påslag för indirekt personalkostnad. Kostnader för exempelvis system och marknadsföring schablonberäknas utifrån bedömningar av en samlad efterfrågan.

3.2 Företags- och näringsregistren

3.2.1 Samhällets företags- och näringsuppgifter

Grunden för registreringen - de olika associationsformerna

Vårt nuvarande associationsrättsliga system erbjuder olika sammanslutningsformer för olika typer av verksamhet. Registrering av aktiebolag infördes 1897 och förlades till Patent- och registreringsverket (PRV) och vid dess bolagsavdelning (PRV Bolag) har sedermera aktiebolagsregistret (ABR) byggts upp. Registreringen av övriga företagsformer fördes fram till 1992 länsvis. Därefter förs även dessa register vid PRV.

PRV

PRV:s myndighetsroll inom bolagsområdet omfattar granskning och registrering samt utfärdande av bevis. Regeringsbeslut angående verksamhet och finansiering har meddelats den 19 december 1996. De övergripande målen för PRV:s verksamhet är, enligt beslutet, att erbjuda ändamålsenliga, kvalitativt högtstående och serviceinriktade tjänster på de immaterial- och associationsrättsliga områden som PRV har ansvar för. PRV Bolag har till huvuduppgift att förvalta ett aktiebolagsregister med information om samtliga svenska aktiebolag. Man samlar därför in, kontrollerar, förvaltar och distribuerar aktiebolagsinformation med uppgifter om styrelser, revisorer, aktiekapital, firmatecknare, likvidation, konkurs, ackord samt räkenskapsinformation. Informationen används framför allt av myndigheter och av näringsliv men efterfrågas i viss utsträckning också av enskilda personer.

PRV Bolag skall inom sina olika verksamhetsområden tillhandahålla tjänster snabbt och med hög kvalitet. Verksamheten skall finansieras med intäkter från avgifter.

Registreringens syfte - subjeksregistrering

Det finns två tydliga motiv för registreringen, nämligen dels att ge underlag för kontroller av att anmälda uppgifter är korrekta, dels att ge offentlighet åt uppgifterna.

Den grundläggande registreringen av företagen som juridiska personer (s.k. subjeksregistrering) sker idag i flera olika register. Juridiska personer tilldelas normalt ett s.k. organisationsnummer vid subjeksregistreringen. De viktigaste subjeksregistren är

- ABR (för aktiebolag, utländska företags filialer),
- PRV:s handelsregister (handelsbolag, kommanditbolag, ekonomiska föreningar m.fl.),
- register vid SCB (för statliga myndigheter, kommuner m.fl.) och

- register vid skattemyndigheterna (för oskiftade dödsbon, ideella föreningar m.fl.).

3.2.2 Aktiebolagsregistret

ABR erhåller sin indata från svenska aktiebolag eller blivande sådana samt från landets tingsrätter. PRV är dessutom ofta tvungna att begära in kompletteringar till följd av att de erhåller felaktigt ifyllda eller ej fullständiga handlingar av aktiebolagen. All indata kommer på papper, förutom den som kommer från de ombud som har en direktuppkoppling till bolagsavdelningen. Papperen utgörs antingen av förtryckta blanketter eller dokument skrivna enligt en viss form som är föreskriven enligt lag. Årsredovisningar är ett exempel på sistnämnda form.

3.2.3 Handels- och föreningsregistret

Sedan den 1 januari 1993 återfinns även de tidigare länsvis förda handels- och föreningsregistren hos PRV. Överföringen av registren från länsstyrelserna till PRV avslutades vid utgången av 1994 i enlighet med den av regeringen beslutade tidsplanen.

PRV:s övertagande av handels- och föreningsregistren från länsstyrelserna har i allt väsentligt medfört de förväntade fördelar som utgjorde huvudskälet till reformen. Numera tillämpas t.ex. lika handläggningsrutiner för ärenden från alla bolag eller föreningar oavsett geografisk belägenhet. Att föra register av detta slag på samma plats innebär vidare en gemensam informationskälla för alla former av bolag och föreningar. Den mer omfattande granskningen av firmanamn mot fler register innebär också en högre kvalitet för bolagsfirmor.

3.2.4 Konkursregistret

PRV ansvarar från och med den 1 oktober 1995 för ett centralt register över konkurser avseende fysiska personer och dödsbon. Tingsrätterna rapporterar beslutade konkurser till PRV. PRV skall använda registret i sin verksamhet, vilket bl.a. innebär att personer i konkurs skall avregistreras som företagsföreträdare. PRV skall vidare lämna upplysningar ur konkursregistret samt utfärda bevis om att en person inte är försatt i konkurs.

3.2.5 Näringsförbudsregistret

PRV har fr.o.m. den 1 juli 1994 tagit över förandet av näringsförbudsregistret. Antalet ikraftvarande näringsförbud var vid utgången av budgetåret 1994/95 176 stycken.

3.2.6 Databasen näringslivsregister

Under senare år har en databas, näringslivsregister (NLR), byggts upp med uppgifter utifrån kravspecifikationerna. Basen omfattar de fyra registren

- ABR,
- handels- och föreningsregistret,
- konkursregistret och
- näringsförbudsregistret.

NLR förvaltas och används av PRV Bolag men utnyttjas också av externa intressenter såsom banker, försäkringsbolag, revisionsbyråer, företag och myndigheter m.fl. PRV Bolag har därför också till uppgift att förmedla uppgifter ur NLR. Detta sker i huvudsak från kundserviceenheten, som också står till tjänst med rådgivning i bolagsärenden. Rådgivningen satsar fem assistenter och en jurist. Övriga tjänster som erbjuds kan delas in i

- upplysning och
- försäljning.

Offentlighetsprincipens krav tillgodoses dels genom presentationsterminaler i myndighetens lokaler, dels genom telefonservice, som är det vanligaste sättet att få upplysningar ur NLR.

3.2.7 Försäljning av uppgifter

Försäljning av uppgifter ur ABR sker ursprungligen med stöd av ett regleringsbrev. PRV, som är en helt avgiftsfinansierad myndighet, utvecklade tidigt verksamheten på ett sätt som går utöver vad offentlighetsprincipen kräver. Man utvecklade serviceverksamheten och började genom en form av uppdragsverksamhet att tillhandahålla bl.a. registreringsbevis, kopior av årsberättelser och bolagsordningar men även utskrifter ur ADB-registret. Informationsavdelningens försäljningsenhet erbjuder nu en rad olika produkter såsom registreringsbevis, räkenskapsbevis, utsökningslistor, bolagsbildningsinformation, ADB-baserad information och prenumerationer. Beställningar kan göras per telefon (manuellt eller med automatik), telefax, brev eller genom direktuppkoppling. Information lämnas ut genom direktuppkoppling och på magnet-

band. Försäljningsenheten tar emot i storleksordningen 1.500 beställningar per dag. Det som framför allt efterfrågas är registreringsbevis och anledningen härtill är att banker, kunder och leverantörer m.fl. kräver sådant vid bland annat upphandlingsärenden. Enheten har ett kundregister med 105.000 kunder.

Efterfrågan kan enligt PRV spaltas upp i tre grupper enligt följande

- upplysningsföretag,
- myndigheter i vid bemärkelse och
- näringslivet.

3.2.8 BASUN

Det allmänna företagsregistret förs av SCB med stöd av ADB. Det marknadsförs under namnet BASUN efter namnet på den utredning som en gång föreslog dess inrättande. I den fortsatta framställningen används därför namnet BASUN.

BASUN skall förse företag, marknadsaktörer och allmänheten i övrigt med aktuell information om företag och arbetsställen. Registret omfattar uppgifter om dels dem som har tilldelats organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. (med undantag för dödsbon), dels de enskilda näringsidkare som förekommer i handelsregister, dels fysiska personer och dödsbon som regelbundet bedriver näringsverksamhet eller som regelbundet har någon anställd.

Registret innehåller - i stort - de uppgifter som finns hos PRV med kompletterande information om

- arbetsställeindelning,
- ideella sektorer (bl.a. idrotts- och intresseorganisationer),
- offentliga sektorn samt
- kyrkan.

BASUN baseras bl.a. på moms- och arbetsgivarregistrering och F-skattebevis hos skattemyndigheterna samt på uppgifter från Svensk Adressändring AB. Uppgifter hämtas sålunda från dels centrala skatteregistret hos Riksskatteverket med veckovisa aviseringar (register med basuppgifter om företag, mervärdeskatteregister, arbetsgivarregister och övriga företagsregister), dels aktiebolags- och handelsregistren hos PRV. Kompletterande uppgifter hämtas från det centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR) och vissa andra register vid SCB samt genom enkäter.

BASUN sänder ut enkäter två gånger per år till alla företag och organisationer som man vet har eller bedömer kan ha verksamhet vid flera adresser (arbetsställen). Indikationer på nyetableringar hämtas från

PRV. Dessa undersökningar omfattar ca 10.000 företag och ca 100.000 arbetsställen. Branschinformationen bygger på SNI 95. Ytterligare information inhämtas från Telia och från kommuner och andra registeranvändare.

Registret får - allmänt sett - användas av myndigheter och enskilda. BASUN är författningsreglerat genom förordning (1984:692) om det allmänna företagsregistret. Uppgifterna i BASUN skall enligt ändamålsbeskrivningen användas av registerföraren för att

- avisera andra register om ändringar av uppgifterna i registret (ändringsavisering) och
- göra urval av uppgifter ur registret (urvalsdragning).

Uppgifterna i registret skall dessutom kunna utnyttjas av andra för att

- komplettera och kontrollera uppgifter i andra register och
- komplettera och kontrollera uppgifter i övrigt om de fysiska och juridiska personer som omfattas av registret.

3.2.9 CFAR

Eftersom BASUN beskrivits och detta är nära knutet till SCB:s centrala företags- och arbetsställeregister (CFAR), bör några ord nämnas också om det senare registret.

CFAR är utvecklat ur SCB:s centrala företagsregister (CFR) som funnits sedan 1960-talet. Det byggdes upp som en viktig komponent i statistikframställningen såväl hos SCB som hos andra myndigheter och organisationer. Inom SCB användes CFR som ett underlag för bl.a. industri-, finans- och handelsstatistiken.

Det finns tre förordningar inom EU som behandlar innehåll och funktion för ett företagsregister och dess anpassning till statistikproduktionen. Rådets förordning (nr 3037/90) behandlar statistisk näringsindelning inom EU. Rådets förordning (nr 2186/93) föreskriver en skyldighet för det nationella statistiska institutet (SCB) att för statistikändamål föra ett register som omfattar juridisk enhet, lokal enhet och företagsenhet. Rådets förordning (nr 696/93) behandlar de statistiska enheterna för observation och analys av produktionssystemet inom gemenskapen.

CFAR är en hörnpelare i den ekonomiska statistiken vars primära syfte är att utgöra underlag för den ekonomiska politiken. Ett antal statistikområden är upptagna i fristående program under huvudrubriken Ekonomisk politik, nämligen

- nationalräkenskaper,
- finansräkenskaper,
- utrikeshandel,

- tjänstenärings,
- industriindikatorer,
- kommunal ekonomi och
- priser.

Syftet med den ekonomiska statistiken är att tillgodose behoven av statistisk information hos politiker och andra beslutsfattare, företagare och marknadsaktörer, opinionsbildare, forskare samt allmänhet om den svenska ekonomins läge och utveckling. Det är i första hand de makroekonomiska begreppen i national- och finansräkenskaper som står i fokus. Den års- och kvartalsvisa statistiken utgör både underlag för nationalräkenskaperna och fristående informationskällor. Korttidsstatistiken är indikatorer för utvecklingen av viktiga ekonomisk-politiska variabler.

CFAR är också en viktig grund för skapandet av och sambearbetningen med andra statistiska basregister som bl.a. sysselsättningsregistret och kontrolluppgiftsregistret.

3.2.10 Företags- och näringsregistrens finansiella förutsättningar

PRV:s finansiella grund

Riksdagen har tidigare beslutat om PRV:s verksamhet för treårsperioden 1993/94-1995/96 (prop. 1993/94:100 bil. 13, bet. 1993/94:LU25, rskr. 1993/94:207). De riktlinjer som därmed gäller för verksamheten är oförändrade.

Riksdagen har beslutat om PRV:s verksamhet för år 1997 (prop. 1996/97:1, utgiftsområde 24, bet. 1996/97:NU1, rskr. 1996/97:120).

Regeringsbeslut angående verksamhet och finansiering har givits den 19 december 1996. Beträffande åiterrapportering sägs bl.a. att verkets investeringar i IT-stöd och resultatet av dem skall redovisas och kommenteras separat.

Verksamheten skall finansieras med avgifter, vars storlek när det gäller myndighetsutövningen bestäms av regeringen och i fråga om uppdragsverksamhet av PRV. Av regleringsbrevet framgår vidare att PRV inom sitt ansvarsområde får bedriva uppdragsverksamhet även utan samband med ansökningar.

Uppdragsenhetens intäkter för budgetåret 1997 har beräknats till 57,7 milj. kr. De totala kostnaderna under motsvarande tid är 50,394 milj. kr, inklusive del i over-head. Härtill kommer del i räkenskapsenhetens

kostnad med 4,8 milj. kr och del i IT-projektets totala kostnad beträffande den nya informationsdatabasen. Av IT-projektets totala kostnader hänför sig 70 milj. kr till 1997, varav uppdragsenheten skall belastas med en tredjedel eller 24 milj. kr. Uppdragsenhetens sammanlagda kostnader uppgår då till 79,194 milj. kr eller ca 18 procent av hela bolagsavdelningens kostnad. Resultatet beräknas bli ett underskott på 22,194 milj. kr.

Det råder nu en viss balans mellan intäktsslagen på uppdragsenheten. Varje förändring i negativ riktning måste - med oförändrat resultat - motsvaras av en motsvarande ökning i ett annat inkomstslag.

Prissättning

PRV skall finansiera sin verksamhet med avgifter. PRV Bolag tillämpar full kostnadstäckning i sina avgifter. Det innebär att *all* prissättning avspeglar kostnaderna för uppbyggnad av databasen.

Avgifternas storlek bestäms av PRV - utom ifråga om de avgifter som regleras i 15 § avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsinkomsterna får disponeras av verket. Avgifterna skall framgå tydligt i en särskild avgiftslista som skall finnas lätt tillgänglig. Enligt 8 § PRV:s instruktion får verket, utan hinder av vad som anges i 16 § och 21 § första stycket avgiftsförordningen (1992:191), ta ut

- avgift för kopia av allmän handling och för utskrift av upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor, samt
- avgift av staten för kopia eller avskrift av allmän handling, utskrift av upptagning för automatisk databehandling, kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning samt för bevis och registerutdrag.

S.k. standarduttag tillhandahålls i form av t.ex. registreringsbevis eller kopior av årsredovisningar. De olika tjänsterna har redan berörts och omfattar

- telefonservice - enligt vanlig telefontaxa eller enligt förhöjd taxa via 071-nummer,
- beställning av utdrag eller kopior samt
- modemuppkoppling till databaser.

Någon konkurrens föreligger inte vad gäller standarduttag. Viss konkurrens finns beträffande förädlad information. Inom ramen för uppdragsverksamhet görs sammanställningar av information enligt kundens önskemål.

BASUN/CFAR:s finansiella grund

Verksamheten BASUN inom SCB har informationsspridning som huvuduppgift och bygger på full kostnadstäckning. Verksamheten är således helt avgiftsfinansierad.

3.3 Register om fastigheter och grundläggande geografiska data

Information i samhället har ofta en lägeskomponent. Även databaser över personer och företag kan därför ses som geografiska register. Det är dock registren över fastigheter, byggnader och de databaser som motsvarar mer traditionella kartor som är av utpräglat geografisk karaktär.

3.3.1 Samhällets register om fastigheter

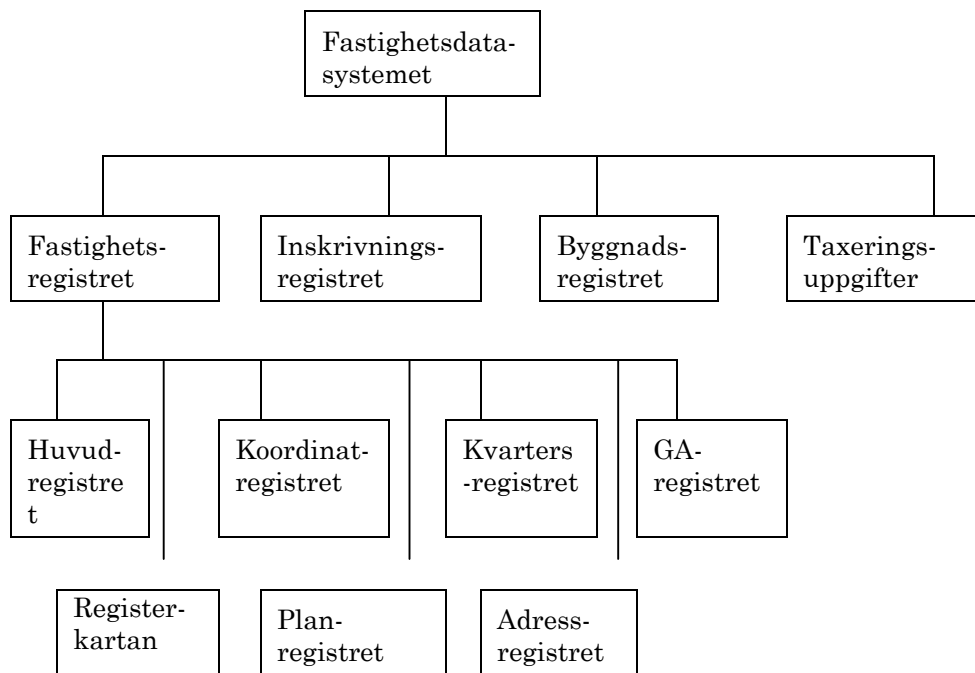
Samhällets system för lagring och presentation av information om fastigheter utgörs av fastighetsdatasystemet (prop. 1968:1 bil 4, bet. 1968:3LU5, rskr. 1968:80). Fastighetsdatasystemet innehåller uppgifter om bl.a. fastigheter, byggnadsinformation, taxeringsuppgifter, ägarförhållanden, in-teckningar, samfälligheter och planer. I systemet ingår även en digital fastighetsregisterkarta som är en geografisk redovisning av fastigheter samt planer och bestämmelser.

Fastighetsdatasystemet är rikstäckande sedan hösten 1995 med undantag för adressinformation, kvartersregister och den digitala registerkartan. Systemet är ett av de första och största ADB-satsningarna i landet. Uppbyggnaden har tagit närmare 30 år. Systemet har en bred och mångsidig användning i hela samhället.

Lantmäteriverket ansvarar för fastighetsdatasystemet. Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande landskaps- och fastighetsinformation. I detta ligger bl.a. ett ansvar för att effektivt försörja samhället med denna information.

Fastighetsdatasystemet med delregister

Fastighetsdatasystemet består av flera delregister (se figur 3.3.1a). De två huvudregistren är ett fastighetsregister och ett inskrivningsregister. Dessutom finns ett basregister över byggnader. I övrigt sker också redovisning av vissa taxeringsuppgifter. Fastigheternas unika beteckningar är det övergripande identitetsbegreppet.



Figur 3.3.1a Fastighetsdatasystemet med delregister

Fastighetsdatasystemet regleras främst av fastighetsdatakungörelsen (1974:1058). Kungörelsen är inte anpassad till dagens informationssamhälle. Regeringen har därför låtit en utredning (dir. 1995:120) se över regleringen. Utredningen som antog namnet Fastighetsdatautredningen, har lämnat ett betänkande Fastighetsdataregister (SOU 1997:3). I betänkandet föreslogs bl.a. en lag och en förordning för fastighetsdataregistret. Frågan om en ny lagstiftning bereds för närvarande i Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Fastighetsregistret

Fastighetsregistret innehåller uppgifter om fastigheter, samfälligheter, planer m.m. Fastighetsregistret är uppdelat i olika delregister. Dessa är

- huvudregister,
- registerkarta (digital),
- koordinatregister,
- planregister,
- kvartersregister,
- adressregister, samt
- gemensamhetsanläggningsregister (GA-register).

I fastighetsregistret utgör varje kommun ett registerområde. Fastighetsregister förs av den statliga lantmäterimyndigheten i länet eller, i förekommande fall, den kommunala lantmäterimyndigheten. Lantmäteriverket ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret som en del i

fastighetsdatasystemet och statens system för digitala registerkartor. Kommunala lantmäterimyndigheter som inte använder det statliga systemet för automatisk databehandling av registerkartor ansvarar dock själva för drift och förvaltning av det egna systemet. Kvartersregister och adressregister är frivilligt och förs endast om en kommun begär det.

Fastighetsregistret regleras av fastighetsregisterkungörelsen 1974:1059.

Inskrivningsregistret

Inskrivningsregistret innehåller uppgifter om ägarförhållanden, inteckningar m.m. Inskrivningsregistrets innehåll redovisas i sex avdelningar. De olika avdelningarna har information om lagfart, tomträttsupplåtelse, tomträttsinnehav, inteckningar m.m., anteckningar och äldre förhållanden.

Registret består av beslut och anteckningar ifrån inskrivningsmyndigheterna vilka är förlagda till vissa tingsrätter. Inskrivningsregister förs för varje inskrivningsmyndighets område.

Byggnadsregistret

Fastighetsdatasystemet har kompletterats med ett basregister över byggnader, byggnadsregistret (prop. 1992/93:100 bil 15, bet. 1992/93:BoU14, rskr. 1992/93:217). Registret innehåller beteckningen på den fastighet där byggnaden är belägen, ett särskilt enhetsnummer för byggnaden, byggnadens belägenhet i form av bl.a. koordinater och adress samt en koppling till fastighetstaxeringsuppgifter. Det är möjligt att föra tilläggsinformation som t.ex. uppgifter om komplementbyggnader, ytterligare uppgifter angående läge (t.ex. statistikområde) och av vissa specifika bygglovuppgifter, uppgifter om energianvändning, antal lägenheter m.m. Beslut om att föra tilläggsinformationen fattas av respektive kommun.

Ajourföringen regleras genom samverkansavtal mellan Lantmäteriverket och respektive kommun. Kommunernas deltagande är frivilligt men i princip medverkar samtliga kommuner.

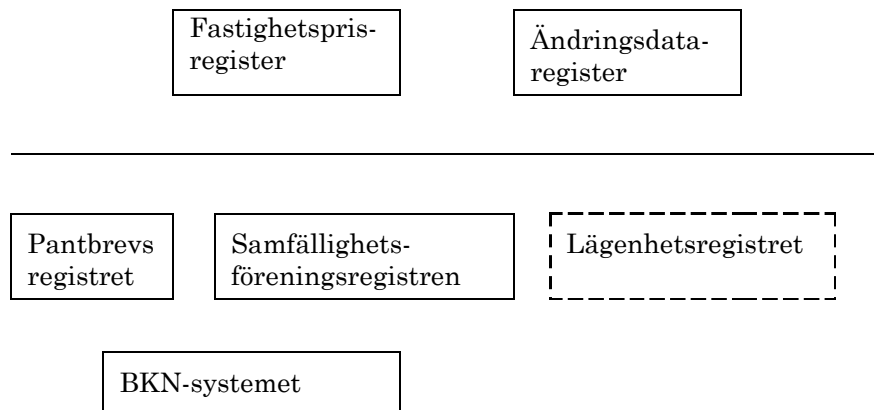
Byggnadsregistret har reglerats genom införandet (1995:1477) av bestämmelsen i 4 a § fastighetsdatakungörelsen (1974:1058).

Taxeringsuppgifter

I fastighetsdatasystemet redovisas uppgifter ur skattemyndigheternas taxeringsregister. Dessa uppgifter knyts till fastighet och byggnad och används bl.a. i utdata från fastighets- och byggnadsregistren. Det gäller uppgifter som t.ex. taxeringsvärden, taxeringskoder och ägaruppgifter.

Register i anslutning till fastighetsdatasystemet

I anslutning till fastighetsdatasystemet har det byggts upp ett antal register. Dessa ingår dock inte i själva systemet (se figur 3.3.1b).



Figur 3.3.1b Register i anslutning till fastighetsdatasystemet

Fastighetsprisregistret

I fastighetsprisregistret lagras uppgifter om alla fastighetsköp i Sverige från 1986 och framåt. Registret håller på att utvecklas vilket innebär att andra typer av fång kommer att registreras först från och med 1998. Fastighetsprisregistret innehåller uppgifter om köp (köpeskilling, datum, m.m.) uppgifter från taxeringsregistret (taxeringsvärde, storlek, ålder och standard hos byggnaden) samt uppgifter om adress och koordinater. Uppgifterna används för urval och beräkningar, t.ex. vid Lantmäteriverkets arbete i samband med fastighetstaxering. Vidare används basen för uppdatering av externa system som används för t.ex. fastighetsvärdering och prisanalyser. Fastighetsprisregistret är inte författningsreglerat.

Ändringsdataregistret

Ändringsdataregistret innehåller uppgifter om ändringar i fastighetsdatasystemet, t.ex. att en fastighet har bildats eller bytt lagfaren ägare. Genom ändringsdata uppdateras lokala system hos främst kommuner.

Pantbrevsregistret

Pantbrev kan numera utfärdas genom registrering i pantbrevsregistret (prop. 1993/94:197, bet. 1993/94:LU33, rskr. 1993/94:349). Sådana pantbrev benämns datapantbrev. I pantbrevsregistret anges bl.a. datum för ansökan och inskrivningsmyndighetens aktnummer, pantbrevshavarens namn och datum för registreringen. Pantbrevsregistret förs av Lantmäte-

riverket. Pantbrevsregistret regleras i lagen (1994:448) om pantbrevsregister och förordningen (1994:598) om pantbrevsregister.

Samfällighetsföreningsregistren

Samfällighetsföreningar registreras hos lantmäterimyndigheten i länet. Hos varje sådan myndighet skall föras ett samfällighetsföreningsregister för införing av de uppgifter som enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter eller annan författning skall anmälas för registrering eller annars tas in i registret. Bestämmelser om detta finns i förordningen (1993:1270) om användning av automatisk databehandling vid förande av samfällighetsföreningsregister m.m. Även de förteckningar som förs över vägföreningar och vägsamfälligheter eller över samfälligheter som bildats med stöd av lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar skall registerföras med stöd av ADB. Registret innehåller uppgifter om föreningsnamn, förvaltningsobjekt, säte, ändamål, organisationsnummer, styrelse, firmatecknare m.m.

Lägenhetsregistret

Riksdagen beslutade år 1995 om ett lägenhetsregister (prop. 1995/96:90, bet. 1995/96:FiU06, rskr. 1995/96:17). Lägenhetsregistret skall inrättas i anslutning till fastighetsdatasystemet. Riksdagsbeslutet innebär att Lantmäteriverket och kommunerna för bl.a. folkbokförings- och statistikändamål skall föra ett lägenhetsregister.

Registret skall omfatta samtliga lägenheter som helt eller till en inte oväsentlig del är avsedda att användas som bostad (bostadslägenhet). Registret skall få innehålla uppgifter om fastighet, byggnad, lägenhetsbeteckning och övriga uppgifter om lägenheten. Det finns närmare preciserat av regeringen vilka uppgifter som skall ingå såvitt gäller ägare/upplåtelseform, byggnadstyp och slag av lägenhet, byggnadens ålder m.m., lägenhetsutformning, belägenhet samt identifikationsuppgifter. I uppläggningsen hämtas uppgifter dels från byggnadsregistret, dels från fastighetsägarna. Lägenhetsregistret bygger på att unika adresser till alla bostadsenheter finns i fastighetsdatasystemet.

Registret regleras genom lagen (1995:1536) om lägenhetsregister som trädde i kraft den 1 januari 1996 i fråga om Gävle kommun och Högalids församling i Stockholms kommun. I dessa kommuner har nu registren upprättats och det bedrivs för närvarande provverksamhet. I övrigt träder lagen i kraft den dag regeringen bestämmer. Den närmare regleringen ges i en förordning (1996:435). En översyn av regleringen bereds för närvarande i Regeringskansliet (Finansdepartementet).

BKN-systemet

På uppdragsbasis har det utvecklats ett datorstöd för Statens bostadskreditnämnd, BKN-systemet. Genom systemet får banker och andra kreditinstitut, i samband med låneutbetalningar, kreditgarantier från Statens bostadskreditnämnd enligt förordningen (1991:1271) om statlig kreditgaranti för bostäder. Systemet bygger bl.a. på att uppgifter om ägarförhållanden m.m. kontrolleras mot inskrivningsregistret. Långivarna är registeransvariga. Lantmäteriverket sköter teknisk drift och förvaltning. BKN-systemet har kopplingar till det av Boverket utarbetade FENIX-systemet. Detta system innehåller uppgifter till grund för bostadssubventionering. Subventioner betalas ut av Boverket. För att säkerställa att utbetalningen görs till rätt ägare sker en avstämning mellan FENIX-systemet och fastighetsdatasystemet omedelbart före utbetalningen. Denna del regleras genom avtal mellan Lantmäteriverket och Boverket.

Övriga register

Riksskatteverket har ett fastighetstaxeringsregister. I registret registreras de uppgifter som behövs för fastighetstaxeringen. Utbyte av uppgifter sker mellan fastighetstaxeringsregistret och fastighetsdatasystemet.

3.3.2 Samhällets grundläggande geografiska data

Uppbyggnaden av basdata med geografisk inriktning har pågått länge i Sverige. Utvecklingen av geografiska basdata befinner sig nu i ett intensivt skede. Det sker en övergång från konventionella kartor till databaser. Detta är en betydligt mer komplicerad process än överföring av register till databaser. Databaserna skall nämligen kunna ligga till grund för såväl traditionell kartproduktion som för direkt utnyttjande i olika former av informationssystem.

Det finns ett trettiotal myndigheter som producerar geografiska data. Lantmäteriverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om grundläggande landskaps- och fastighetsinformation. I övrigt bör särskilt nämnas Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Vägverket, SCB, Riksantikvarieämbetet, Statens naturvårdsverk och Rymdbolaget/Satellitbild AB. Dessutom sker en omfattande produktion hos kommunerna. Det finns en mängd olika databaser och andra produkter från dessa och andra producenter. I det följande ges en översikt över vissa av de större produkterna.

Geodetiska nät

All lägesangivelse förutsätter någon form av referenssystem. I geografiska sammanhang brukar dessa delas upp i plan (triangelnät) och höjd. Riksnätet i plan utgörs av ett antal punkter definierade i ett gemensamt koordinatsystem. Höjdnätet består av ett antal punkter som är bestämda i höjd över havet. Uppgifterna om de moderna näten finns lagrade i digital form. Det pågår en modernisering och komplettering av näten.

Lantmäteriverket ansvarar för de geodetiska rikssystemen och stöd för mätning som även innefattar satellitbaserad lägesbestämning och navigering.

Geografiska Sverigedata och allmänna kartor

Lantmäteriverket tillhandahåller geografiska data under samlingsnamnet Geografiska Sverigedata (GSD). GSD omfattar i första hand den grundläggande landskapsinformation som normalt redovisas i de allmänna kartorna men avser också annan geografisk information som efterfrågas av många användare i samhället. Databaser med grundläggande landskapsinformation byggs för närvarande upp med sikte på att vara rikstäckande år 2003.

Lantmäteriverket avser att ta fram och ajourhålla en rikstäckande geografisk databas med grundläggande geografiska data (GGD) för användning i databasuppbyggnad (GSD m.m) och för kartframställning. Databasen kommer att byggas upp i etapper och anpassas för geografiska informationssystem.

De av Lantmäteriverket producerade allmänna kartorna ges ut i tryckta kartserier som benämns Gula (ekonomiska) kartan, Gröna (topografiska) kartan, Blå (väg) kartan, Fjällkartan och Röda kartan. Lantmäteriverket producerar också översiktskartor i mindre skalor. Kartornas innehåll blir genom GSD i allt större omfattning tillgängligt också i digital form.

Geologisk information

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har som övergripande mål att undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi. Av tradition har informationen presenterats på kartor med tillhörande beskrivningar t.ex. berggrunds-, jordarts-, grundvatten-, maringeologiska och geokemiska kartor.

En stor del av den geologiska informationen som nu samlas in på land och till havs lagras i någon form av databas. Baserna innehåller uppgifter om olika geologiska data knutna till geografiska lägen. Det finns databaser som motsvarar de traditionella kartorna men också s.k. tabell-

databaser som innehåller uppgift om olika geologiska objekt och inventeringar m.m.

Det övergripande målet har av riksdagen konkretiserats till bl.a. att geologisk information skall finnas för 75 % av Sveriges landyta år 2022 och för 100 % av kontinentalsockeln år 2060 (prop. 1994/95:100 bil. 13, bet. 1994/95:NU18, rskr 1994/95:300 och rskr 1994/95:301). För täckning av de prospekteringsintressanta delarna av Västerbottens och Norrbottens län med information om berg, jord och markgeokemi har delmål året 2010 satts för ett heltäckande geologiskt underlag.

Sjögeografisk information

Sjöfartsverket håller för närvarande på att bygga upp sjökortsdatabaser. Ur dessa databaser skall Sjöfartsverket generera traditionella tryckta sjökort och digitala sjökort. Senast 1999 skall nyproducerade sjökort framställas digitalt samtidigt som digitalisering av befintliga sjökort skall vara avslutad.

Sjöfartsverket har upprättat en djupdatabas som bl.a. innehåller en kontinuerlig kust- och kurvbild som omfattar ett 30-tal objektklasser.

Kommunal information

En översiktlig redovisning av samhällets geografiska data kräver en redogörelse av kommunernas insatser. Mellan staten och kommunerna råder ett delat ansvarsförhållande när det gäller grundläggande geografiska produkter. Kommunerna svarar för de detaljerade grundläggande geografiska databaserna och kartorna. Dessa brukar benämnas storskalig information och har av tradition ansetts utgöra produkter i större skala än 1:10 000. Den kommunala databas- och kartframställningen omfattar i regel tätbebyggda områden eller sådana områden som avses tas i anspråk för bebyggelseändamål. Det kommunala ansvaret grundar sig på kommunernas uppgifter inom samhällsplaneringen och den tekniska försörjningen med gator, vatten och avlopp, el m.m.

Kommunernas omfattande verksamhet inom samhällsbyggandet leder till att en mängd databaser med geografisk information etableras. En huvudprodukt är primärkarteverken som numera ofta helt föreligger i digital form. Som följdprodukter kan nämnas grundkarta, nybyggnadskarta och förrättningskarta samt olika översiktskartor. Andra kartprodukter som ofta framställs är ledningskartor och turistkartor.

Nationell vägdatabas

Regeringen har givit Vägverket i uppdrag att upprätta en nationell digital vägdatabas som i sin helhet skall vara etablerad under år 1999. Väg-

databasen kommer att omfatta det statliga och kommunala vägnätet samt i viss utsträckning även skogsbilvägnätet.

Övrig information

Det finns en lång rad aktörer som bidrar till produktion av geografiska data. Många av dessa producenter har påbörjat en anpassning av sina produkter för att göra dem generellt användbara i informationssystem. Uppgifternas omfattning, förutsättningar och resurstillgång varierar och därmed också tidpunkterna för när en övergång till helt digitala system kan vara genomförd. I det följande ges en översiktlig lägesbild.

SMHI producerar planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. Ett exempel är Svenskt vattenarkiv (SVAR) som är en databas med beskrivning över avrinningsystemen i Sverige. Geografisk koppling finns genom lagring av koordinater. SVAR håller på att utvecklas till en informationsbank över Sveriges vattenförhållanden. Ur databasen tas fram statistik och kartor.

SCB kan leverera statistik till geografiska informationssystem. Informationen lagras i en statistikbas och en geografidatabas. Statistikbasen innehåller uppgifter om befolkning, företag, fastigheter och jordbruksdata. Geografidatabasen innehåller gränskoordinater för ett antal områdesindelningar. Genom att kombinera dessa baser uppstår möjligheter till geografiska analyser.

Lantmäteriverket producerar en databas med vegetationsinformation som med nuvarande produktionstakt blir rikstäckande i mitten av nästa sekel. Miljödatacentrum har drivit en del av EU programmet CORINE Land Cover vilket ger en uppbyggnad av miljödatabaser med vegetations- och markanvändningsklasser som för Sveriges del blir klar till år 2001. CORINE är numera ett gemensamt projekt mellan Lantmäteriverket, Statens naturvårdsverk (SNV), Rymdbolaget och Miljödatacentrum och med Lantmäteriverket som huvudman.

Statens naturvårdsverk handhar frågor om miljövärd. Det finns register över riksintressen för naturvård och friluftsliv enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Riksregistret för skyddad natur ger en övergripande och rikstäckande bild av läget när det gäller områden som är skyddade enligt naturvårdslagen (1964:822).

Riksantikvarieämbetet arbetar bl.a. med att bevara och levandegöra kulturarvet. Fornminnesregistret innehåller beskrivningar av fornlämningar och övriga kulturlämningar som registrerats. Dessutom finns en kartdatadel med geografisk information om läge och geometrisk representation som lagras i Lantmäteriverkets databas GGD. Ett urval av den geografiska informationen sprids på de tryckta allmänna kartorna. Avsikten är att digitaliseringen skall vara färdig till år 2000.

Arbete pågår med att utveckla ett bebyggelseregister för kulturmiljövården i syfte att dels beskriva landets bebyggelse, dels lyfta fram den bebyggelse som är kulturhistoriskt värdefull. Registret avses kopplas till fastighetsdatasystemet. Riksintresseregistret är en databas över de områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Till varje område är knutet lägesdata i form av tyngdpunktskoordinater och polygonnät som beskriver områdets gränser. En databas håller på att byggas upp om det historiska odlingslandskapet anpassad till geografiska informations-system. År 2001 kommer basen att innehålla 10 procent av det historiska jordbrukslandskapets totala areal.

3.3.3 Samhällets användning av och samverkan kring landskaps- och fastighetsinformation

Samhällets användning

Den aktuella informationen har en bred användning i olika sektorer i samhället. Särskilt kan nämnas samhällsplanering, kommunikationer, försvar, miljövård, natur- och kulturvård, jord- och skogsbruk, energi, skatte- och taxeringsverksamhet samt statistik. Delar av näringslivet är beroende av informationen. Fastighetsdatasystemet är ett basystem för fastighetsmarknaden, d.v.s. för kreditgivning, fastighetsförmedling och försäkring samt ADB-stöd för fastighetsbildning och inskrivning. För företags- och sysselsättningsutveckling inom nya verksamheter grundade på geografisk informationsteknik m.m. är lätt tillgänglig geografisk information en förutsättning. För allmänheten är såväl smidig tillgång till fastighetsinformation som en god försörjning med kartor m.m. av stor betydelse.

De offentliga registren och databaserna innehåller ett urval av information på riksnivå. Det är därför vanligt att innehållet bearbetas tillsammans med andra databaser på lokal eller regional nivå. Genom detta kan informationen användas i en mängd olika verksamheter och tillämpas direkt i olika typer av produktion.

Studier som genomförts angående nyttan av den aktuella informationen tyder på att den i färdig form kan generera stora samhällsekonomiska vinster. Den kostnads/nyttokvot som ofta nämns i sammanhanget ligger i storleksordningen 1:4. Det innebär att en investering på en krona leder till en samhällsekonomisk intäkt på fyra kronor.

Samverkan

Det bedrivs ett omfattande samarbete med information om fastigheter och geografiska data mellan organisationer på olika nivåer i samhället.

Kommunerna är en av flera aktörer som levererar data till statliga system. Detta behandlas i avsnitt 3.3.4 nedan. I det följande redovisas arbetet från en av regeringen tillsatt samverkansgrupp, ett projekt inom ramen för Toppledarforum och det samarbete som de tre största producenterna av geografiska data bedriver.

REGGIT-gruppen

Regeringen beslutade den 1 juni 1995 att det skulle tillsättas en arbetsgrupp för samverkan kring geografiska data och geografiska informationssystem (M95/2454/7). Arbetsgruppen har antagit namnet REGGIT-gruppen.

REGGIT lämnade i maj 1996 en lägesrapport Samverkan om geografiska data och informationssystem (M 1995:C/96-98) med en inventering av aktuella frågeställningar och problemområden. Rapporten ger även en beskrivning av försörjningen med geografiska data.

I januari 1997 redovisade REGGIT-gruppen en delrapport Samhällets försörjning med grundläggande geografiska data (M 1995/97-1). Gruppen betonar de geografiska grunddatabasernas karaktär av infrastruktur av betydelse inte minst för rationalisering, tillväxt och sysselsättning inom näringslivet.

REGGIT-gruppen framhåller också att kommunerna svarar för en väsentlig del av samhällets geografiska databaser och betonar att en väl fungerande samverkan mellan stat och kommun är en förutsättning för en framgångsrik uppbyggnad och ajourhållning av nationella grunddatabaser.

I juni 1997 lämnade REGGIT-gruppen en rapport Prissättning på grundläggande geografiska data och fortsatt verksamhet (M 1995:C/97-16). Gruppen anser att prissättning på vissa geografiska grunddata i första hand bör ske enligt principen om uttagskostnad. I övrigt bör den prissättning sökas som ger ett samhällsekonomiskt optimalt utnyttjande samtidigt som därmed förenliga bidrag från användarna tas till vara. Gruppen bedömer att något reellt alternativ till huvudsaklig fortsatt anslagsfinansiering under uppbyggnadsperioden inte föreligger för de geografiska grunddatabaserna.

Gruppen förordar bibehållande av ett samordningsorgan inom Regeringskansliet med särskild inriktning på de geografiska IT-frågorna.

Gruppens rapporter har remissbehandlats.

PilotGIS-projektet

PilotGIS är ett nationellt projekt i syfte att utveckla och ta tillvara möjligheterna med geografiska informationssystem för fysisk planering m.m. Projektet går ut på att genom koncentrerad utvecklingsverksamhet i ett fåtal län och kommuner snabbare kunna exploatera teknikens möjligheter. PilotGIS är ett projekt inom ramen för Toppledarforum. Projektet har lämnat ett utkast till en slutrapport i maj 1997. Projektet gör den slutsatsen att grundläggande geografiska data skall ses som en del av infrastrukturen och bekostas av samhället och föreslår därför att grundläggande geografisk information görs tillgänglig till uttagskostnad. Vidare föreslår projektet bl.a. en nationell satsning på breddutbildning i geografiska informationssystem.

Lantmäteriverket, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket

De tre större statliga organisationerna som tar fram och presenterar geografiska data är Lantmäteriverket, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket.

Det finns ett utvecklat samarbete som bl.a. bygger på samarbetsavtal. Samarbetet inriktas främst på teknik och metoder för insamling, lagring, utbyte och presentation av geografiska data. Samarbetet omfattar även kompetens och marknadsutveckling. Ett exempel är en gemensam produktkatalog (kartplan).

3.3.4 Staten och kommunerna

Fastighetsdatasystemet

Kommunerna svarar enligt principen registrering vid källan i allt större utsträckning för uppgifter i fastighetsdatasystemet. Kommunernas omfattande verksamhet inom samhällsbyggandet har lett till att en mängd databaser med information byggts upp. De finansieras huvudsakligen genom att kostnaderna fördelas ut på användarna. Byggnader, belägenhetsadresser, uppgifter om lägenheter, koordinater, uppgifter om fysiska planer och bestämmelser är de viktigaste informationslagen som kommunerna svarar för. Det utreds nu hur FDS skall kompletteras med en digital registerkarta och kommunernas medverkan i produktion och ajourhållning behandlas för närvarande av Lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet.

Kommunerna har inte fått någon ersättning för uppbyggnaden av adressregistret. Däremot erhåller de viss begränsad ersättning för ajourhållningen enligt särskilda avtal med Lantmäteriverket. Kommunernas kostnader för återstående arbete med att fastställa belägenhetsadresser

och upprätta adressregister uppgår enligt egen utsago till ca 250 milj. kr. När Lägenhetsregisterlagen (1995:1536) sätts i kraft utanför provområdena skall kommunerna svara för denna uppgift. Kommunerna hävdar att man härigenom får en kostnad som måste skattefinansieras medan staten (Lantmäteriverket, Posten, RSV m.fl.) och andra får intäkter respektive gör besparingar. Flera mindre kommuner har, som en följd härav, uttalat att de inte kommer att förse Fastighetsdatasystemet med adresser. Detta är till stort förfång för de statliga och kommunala verksamheter som behöver uppgifter från folk- och bostadsräkningen. Kommunerna aktualiserar också frågor av rättslig art. Man ifrågasätter bl.a. dels på vilket sätt kommunerna får inflytande över prissättning m.m. för grunddata när dessa lagras i och tillhandahålls från statliga system, dels hur konkurrensneutralitet åstadkoms när kommunerna anser sig kunna upplåta nyttjanderätt till användning av kommunala adressregister på marknaden och få helt andra ersättningar än de staten erbjuder. För närvarande utreds registrering vid källan på uppdrag av regeringen.

Svenska kommunförbundet har i en framställning till regeringen den 12 juni 1996 påtalat behovet av en principöverenskommelse angående kommunernas ekonomiska villkor avseende såväl in- som utdata visavi Fastighetsdatasystemet. Regeringen har som svar på denna propå hänvisat till ett uppdrag som Lantmäteriverket erhållit i sitt regleringsbrev. Uppdraget avser att utreda konsekvenserna av att bl.a. kommunerna svarar för ajourhållningen av lantmäteriets databaser. Förbundet har under hand framfört att detta inte löser frågan om villkoren vid etableringen av databaser (t.ex. adressregistret). Regeringen noterar i budgetproposition (prop. 1997/98:1, vol. 2, utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommunerna s. 13) att Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet vid överläggningar med regeringen även aktualiserat andra frågor. Dessa avser bl.a. kostnader för uppbyggnaden av ett nytt adressregister. Regeringen anser att de krav som förbunden fört fram får betraktas som tillgodosedda genom statsbidraget till kommunerna.

Grundläggande geografisk information

När det gäller grundläggande geografiska produkter råder mellan staten och kommunerna ett förhållande med delat ansvar. Kommunerna svarar för grundläggande referenssystem (stomnät) och geografiska databaser inom främst tätorterna, medan det statliga lantmäteriet ansvarar för riksnät och grundläggande geografiska databaser huvudsakligen på landsbygden. Ansvarsfördelningen är inte författningsreglerad utan har vuxit fram som en följd av kommunernas uppgifter inom samhällsbygget med åtföljande behov av grundinformation för planering, projektering, byggande och förvaltning av den tekniska försörjningen med gator, vatten och avlopp, el m.m.

Lantmäteriet finansierar sin verksamhet på landskaps- och fastighetsinformationsområdet genom anslag, bidragsprissättning (fastighets-

information) och nyttjanderättsersättning (landskapsinformation), medan kommunerna i växande utsträckning har sökt olika vägar att avgiftsfinansiera den basverksamhet som bygger på databaser.

Uppgifterna som statliga organ efterfrågar från kommunerna för att ingå i informationsförsörjningen med grunddata kommer i allmänhet från den kommunala basverksamheten.

Kommunkonceptet och Målbild 2000

Samverkan inom lantmäterisektorn började med en avsiktsförklaring den 25 april 1991 mellan dåvarande Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) och Svenska Kommunförbundet. Med denna utgångspunkt utvecklades det s.k. kommunkonceptet som bygger på principen *en enda kommunikation med staten* genom förenklingar i uppgiftslämnandet från samverkanspart till databasvärd. Detta är ett konkret exempel på samproduktion av grunddata där uppgiftslämnandet samtidigt får en bra lösning. Sedan CFD och Statens Lantmäteriverk genom sammanslagning blivit Lantmäteriverket fullföljdes dessa ambitioner med en motsvarande avsiktsförklaring den 16 oktober 1995 och ett ramavtal den 15 maj 1996 inom informationsförsörjningsområdet mellan parterna.

För att kunna genomföra intentionerna i kommunkonceptet har ett projekt benämnt Målbild 2000 etablerats. Syftet med detta projekt, som än så länge är vid startpunkten, är att effektivisera datautbytet mellan lantmäteriet och kommunerna. Även andra statliga organ berörs. Lösningsar håller på att tas fram för att från fastighetsdatasystemet förse exempelvis Statens räddningsverk med skyddsrumsuppgifter och SCB med vissa uppgifter till byggstatistiken. Principen att kommunerna bara skall ha en enda kommunikation med staten är här genomförd.

På sikt är det meningen att kommunerna skall kunna arbeta i egna informationssystem och direkt därifrån förse lantmäteriet och andra statliga organ med uppgifter av karaktären grunddata. I projektet Målbild 2000 skall ett gränssnitt utvecklas genom omfattande insatser inom området innehållsmässig standardisering. Även om insatserna inom projektet har en teknisk tyngdpunkt ingår också frågor om finansiering, prisättning, avtals- och upphovsrätt. Från kommunalt håll hävdas att modellen har stora brister på finansieringsområdet.

3.3.5 Finansiella förutsättningar

I det följande redovisas de finansiella förutsättningarna för de tre områdena landskaps- och fastighetsinformation, geologisk information och sjögeografisk information. Dessa områden motsvarar produktionen från de

tre större producenterna på området d.v.s. Lantmäteriverket, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket.

Landskaps- och fastighetsinformation

Det har nyligen gjorts en omfattande översyn av finansierings- och prissättningsfrågorna för landskaps- och fastighetsinformation. Riksdagen har beslutat i frågan (prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Riksdagsbeslutet bygger på Lantmäteri- och inskrivningsutredningens betänkande Kart- och fastighetsverksamhet (SOU 1994:90). De nya reglerna började gälla den 1 januari 1996. Riksdagen har genom ställningstagandet till IT-propositionen bekräftat att principerna enligt beslutet från 1994/95 skall fortsätta att gälla.

En principiell utgångspunkt för finansierings- och prissättningsprinciperna är att användarna av landskaps- och fastighetsinformation, utöver de rena uttags- eller expeditionskostnaderna, betalar ett bidrag till finansiering av kostnaderna för drift och utveckling av informationssystemen. Begreppet drift har tolkats att innefatta databasuppbyggnad och ajourhållning. Det innebär att kostnaderna betalas av de som har nytta av verksamheten. Finansieringen sker därmed i ökad utsträckning genom att användarna betalar direkt till myndigheten för utförda produkter och tjänster. Bidragets storlek fastställs årligen av statsmakterna.

De nya finansiella förutsättningarna har konkret inneburit följande. Kostnaderna för fastighetsbildningen betalas av sakägarna. Den nya taxan baseras på tidsersättning med möjlighet för sakägare att begära en fast avgift i det enskilda ärendet. Användarna av fastighetsdatasystemet bidrar till finansieringen av systemets drift och utveckling. Den 1 januari 1996 höjdes avgiften, som en följd härav, för en enskild fråga från 5 kronor till 10 kronor. Bidraget från användarna uppgår för närvarande till cirka 40 miljoner kronor. Den 1 januari 1996 sänktes avgiftsnivån för rätt att nyttja digitalt lagrad landskapsinformation. Däremot höjdes avgifterna för de tryckta kartorna. Bidraget från användarna till drift och utveckling av landskapsinformationen uppgår för närvarande till cirka 20 miljoner kronor.

Lantmäteriverket har i sitt budgetunderlag 1998-2000 (dnr 202-97-279) redovisat en första utvärdering av erfarenheterna av de nya finansiella förutsättningarna. Utfallet under 1996 visar att antalet frågor om fastighetsinformation (s.k. VISA-frågor) har fortsatt att öka även efter avgiftshöjningen. Det kan antas att ökningen skulle ha varit större om inte prissförändringen gjorts. Verkets analys av utfallet från försäljningen under 1996 visar att intäktsvolymen för landskapsinformation är på samma nivå som under tidigare år. Lantmäteriverkets samlade erfarenheter från nuvarande prissättningsmodell och prisnivå är goda. Det bör inte, enligt verket, göras några större förändringar av förutsättningarna för tillhandahållandet. Den prisnivå som gäller nu bedöms inte hindra spridningen

av data i samhället. I stället framförs att nuvarande regler bör utvecklas liksom metoderna för tillhandahållandet.

Övrig information

Den pågående uppbyggnaden av en nationell digital vägdatabas finansieras inom ramen för Vägverkets ordinarie anslag. Driften av databasen avses enligt regeringens beslut finansieras genom avgifter från försäljning av rättigheter. Eventuella driftunderskott finansieras inom ramen för Vägverkets ordinarie anslag.

Geologisk information

Utveckling, införande och drift av den digitaliserade geologiska informationen finansieras i princip genom anslag. SGU erhåller för närvarande vissa begränsade intressentbidrag för att påskynda nyinsamling av information eftersom många användare bedömer insamlingstakten som alltför låg.

Sjögeografisk information

Som övergripande ekonomiskt mål för Sjöfartsverket har sedan länge gällt krav på full kostnadstäckning. Från 1994 gäller som långsiktigt ekonomiskt mål att Sjöfartsverket skall nå en förräntning efter skattemotsvarighet med 10 procent på eget kapital samt lämna en utdelning till staten motsvarande 3 procent på eget kapital. Finansieringen av verksamheten sker främst genom avgifter på handelssjöfarten.

3.4 Internationella förhållanden

3.4.1 Inledning

Inom ramen för utredningen har en kort studie genomförts (i form av en enkätundersökning) av hur användningen av grunddata ser ut utomlands. Studien omfattar bl.a. Norge, Danmark, Finland, England, Luxemburg, Holland, Tyskland, Österrike, Spanien, Italien, Grekland, Irland, Portugal, Frankrike och Belgien.

Varje land tillfrågades om det finns ett centralt person-, företags- respektive fastighetsregister, vilka uppgifter registren i så fall i huvudsak innehåller, för vilka ändamål uppgifterna får användas, om det finns lagar som reglerar den offentliga tillgången till uppgifterna, om det finns regler för finansiering och prissättning samt om det finns uttalade krav vad gäller säkerhet, klassificering och kvalitet.

Svarsfrekvensen var tyvärr relativt låg (endast ca 33% i medeltal) och dessutom av varierande kvalitet. Studien har därför delvis måst utfyllas med material från liknande undersökningar - främst från gjorda country reports i PUBLAW III (prepared by PSI, London and CRID, Namur, November 1995).

Det är inte möjligt att utifrån den genomförda studien entydigt avgöra förekomsten och användningen av grunddata. Studien visar dock att i de nordiska länderna används grunddata i större utsträckning och som ett stöd i myndigheternas verksamhet. Den systematiska insamlingen och breda användningen av befolknings-, näringslivs- och fastighetsinformation är, i jämförelse med de nordiska länderna, mindre utvecklad i de flesta andra länder som studerats

En försiktig slutsats är att de nordiska länderna, och inte minst Sverige, redan ligger relativt långt framme på detta område - både tekniskt, kunskapsmässigt och lagstiftningsmässigt.

3.4.2 Norden

Centrala personregister

När det gäller centrala personregister är det egentligen endast de andra nordiska länderna som har ett system som liknar vårt.

I Norge, Danmark och Finland finns väl utbyggda system med centrala personregister, uttryckliga ändamålsbestämmelser och lagreglerade åtkomstmöjligheter. Både offentlig och privat vidareanvändning är i allmänhet reglerad. Registren innehåller också betydligt mer uppgifter än de mest basala såsom namn, adress, identitetsnummer o.s.v. Det finska Befolkningsdatasystemet innehåller t.ex. även uppgifter om byggnader, lokaler, bostäder och fastigheter.

I alla dessa tre länder finns uttryckliga finansierings- och prissättningsprinciper, dock av varierande slag. Norge tillämpar i huvudsak anslagsfinansiering i kombination med en typ av uttagskostnad vid uttag av personuppgifter. Det har framförts tankar om att den offentliga förvaltningen skall kunna debitera marknadsmässiga priser för information som skall vidareanvändas för kommersiella ändamål.

Det finska personregistret finansieras med hjälp av inkomster. Finland tillämpar generellt (d.v.s. inte nödvändigtvis ifråga om personuppgifter, utan snarare när det gäller offentliga tjänster överlag) en sorts tredelad prissättningsprincip. Dels tillhandahålls vissa produkter och tjänster gratis (t.ex. information med stort samhällsintresse), dels tillhandahålls vissa produkter och tjänster till priser som endast täcker produktionskostnaden (t.ex. framställande av körkort). Avslutningsvis tillhandahålls

vissa andra produkter och tjänster med tillämpning av kommersiella och marknadsmässiga principer. Det kan t.ex. handla om tjänster som vänder sig till en smalare intressekrets än samhället som sådant.

I Danmark tillämpas ett system med enhetspriser som utöver direkta maskinkostnader och liknande även innefattar ett bidrag till systemets drift, upprätthållande och utveckling. För större uttag eller löpande aviseringar kan tillstånd sökas hos Indenrigsministeriet. Alla villkor - d.v.s. även vederlaget - bestäms i varje enskilt fall.

Centrala företagsregister

Alla nordiska länder har centrala företagsregister. I de allra flesta fall finns inga restriktioner ifråga om insyn och utlämnande av uppgifterna eller deras vidareanvändning. I Norge är dock insynen i Enhetsregistret begränsad i viss omfattning. Norge och Finland uppger att registren är självfinansierade med hjälp av anmälnings- och registreringsavgifter och att uppgifterna lämnas ut till ett pris som i stort sett endast skall täcka kostnader för själva uttaget.

Centrala landskaps- och fastighetsregister

I Finland svarar Lantmäteriverket för basproduktion av information om terräng och miljö. Prissättning regleras i en förordning utfärdad av regeringen. Ersättning för digitala data fastställs för varje särskilt ändamål. Kartcentralen (Lantmäteriverkets tryckeri) marknadsför och säljer karttjänster på marknadsmässiga grunder.

Det norska Kartverkets basproduktion finansieras i första hand genom anslag. Användarna kan emellertid bidra till att öka basproduktionen, vilket då sker genom samfinansiering. Priset för s.k. standardprodukter baseras på särkostnader och viss del av samkostnaderna. Vid fastställelse av priset gör Kartverket en värdering så att priset avspeglar kundens uppfattning om produktens värde. Mot särskild ersättning kan en marknadsrätt erhållas, d.v.s. en spridningsrätt och rätt till följdproduktion.

Den danska Kort- og Matrikelstyrelsens verksamhet finansieras med hjälp av anslag och användaravgifter. Ersättning kan tillkomma för olika nyttjanderätter. Ersättningen används som bidrag till grundläggande uppbyggnad och ajourhållning av den geografiska informationen. Nyttjanderätten till en bas upplåts med olika villkor och kan t.ex. avse användning för eget bruk eller en rätt till vidareförsäljning. Prissättning sker med beaktande av produktionskostnaden och - i viss mån - kundens förväntade nytta.

3.4.3 EU:s medlemsstater

Centrala personregister

I de flesta EU-länder saknas centrala personregister. Endast Portugal och Irland har ett system som viss mån liknar vårt (Österrike har f.n. ett centralt personregister under uppbyggnad som beräknas tas i drift den 1 januari 1998). Istället finns system med lokalt uppbyggda register för varje stad, kommun, region, provins eller liknande (t.ex. Holland, Österrike, Italien, Frankrike och Belgien). Alternativt finns vissa, i och för sig centrala register, men som förs för vissa specifika ändamål och som därför inte kan göra anspråk på att vara kompletta befolkningsregister i den mening som avses här. I England finns t.ex. centrala hälsovårds- och socialförsäkringsregister och Belgien har ett centralt personregister, som dock i princip endast får användas för upprättande av röstlängder och som inte är tillgängligt för allmänheten.

Följdfrågorna om eventuella ändamålsbestämmelser, lagreglerad tillgång/åtkomst, existerande finansierings- och prissättningsregler samt säkerhets-, klassificerings- och kvalitetskrav, blir - mot bakgrund av den starka lokala förankringen i många av EU-länderna - svåra att besvara entydigt. Generellt kan dock sägas att om det finns lagar som t.ex. reglerar ändamål och åtkomst, så görs detta i tämligen begränsad omfattning. Ofta är registren inrättade endast för den egna förvaltningens behov. Allmänhetens åtkomstmöjligheter kan vara begränsade till endast vissa uppgifter eller genom att uppgifterna är åtkomliga endast för vissa personkategorier (t.ex. uppgifter om en själv eller den närmaste släktkretsen). För utlämnande av personuppgifter i Holland och Italien krävs en skriftlig framställan med ett efterföljande prövningsförfarande (authorization).

Kommersiell vidareanvändning av personuppgifter är i allmänhet ett tämligen underutvecklat område och i vissa fall t.o.m. uttryckligen ej tillåten (Österrike). Likaledes är säkerhets- och kvalitetskraven sällan uttryckligt reglerade. Endast Portugal uppger att de har strikta skyddsregler gällande persondata och man tillåter i princip ingen som helst sambearbetning med andra uppgifter.

Centrala företagsregister

När det gäller centrala företagsregister är bilden delvis annorlunda. Alla EU-länder som svarade på enkäten uppger att de har ett centralt företagsregister i en eller annan form. I Frankrike förs dock - liksom i fallet med personregistren - företagsregistren lokalt hos handelskammaren på varje ort. Registren innehåller i allmänhet fler uppgifter än namn, adress, ägare, styrelseledamöter och eventuellt organisationsnummer.

I de allra flesta fall finns inga restriktioner ifråga om insyn och utlämnande av uppgifterna eller deras vidareanvändning. I Belgien får uppgifterna dock inte användas för kommersiella ändamål. I den mån andra begränsningar för utlämnande förekommer är dessa oftast kopplade till personrelaterad information såsom uppgifter om företagets ägare och liknande.

England uppger att registren är självfinansierade med hjälp av anmälnings- och registreringsavgifter och att uppgifterna lämnas ut till ett pris som i stort sett endast skall täcka kostnader för själva uttaget. I Portugal tillämpas en differentierad prissättning på så sätt att privata användare får betala ett enhetspris för every written information medan offentliga användare nolldebiteras.

Även på detta område är säkerhets- och kvalitetskraven relativt knapphändigt beskrivna. Säkerhetsreglerna inskränker sig i allmänhet till rent juridiska skydds- respektive bindanderegler i förhållande till tredje man och liknande, d.v.s. en tredje part som är i god tro skall inte lida skada i ett rättsförhållande om någon uppgift som han är beroende av inte är registrerad samtidigt som han är bunden om uppgiften faktiskt är registrerad och publicerad (Österrike).

Centrala landskaps- och fastighetsregister

Portugal har ett centralt fastighetsregister under uppbyggnad som beräknas tas i drift mot slutet av 1997. Registret kommer även innehålla vissa kartor. Pris- och finansieringsprinciperna var vid tillfället för undersökningen ännu inte fastlagda. I Frankrike och Belgien förs registren länsvis respektive för varje provins. I Belgien får uppgifterna inte användas för kommersiella ändamål utan endast för att ge upplysningar om ägarförhållanden om såväl fastigheter som mark.

England har en tämligen stram nyttjanderättslagstiftning ifråga om bl.a. geografiska data som i mångt och mycket begränsar informationstillgängligheten. Bl.a. är såväl tillgång till offentlig information som egen datafångst förenat med ett antal villkor. Självkostnadsprissättning tillämpas i allt högre grad, vilket i sin tur medför att England i förhållande till många andra stater har ett exceptionellt högt krav på återbetalning av nedlagda kostnader. Kostnadstäckningsgraden uppgår för närvarande till ca 70%.

3.5 Särskilda frågeställningar

Innan framställningen tar sikte på att beskriva de särskilda slutsatser utredningen gör i anledning av granskningen av de tre registerområdena

kan det vara lämpligt att ge en övergripande sammanställning av området i schematisk form.

<i>En beskrivning av grunddataflödet i administrativa, ekonomiska och rättsliga termer</i>		
<i>Register/databas</i>	<i>Finansieringsform</i>	<i>Prissättning av uttag</i>
<u>Befolkning</u>		
<i>Folkbokf. reg. (lokala)</i>	Anslagsfinansiering av insamling av befolkningsuppgifter	Kostnadsfritt till Aviseringsregistret
<i>Aviseringsregistret</i>	Anslagsfinansiering	1) Kostnadsfritt för vissa myndigheter (uppgiftslämn. för centrala funktioner) 2) Självkostnadsprissättning för övriga myndigheter
<i>SPAR</i>	Anslagsfinansiering av SPAR-nämnden	Marknadsanpassad prissättning
<u>Företag</u>		
<i>Aktiebolagsregistret</i>		
<i>Handels- och föreningsregister</i>		
<i>Konkursregister</i>		
<i>Näringsförbudsregister</i>	Avgiftsfinansiering av hela verksamheten från insamling av uppgifter till tillgängliggörande	Uttagskostnad
<i>BASUN</i>	Avgiftsfinansiering	Uttagskostnad
<u>Fastighet</u>		
<i>Landskapsinformation</i>	Anslagsfinansiering i kombination med avgiftsfinansiering	Nyttjanderättsprissättning (del av ersättningen utgör bidrag)
<i>Fastighetsinformation</i>	Anslagsfinansiering i kombination med avgiftsfinansiering	Bidragsprissättning

3.5.1 Användningen av befolkningsuppgifter

SPAR

Frågan om SPAR är behandlad i riksdagen vid åtskilliga tillfällen de gångna 20 åren, senast i anslutning till propositionen (1994/95:201) om avisering av folkbokföringsuppgifter. Regeringen var då inte beredd att

ta ställning till om aviseringsregistret även skulle ta över SPAR:s funktioner. Skatteutskottet gjorde ändock ett särskilt uttalande (SkU26):

Utskottet förutsätter att verksamheten följs upp noga från bl.a. integritetssynpunkt och att i de fortsatta övervägandena rörande de frågor som det ännu återstår att lösa - bl.a. SPAR:s framtid och hur urval för direktreklamändamål skall ske - stor vikt fästes vid integritetsaspekterna.

Även Datalagskommittén har i betänkandet Integritet, Offentlighet, Informationsteknik (SOU 1997:39) uppmärksammat verksamheten med SPAR och förordar för sin del att det i en registerlag rörande befolkningsregister införs bestämmelser som står i samklang med 3 a och 26-28 §§ datalagen. Allas behov bör, enligt Datalagskommittén, kunna tillgodoses av det eller de allmänna register som kan bli resultatet av Grunddatabasutredningens arbete.

SPAR-frågan är delvis komplicerad. Framför allt väcks frågan hur den framtida försörjningen av befolkningsuppgifter bör se ut. En del av underlaget, framför allt myndigheternas behov av direktåtkomst till SPAR, minskar när aviseringsregistret successivt tas i bruk.

Om verksamheten med SPAR förs över till skatteförvaltningen reses på nytt en rad frågeställningar som diskuterades vid tillkomsten av SPAR och SPAR-nämnden. Det kan av integritetsskäl ställa sig komplicerat med urval för direktreklamändamål från aviseringsregistret. Det kan vidare upplevas som känsligt att sätta RSV i ett kommersiellt leverantörsförhållande till näringslivet såsom leverantör av aviseringar och urvalsdragningar. Det måste också betonas att om den del av verksamheten SPAR som tillgodoser behovet av uppgifter för direktreklamändamål läggs ned, kan man räkna med att olika aktörer - kanske t.o.m. utanför landets gränser - bygger upp ett antal befolkningsregister av skiftande beskaffenhet och kvalitet.

Ett definitivt ställningstagande till framtiden för SPAR fordrar sålunda ställningstaganden i ett antal frågor, nämligen

- om uttag för bl.a. direktreklam i offentliga register och därmed sammanhängande frågor,
- hur kundregister hos privata företag, organisationer m.fl. skall aktualiseras med adressändringar i framtiden samt
- vad RSV:s åtagande bör omfatta.

3.5.2 Användningen av företags- och näringsregistren

Registren vid PRV samt BASUN

För företags- och näringsregistren aktualiseras främst en organisationsfråga av principiell karaktär - samordningen av försörjningen med företags- och näringsinformation. Den primära frågan är härvid huvudansvaret för försörjningen av företagsdata.

SCB har under en rad år investerat stora medel som en förutsättning för den digitala informationsförsörjningen beträffande företagsuppgifter. Det är också genom BASUN som detta informationsbehov har täckts. Uppdateringen av BASUN sker av historiska skäl via RSV och SCB. Grunddatabasutredningen har inte att bedöma huruvida SCB eller PRV är bäst skickad att förmedla företagsuppgifter i digital form. Utredningens uppgift är att lämna förslag beträffande en så enkel och effektiv organisation av inhämtande och utlämnande av basinformation som möjligt.

Som framgår av beskrivningen av BASUN har detta register successivt utvecklats och under senare årtionden fått en mer förädlad form. Framför allt tillgängliggörs genom BASUN den detaljerade arbetsställeinformation som tas fram som en förutsättning för ekonomisk statistik. Efterfrågan har successivt ökat beträffande denna produkt och BASUN-frågan inkluderar därför också hur arbetsställeinformation bör tillgängliggöras i framtiden.

3.5.3 Användningen av register om fastigheter och grundläggande geografiska data

Uppbyggnaden av basdata med fastigheter och geografisk inriktning har pågått länge i Sverige. Som regeringen har framhållit i IT-skrivelsen (skr. 1996/97:19) utgör lägesfaktorn en av samhällets viktigaste samordningsnycklar. De nya systemen beräknas redan ha gett betydande besparingar i samhället. REGGIT-gruppen gör i sin rapport från maj 1997 den sammanfattande bedömningen från tillgängligt material att kostnads/nyttotal på 1:4 eller högre kan förekomma vid införande av geografiska informationssystem vilket får anses som högt vid en jämförelse med andra områden. De stora vinsterna kommer emellertid först när de geografiska baserna kan integreras fullt ut i en sammanhängande informationsinfrastruktur.

I det följande behandlas register om fastigheter och geografiska data på ett samlat och integrerat sätt. Detta mot bakgrund av att det finns en hel del samband.

Utvecklingstendenser m.m.

Övergången till registerbaserade folk- och bostadsräkningar förutsätter en uppbyggnad av ett lägenhetsregister och förbättrad adressinformation (prop. 1995/96:90, bet. 1995/96:FiU06, rskr.1995/96:117). Regeringen har tillsatt en särskild utredare som överväger frågor om inrättande av ett bostadsrättsregister (dir. 1996:108).

En kommande uppgift på fastighetsinformationsområdet är att integrera fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Genom en integration kan dessa verksamheter rationaliseras. Ett viktigt led i denna utveckling är en teknisk samordning mellan fastighetsdatasystemet och handläggningsrutinerna för fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

En samordning mellan fastighetsdatasystemet och fastighetstaxeringsregistret har utretts av berörda myndigheter vid flera tillfällen. Det har konstaterats att ett gemensamt register är tekniskt möjligt att genomföra. Ett sådant register har dock - av främst andra skäl - inte kommit till stånd.

En uppgift är att verka för en bred tillämpning av principen om registrering vid källan. Detta arbetssätt kan ge betydande besparingar på sikt.

En huvuduppgift är att fullfölja uppbyggnaden av grundläggande geografiska databaser samt att åstadkomma en effektiv ajourhållning och förvaltning, hög tillgänglighet och effektiv användning. En av de användningsformer som bedöms ha störst utvecklingspotential och som har samband med både landskaps- och fastighetsinformation är geografiska informationssystem (GIS). Utgångspunkten för GIS är att det finns geografiska data i digital form som lägesbestämda enheter till vilka attributdata kan knytas. Genom GIS suddas gränsen ut mellan karta och register. Fastighetsdatasystemet anger läget i form av koordinatbestämda fastigheter och byggnader. Den fortsatta utvecklingen av databaser med innehåll som svarar mot de allmänna kartorna verkar i samma riktning. Detta kräver samverkan med kommuner, länsstyrelser och många sektorer i samhället.

En annan uppgift är att konsolidera och vidareutveckla satellitbaserat positionsbestämningssystem (Global Positioning System - GPS). En stor del av hittills gjorda insatser inom GPS-området har varit ett led i en snabb utvecklingsprocess som ännu inte anpassats till en rutinbetonad drift.

Brist på digitala data

De senaste åren har en forcerad uppbyggnad gjorts av grundläggande geografiska databaser i syfte att snabbare uppnå rikstäckande databaser. Detta har kunnat genomföras bl.a. genom att delar av informationsinne-

hållet har utelämnats. Det finns nu ett behov av komplettering med denna information. Det finns av samma anledning också en motsvarande eftersläpning i ajourhållningen av hittills utelämnad information.

För en effektiv hantering av basinformation om fastigheter behövs en digital fastighetsregisterkarta d.v.s. en geografisk redovisning av fastigheter, planer och markreglerade bestämmelser m.m. En digital registerkarta skulle tillsammans med en fullföljd utbyggnad av databaser med landskapsinformation komplettera det grundmaterial som fastighetsdatasystemet redan erbjuder i form av information om fastigheter, byggnader och koordinater samt ge ett underlag för verksamhet med geografiska informationssystem inom kommuner, myndigheter, företag, organisationer o.s.v. En digital registerkarta kan därför sägas vara något av en felande länk i den geografiska dimensionen av det svenska IT-samhället.

I ett nationellt perspektiv är det väsentligt att ha klara och tydliga adresser. Idag saknas ett rikstäckande system för adresser I fastighetsdatasystemet finns dock ett adressregister som är frivilligt att föra för kommunerna. Det befintliga adressregistret har en varierande grad av täckning. Det förs av 244 kommuner och i huvudsak över tätorterna. Ett rikstäckande adressregister av god kvalitet och aktualitet är en förutsättning för hela samhällets hantering av information kopplad till adresser t.ex. folkbokföring och hantering av försändelser. RRV har bedömt att bara postens kostnader för hantering av försändelser med felaktiga adresser uppgår till 100-200 milj. kr per år (jfr. RRV-rapport F 1992:2). En ökande tendens att använda GIS i samhället kommer att förstärkas om försörjningen med adresser förbättras. Det ges då förutsättningar för en mängd tillämpningar som navigering och samordning av fordon, ofta med stöd av satelliter (GPS), såsom i räddningstjänst, färdtjänst, taxi, distribution, skogsbruk, avfallshantering o.s.v.

Ett tydligt exempel på brist av digitala data är den långsamma uppbyggnadstakten beträffande geologisk information. Statsmakterna har beslutat att modern geologisk information skall finnas för 75 procent av Sveriges landyta år 2022 och för 100 procent av kontinentalsockeln år 2060. För täckning av de prospekteringsintressanta delarna av Västerbottens och Norrbottens län med information om berg, jord och markgeokemi har delmål året 2010 satts. Det kan konstateras att insamlingshastigheten av geologisk information ligger långt ifrån behovet i samhället. Även mycket kraftiga resurstillskott skulle knappast leda till databasuppbyggnader i närheten av det tidsperspektiv som gäller för andra grunddatabaser.

Nationell vegetationsinformation i form av nuvarande vegetationskartering kommer med nuvarande produktionstakt inte att finnas förrän i mitten av nästa sekel.

Omodern författningsreglering

Ett generellt problem inom fastighetsinformationsområdet är den omoderna författningsregleringen. Den grundläggande författningen - fastighetsdatakungörelsen (1974:1058) - är en av de äldsta regleringarna av ett ADB-system. Den är inte anpassad till dagens informationssamhälle.

Efter en bred remissbehandling av Fastighetsdatautredningens betänkande (SOU 1997:3) bereds för närvarande frågan om en ny lagstiftning i Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Behov av samverkan på central nivå

En nära integration med andra tyngre IT-frågor bör eftersträvas. Internationella jämförelser visar att starka interdepartementala samordningsorgan förekommer i flera länder. En utgångspunkt bör dock vara att samordningsåtgärder m.m. så långt som möjligt - oavsett hur de utformas - skall ha sin tyngdpunkt på myndighetsnivå. Endast mer övergripande frågor bör på längre sikt hanteras av en eventuell bibehållen samordningsfunktion.

Samverkan mellan staten och kommunerna

Kommunerna står idag för en stor och växande del av uppgiftsinsamling till och ajourhållning av statens databaser på det geografiska området. Det beror dels på principen om registrering vid källan, dels på att den tekniska utvecklingen lett till allt mer ändamålsenliga lösningar. Enligt IT-propositionen skall grunddatabaserna göras lättillgängliga och produktionen av dem ske bl.a. i samverkan mellan staten och kommunerna. IT-utvecklingen väcker särskilda frågor beträffande prissättning, finansiering och överenskommelser mellan bl.a. staten och kommunerna. Utredningen återkommer till dessa i avsnitt 4.4.4.

4 Grunddata, infrastruktur och motiv för offentliga åtaganden

Förslag

Kriterierna för grunddata skall fastställas i lag. Grunddata är uppgifter som

- identifierar fysisk eller juridisk person, fast eller lös egendom eller som anger geografiskt läge,
- är beständiga i tiden och
- har en utbredd användning eller är av allmän nytta.

Grunddatamyndigheter med produktions- och kvalitetsansvar blir

- Riksskatteverket som ansvarar för befolkningsuppgifter,
- Patent- och registreringsverket som ansvarar för företags- och näringsuppgifter och
- Lantmäteriverket som ansvarar för landskaps- och fastighetsinformation.

Det offentliga åtagandet är att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation tillgängliggörs för breda grupper av användare i förvaltningen och samhället i övrigt till rimliga kostnader.

Ett särskilt styr- och samordningsorgan skall inrättas i myndighetsform - Nämnden för utveckling av samhällets grunddata - vars uppgift blir att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. I nämnden skall ingå förtroendevalda från stat och kommun samt företrädare från näringslivet.

Nämnden blir huvudman för det statliga personadressregistret (SPAR) och övertar SPAR-nämndens uppgifter.

En särskild interdepartemental beredningsprocess införs i Regeringskansliet. Huvuduppgifterna skall vara att bereda frågor om fastställande av grunddata samt ta ställning till finansiering av databaser. Finansdepartementet blir sammanhållande för den nya beredningsprocessen.

Lagen om aviseringsregister skall kompletteras med en möjlighet för regeringen att i begränsad utsträckning och efter särskilda överväganden tillgängliggöra registerinnehållet utanför offentlig förvaltning.

4.1 Grunddata och definition

4.1.1 Allmänna utgångspunkter

Informationstekniken kan göra information ur offentliga databaser enkelt åtkomlig för stora grupper av användare. Informationen kommer i framtiden att kunna samutnyttjas och återanvändas av betydligt fler än nu. Ökad tillgänglighet är nyckelord i utredningens uppdrag. En effektiv offentlig informationshantering kräver samtidigt styrning och samordning, bl. a. genom en tydlig ansvarsfördelning och klara spelregler för alla berörda aktörer.

Utredningens granskning av tre centrala registerområden där grunddata förekommer visar att betydande delar av samhällets centrala informationsförsörjning inte har den homogenitet - vare sig beträffande organisation, finansiering eller prissättning - som borde råda i en effektiv "elektronisk" förvaltning.

Hindren för ökad tillgänglighet innefattar främst

- oklarheter beträffande det offentliga åtagandet,
- oklara rättsliga spelregler,
- otydligt ansvar för informationens kvalitet,
- otydliga krav beträffande servicenivån och
- avsaknad av enhetliga prissättnings- och finansieringsprinciper.

Härtill kan läggas att registerhållningen fortfarande präglas av sektorisering. Frågorna bereds nästan uteslutande departements- och områdesvis.

Nu nämnda faktorer försvårar genomgående ett effektivt utnyttjande av informationen i den offentliga förvaltningens register. Utredningen har härutöver noterat vissa särskilda förhållanden som gäller den framtida försörjningen med:

- **Befolkningsuppgifter** dels till offentlig förvaltning, dels till extern verksamhet och hur den bör utformas. SPAR rymmer en rad särskilda frågor med aktualisering av kundregister och urval för direktreklamändamål i förgrunden.
- **Företags- och näringsinformation** och hur en enhetlig företagsregistrering med enklare aktualisering och uppgiftslämnande bör utformas samt vem som skall ha huvudansvaret härför. Härtill kommer frågan om BASUN som också berör den framtida tillgängligheten till uppgifter om indelning i näringsgrenar och arbetsställen.
- **Fastighetsinformation** och vidare bl.a. integration av fastighetsbildning och fastighetsregistrering samt en bredare tillämpning av princi-

pen om registrering vid källan. En fråga som behöver belysas i framtiden är en samordning mellan fastighetsdatasystemet och fastighets-taxeringsregistret. Härtill kommer införandet av ny lagstiftning och vissa ajourhållningsfrågor.

- **Landskapsinformation** och vikten av att fullfölja uppbyggnaden av grundläggande geografiska databaser. Den ökade användningen av detta slags uppgifter aktualiserar en gemensam syn på databasernas innehåll och struktur samt ett enhetligt referenssystem för lägesbestämning. Detta gäller en integration av de geografiska baserna fullt ut i en sammanhängande informationsinfrastruktur med effektiv ajourhållning och förvaltning och hög tillgänglighet.

Utredningen ser som sin huvuduppgift att med utgångspunkt från en definition av grunddata föreslå mer generella regler och åtgärder som kan ge ökad tillgänglighet till i första hand den information i de tre centrala registergrupperna som kan betraktas som grunddata. Härtill kommer att i möjligaste mån och med utgångspunkt i de generella idélösningarna, söka svar på de mer avgränsade problem som anges ovan. Det är en stor fördel om de lösningar som föreslås beträffande grunddata i förlängningen kan tillämpas också på andra register och databaser.

4.1.2 Grundläggande offentliga data - grunddata

Begreppet grunddata

Begreppet grundläggande offentliga data, förkortat grunddata förekommer allmänt - utredningen veterligt - för första gången i regeringens s.k. IT-proposition. Tidigare användes ofta begreppet basdata.

Arbetsgruppen för samverkan kring geografiska data och geografiska informationssystem, REGGIT, har i sitt utredningsarbete översiktligt behandlat frågan om grunddata. I delrapporten i januari 1997 Samhällets försörjning med grundläggande geografiska data (M 1995:C/97-1) sammanfattar REGGIT sina kriterier för grunddata enligt följande

- offentliga data,
- bred, mångsidig och frekvent användning,
- infrastrukturkaraktär,
- högt integrationsvärde och goda kombineringsmöjligheter med andra data och system,
- speciell kompetens som förutsättning vid uppbyggnaden - hög grad av allmän kunskapsuppbyggnad, generell beredskap och flexibilitet.

Grunddata är ett oprecist begrepp som kommit till allmän användning utan att det givits en klar definition. Det finns emellertid vissa allmänna

uppfattningar om vad som å ena sidan bör anses vara grunddata och å andra sidan vilka egenskaper dessa uppgifter bör ha.

Utredningsarbetet utvisar entydigt att grunddata bildas som ett resultat av myndigheters verksamhet. Uppgifterna samlas in av ett antal myndigheter med varierande motiv och sprids såväl inom förvaltningen som till externa mottagare.

Grunddata i snävare eller vidare mening

En vidare syn på grunddata kan ställa till problem samtidigt som man med ett alltför snävt synsätt riskerar att skjuta vid sidan av målet. Det gäller att ringa in de uppgifter som verkligen kräver en förbättrad tillgänglighet. I det stora uppgiftsflöde som är bakgrunden till utredningens uppdrag, finns nämligen inte bara rena identifikationsuppgifter utan också en rad näralliggande s.k. attributdata. Hänsyn måste på något sätt tas också till dessa. Den väsentliga skillnaden mellan en snävare och en vidare definition av grunddata bör därför vara ett särskilt kriterium nämligen, att en uppgift - utöver beständiga identifikationsdata - allmänt efterfrågas och därmed har en bred användning utanför myndigheten.

Användaren, myndighet eller annan, behöver ibland ett ganska fylligt material. Detta är dock inte något som talar mot grunddatatanken - tvärtom. Tanken med grunddata är att de skall kunna hämtas in för en verksamhet, ett projekt eller något annat bestämt ändamål i förvisningen om att de har en viss kvalitetsnivå och fyller vissa krav beträffande standarder etc. Om användaren sedan vill tillföra attributdata är detta naturligtvis möjligt om den digitala informationen passar vid gränssnitten. Fortsatt standardisering är en förutsättning för en bred användning av informationen. De åtgärder som nu föreslås beträffande grunddata bör peka ut färdvägen.

Definition av grunddata

Utredningen har kommit till slutsatsen att till grunddata bör räknas uppgifter som

- identifierar fysisk eller juridisk person, fast eller lös egendom eller som anger geografiskt läge,
- är beständiga i tiden och
- har en utbredd användning eller är av allmän nytta.

Identifikationsuppgifter som t.ex. personnummer och namn utgör grunddata i sin snävaste och mest renodlade form. Grunddata är därför endast en delmängd av alla de uppgifter som förs i stora offentliga register med befolknings-, företags- och närings-, samt landskaps- och fastighetsuppgifter.

Det finns många exempel på information som i praktiken har sitt största intresse utanför myndighetens egen verksamhet. I sådana fall finns ett sektorsövergripande användningsintresse av uppgifterna där en viss myndighet - trots avsaknad av eget intresse och behov men på grund av en naturlig verksamhetskoppling - givits i uppgift att samla in och sprida dem. Två av de tre huvudområden som utredningen särskilt granskat (företags- och näringsinformation respektive landskaps- och fastighetsinformation) har en sådan utgångspunkt. Här är det egna behovet begränsat. Myndigheten (här PRV respektive Lantmäteriverket) har t.ex. i uppgift att tillhandahålla data med en bred användning i samhället.

Utredningen anser att en begränsad mängd uppgifter enligt nyss angivna kriterier författningsvägen bör klassificeras som grunddata. Det är dock knappast möjligt - eller ens nödvändigt - att på nuvarande stadium ge en helt uttömmande förteckning på vad som bör utgöra grunddata. Det väsentliga är att man aktualiserar en beredningsprocess i frågan och att en prövning sker löpande utifrån samhällets kommande informationsförsörjningsbehov. Registerinformation/data som utredningen inte nu föreslår bli grunddata, kan aktualiseras i den fortsatta beredningsprocessen och efter särskilda överväganden få en sådan status längre fram.

En grundprincip för myndigheternas datainsamling bör dock fortfarande vara att den begränsas till sådana data som de behöver för att effektivt utföra arbetsuppgifterna. Ytterligare uppgifter bör insamlas restriktivt.

4.1.3 Grunddatamyndigheter

Endast vissa uppgifter i nu aktuella register kommer med utredningens förslag att bli grunddata. En så enkel lösning som att rätt och slätt klassificera register som grunddatabaser ligger inte i linje med ambitionen att öka tillgängligheten till viss central information. Det finns därför inte några rena grunddataregister .

De registerhållande myndigheterna kommer med utredningens förslag att fungera som grunddataansvariga myndigheter (grunddatamyndigheter) med produktions- och kvalitetsansvar. Rollen kan snarast liknas vid en källa eller ett informationsnav varifrån grunddata hämtas av andra myndigheter eller enskilda (sekundäranvändare) för användning i nästa led. Med utredningens förslag är det givet att se

- *Riksskatteverket* som ansvarigt för befolkningsuppgifter,
 - *Patent- och registreringsverket* som ansvarigt för företags- och näringsuppgifter och
- Lantmäteriverket* som ansvarigt för landskaps- och fastighetsinformation.

Grunddata och upphovsrätt

Den definition av grunddata som här presenteras (...anger geografiskt läge...) ger en direkt koppling till grundläggande geografiska koordinater. Här kommer dock motiven för resonemangen kring grunddata i konflikt med upphovsrättsliga intressen på det geografiska informationsområdet. I avsnittet 2.3.6 framhålls att t.ex. digitala kartor kan motivera att upphovsrätten upprätthålls eftersom det ofta ligger sofistikerade och kostsamma metoder bakom framställningen. Grunddatabasutredningen har därvid framhållit att det för helt övervägande delar av grunddataområdet saknas skäl att utöva det upphovsrättsliga skyddet i nämnvärd omfattning.

Vad som bör skyddas och vad som bör vara fritt på landskapsinformationsområdet rymmer mer långtgående frågeställningar att ta hänsyn till än som varit möjligt inom ramen för Grunddatabasutredningens arbete. Utredningen har därför, som framgår av förordningsförslaget, stannat för att föreslå att den positionsbestämelse som ingår som information om mittpunkt i fastighetsregistret blir grunddata. I vilken utsträckning geografiska koordinater som anger fastighetsgränser etc. bör bli grunddata måste bli en prioriterad fråga i den fortsatta beredningen av grunddatafrågorna.

Tillgängliggörande av grunddata

När myndigheter eller enskilda användare hämtar grunddata är grunddatamyndighetens uppgift endast att presentera och lämna ut informationen. Någon vidare bearbetning i större utsträckning skall inte ske. Utredningen vill här allmänt hänvisa till sina överväganden i avsnittet 4.2 Motiv för offentliga åtaganden.

Utgångspunkten är alltid elektroniskt lagrad grunddata hos den grunddataansvariga myndigheten. Bortsett från utlämnande som görs för den offentliga förvaltningens behov, kan bearbetning därefter - inom ramen för befintlig integritetslagstiftning - ske i olika led. Uppgiften kan t.ex. på ett överskådligt sätt sammanställas med andra grunddata i jämförande syfte. Attributdata kan också tillföras, vilket sammantaget ger mottagaren en annan information än vad obearbetad grunddata kan förmedla. Även formen för presentation av grunddatat kan ses som en typ av bearbetning.

Det finns också andra sätt att vidarebearbeta grunddata. I något skede passeras dock en gräns där bearbetningen inte längre kan försvaras som ett offentligt åtagande. Hanteringen eller bearbetningen övergår då till att bli en ren förädling, vilket bör vara en uppgift för enskilda aktörer. Undantagsvis kan ett särskilt motiverat offentligt åtagande - t.ex. när det handlar om uppgifter om enskilda personer eller beträffande särskilt viktig samhällsinformation såsom t.ex. rättsinformation - tala för motsatsen. Bearbetning av uppgifter uteslutande för enskild verksamhet och

inte för förvaltningen - och som lika väl kan utföras i enskild regi - torde i framtiden i de allra flesta fall ses som ren förädling. Det krävs emellertid viss tids erfarenhet av systemet med grunddata för att gränserna för den offentliga förvaltningens rätt till bearbetning successivt skall kunna fastställas område för område.

Ett särskilt styr- och samordningsorgan

Den inledningsvis nämnda bristen på samordning inom grunddataområdet är ett grundläggande problem, särskilt som formerna för hantering av den digitala informationen inte är generellt standardiserade. Detta är huvudsakligen en styr- och ledningsfråga för förvaltningen. I ett service- och tillgänglighetsperspektiv finns också en handfull nyckelfrågor som kräver ökad samordning, t.ex. frågan om ett allmänt accepterat användargränssnitt och mottagningsgränssnitt. Också frågor om säkerhet och integritet är viktiga.

Utredningen anser att en ändamålsenlig och effektiv hantering av dessa frågor kräver en särskild styr- och samordningsfunktion i form av en myndighet, tills vidare kallat styr- och samordningsorganet. Ett övergripande mål för denna myndighet bör vara att verka för en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt.

Omvänt gäller att frågor som direkt kan hänföras till de enskilda myndigheternas verksamhet inte omfattas av den föreslagna myndighetens verksamhetsområde. Det ankommer alltså inte på denna att arbeta med IT-frågor inom andra myndigheters avgränsade organisationsområden. Grunddatabasutredningen återkommer till den nya myndigheten i avsnitt 4.3.2.

4.1.4 Författningsreglering

Att uppgifter klassas som grunddata innebär ett offentligt åtagande. Detta omfattar ett antal åtgärder, nämligen att

- samla in,
- strukturera/systemera,
- ajourhålla,
- tillgängliggöra och
- bevara vissa uppgifter.

Grunddata är av central betydelse för förvaltningen och samhället i övrigt. Kriterierna för grunddata bör därför fastställas i lag. Detsamma gäller grundläggande ansvar och skyldigheter för grunddatamyndigheter avseende innehåll, information om åtkomst, tillhandahållande, bearbetningsgrad och ansvar för informationens kvalitet.

Riksdagen bör överlämna till regeringen att bestämma mer i detalj vilka uppgifter som skall betraktas som grunddata och vilka de ansvariga myndigheterna är.

4.2 Motiv för offentliga åtaganden

Att uppgifter efter prövning befinns uppfylla i lag uppställda grunddatakriterier och av regeringen klassas som grunddata, medför ett offentligt åtagande. Frågan är hur långt detta åtagande bör sträcka sig. Bortom gränsen för det offentliga åtagandet blir hanteringen av grunddata en angelägenhet för privata aktörer.

Som ett led i att öka den samhällsekonomiska effektiviteten sker en ständig omprövning av det offentliga åtagandet inom alla politikområden. Detta följer inte minst av de generella kommittédirektiven om omprövning (1994:23). I prövningen ingår bl.a. att jämföra med en situation då inget offentligt åtagande föreligger. Så bör också fallet vara när det gäller grunddata. Nya offentliga åtaganden i form av att tillhandahålla grunddata med stöd av anslagsmedel, bör därför noga prövas innan statsmakterna fastställer att en viss kategori av uppgifter skall vara att anse som grunddata. Denna prövning bör göras inom ramen för den beredningsprocess som beskrivs nedan i avsnitt 4.3.4.

Flera motiv

I departementspromemorian Motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53) struktureras diskussionen kring det offentliga åtagandet. Åtta skilda principiella motiv för offentliga åtaganden presenteras och analyseras. Begreppsramen är generell och abstrakt. Ett offentligt åtagande kan motiveras också utifrån näringspolitiska utgångspunkter även om dynamiska effekter i samhällsekonomin är svåra att mäta.

En gemensam samhällslig informationsresurs

Nivån på det offentliga åtagandet påverkas kontinuerligt av informationsteknikens möjligheter. Möjligheterna att använda uppgifter ur offentliga register i skiftande sammanhang ökar. Marknadens behov/efterfrågan av grunddata kan ses som en underordnad fråga, men en ökad tillgänglighet till registeruppgifter/data innebär otvivelaktigt att användarna ges möjlighet att själva förädla data, något som tidigare var förbehållet registerhållaren. Det primära syftet är dock att säkerställa en effektiv informationsförsörjning för att stödja förvaltningen i sin kärnverksamhet.

Slutsatser beträffande gränsen för det offentliga åtagandet

Grunddatabasutredningens principiella mening är att motivet för offentligt åtagande ifråga om grunddata är att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation tillgängliggörs för breda grupper av användare till rimliga kostnader. Detta innebär att staten skall tillhandahålla både offentlig förvaltning och enskilda kvalitetsdeklarerade uppgifter som inte bearbetats eller förädlats i större utsträckning än själva tillhandahållandet förutsätter. Vidare bearbetning av uppgifter uteslutande för enskild verksamhet och inte för förvaltningen - och som lika väl kan utföras i enskild regi - torde i framtiden i de allra flesta fall ses som ren förädling och vara en uppgift för enskilda aktörer. Det krävs emellertid viss tids erfarenhet av systemet med grunddata för att gränserna för den offentliga förvaltningens rätt till bearbetning successivt skall kunna fastställas område för område.

Grunddatamyndigheternas uppgift blir att samla in, registerföra, kvalitetssäkra, ajourhålla, lagra och arkivera den elektroniska informationen fram till den punkt som bildar gränssnitt mot användaren.

4.3 Grunddata - styrning och samordning

Strävan efter en effektiv hantering av och god tillgänglighet till samhällets basinformation har sysselsatt flera utredningar och förslag har lämnats avseende de olika registrens innehåll, organisation och rättsliga förutsättningar. Den samordning och de krav som bör gälla för offentliga grunddata har dock aldrig bildat utgångspunkt för något mer generellt förslag. Det saknas också en organisation med ett sammanhållande och sektorsövergripande ansvar för dessa frågor. Principiellt viktiga frågor har givits speciallösningar på respektive område eller fått kvarstå olösta.

4.3.1 Styrning

Registerinformation kan på ett eller annat sätt vara alltför ofullständig för att lämpa sig för återanvändning. Myndigheter och kommuner saknar inte sällan resurser att anpassa och tillgängliggöra informationen enligt användarnas önskemål. Informationen brister ibland genom att den

- saknar vissa egenskaper,
- inte är strukturerad på ett för användarna lämpligt sätt,
- inte ajourhålls på ett tillfredsställande sätt

Mot bakgrund av statsmakternas effektivitetskrav och med hänsyn till mer generella krav från användare på tillgänglighet, kvalitet m.m. när det gäller grunddata, vill utredningen peka på vikten av en samlad sektorsövergripande policy för en effektiv informationsförsörjning. En sådan samlad policy bör omfatta

- tillgänglighet,

- kvalitet,
- service,
- finansiering,
- pris och
- uppgiftslämnande.

Utredningen förordar en informationsförsörjningsmodell med endast två ansvarsnivåer, nämligen dels regeringen med bistånd av ett nyinrättat styr- och samordningsorgan, dels de registerhållande myndigheterna. De senare kommer - som tidigare nämnts - att fungera som grunddatamyndigheter med författningsreglerat ansvar. Grunddata tillgängliggörs med de krav författningen ställer upp och i sådana former att de kan bearbetas med andra grunddata. Genom uttag av grunddata kan nya baser skapas utifrån olika användares särskilda krav.

4.3.2 Nämnden för utveckling av samhällets grunddata (NSG)

Motiv för att inrätta en ny myndighet

Informationssamhället förutsätter nya institutioner som bl.a. styr, samordnar och utvecklar användningen av grunddata. Det är av stor vikt att riksdag och regering tillförsäkras en vidsträckt insyn i byggandet av sådana institutioner. Grunddatabasutredningen anser det väsentligt att medborgarna via de förtroendevalda kan påverka samhällets informationsförsörjning. Detta är endast möjligt om nya och ändamålsenliga institutioner tillskapas.

Utan en styr- och samordningsmyndighet skulle det fulla ansvaret för samordning, framtagning av gemensamma gränssnitt, standardisering samt kvalitetssäkring falla på grunddatamyndigheterna som var för sig och gemensamt skulle få svara upp mot de målsättningar och riktlinjer som regeringen lägger fast inom respektive område. Detta skulle ställa stora krav på en tydlig och detaljerad regel- och målstyrning från regeringen och därtill att grunddatamyndigheterna på eget initiativ utvecklar och samordnar grunddata. Mot denna bakgrund föreslår Grunddatabasutredningen att en ny myndighet inrättas - Nämnden för utveckling av samhällets grunddata.

Nämndens verksamhetsmål och uppgifter

Det övergripande målet för den nya nämnden blir att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt.

Nämnden blir ett sektorsövergripande organ med uppgift att styra, samordna och säkerställa tillgängligheten till grunddata inom ramen för en

tydlig ansvarsfördelning och enligt klara spelregler för alla berörda myndigheter.

Nämndens verksamhet skall koncentreras till följande områden

- fastställande av gränssnitt för att hämta och lämna data,
- frågor om standardisering,
- former för kvalitetssäkring,
- hållande av en nationell databaskatalog,
- fastställande av servicenivån,
- säkerhets- och integritetsfrågor, samt
- att följa utvecklingen och föreslå förändringar avseende försörjningen av grunddata.

Även om nämndens kvalitetsarbete i mycket stor utsträckning inriktas på grunddata, kan samordnings- och standardiseringsarbetet förutsättas ha allmän betydelse för det elektroniska informationsutbytet myndigheterna emellan.

En annan uppgift för nämnden är att framställa en nationell databaskatalog. En sådan bör bygga på en obligatorisk uppgiftsskyldighet för myndigheterna och skall ge en så fullständig översikt som möjligt över informationsförsörjningen i offentlig sektor.

Huvudmannaskap och registeransvar för SPAR

Grunddatabasutredningen har i det föregående pekat på ett antal frågor som kräver en lösning, innan ett definitivt ställningstagande sker till verksamheten med SPAR. Utredningen finner emellertid föga troligt att dessa frågor får någon alternativ lösning under de närmaste åren.

Verksamheten med SPAR synes numera fungera väl och tillgodoser ett viktigt behov hos bl.a. näringslivet. Utredningen föreslår av dessa skäl att SPAR blir kvar och inriktas på att fullgöra ett särskilt motiverat offentligt åtagande för kundregister hos företagen och direktreklambranschens behov av en adresskälla. Grunddatabasutredningen redovisar i författningsförslagen även ändringar i lag och förordning avseende SPAR som innebär en anpassning till dessa, mer avgränsade behov av uppgifter ur offentliga personregister. Härigenom framträder SPAR:s betydelse som bärare av grunddata.

Grunddatabasutredningen föreslår att den nya nämnden blir huvudman för SPAR, vars namn då, med ett minskat registerinnehåll, bör ändras till det statliga personadressregistret (SPAR).

Nämndens ledning och organisation

En viktig fråga blir ledningsformen för en verksamhet som berör alla nivåer och sektorer i samhället. Grunddatabasutredningen har därvid funnit nämndformen, d.v.s. ett kollektivt beslutsorgan under regeringen, mest lämpad för uppgiften. Utredningen föreslår att nämnden får ansvar att styra och samordna de frågor som regleras i utredningens författningsförslag.

Nämndens verksamhet berör alla delar och nivåer i samhället. Kraven på samhällsinsyn och medborgarinflytande kan inte nog betonas. Dessa intressen finns på både nationell och kommunal nivå. Förtroendevalda från stat och kommun samt företrädare för näringslivet bör därför ingå i nämnden.

Vid nämnden bör det finnas ett kansli som leds av en chef. Till nämnden bör vidare knytas ett kvalitetsråd och ett teknikråd. Nämnden får i övrigt inrätta de råd som behövs för verksamhetens genomförande. Ledningen av verksamheten utövas av nämnden med egna resurser och med fullt ansvar inför regeringen. I övrigt bestämmer nämnden i samma omfattning som andra myndigheter över sin organisation. Nämnden kan därvid bygga upp ett eget kansli, anlita kanslistöd eller samlokalisera sig med någon större myndighet.

Kanslichefens uppgift blir att via delegation svara för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer som nämnden utfärdar. Kanslichefen är föredragande i nämnden.

Denna ledningsform innebär att insynskraven från samhället tillgodoses och att olika intressen tillåts påverka verksamheten.

Kvalitetsråd och teknikråd

De båda rådens uppgift blir att stödja nämnden i frågor om kvalitet, standardisering, gränssnitt, servicenivåer, uppgiftslämnande m.m. En särskild uppgift är också att följa upp effekterna av den nu föreslagna reformen. I råden kan de berörda myndigheterna delta med expertkunskap och få inflytande över nämndens verksamhet.

Bemannings och kompetens

Med den ovan nämnda sammansättningen tillförs nämnden värdefulla kunskaper om samhället som är till nytta för verksamheten. De kompetenskrav som skall tillgodoses av nämndens kansli omfattar en kombination av bred kunskap om informationsteknik samt om förvaltning, ekonomi och juridik. Eftersom arbetet består i att leda och främja en effektiv samverkan mellan självständiga myndigheter förutsätts en mycket god kompetens i frågor som rör förvaltningen i sin helhet.

Finansiering

Nämndens huvuduppgift är att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Till uppgifterna hör att utreda och bereda frågorna men inte att faktiskt utföra beslutade åtgärder. Arbetet med gränssnitt, standardisering, kvalitetssäkring, säkerhet och integritet utförs redan i dag av grunddatamyndigheterna. Det nya är att verksamheten också skall inriktas på att grunddata skall göras enkelt tillgängliga i samhället. Personalstyrkan och kostnaderna för nämnden bör därför kunna hållas nere. En utgångspunkt är dock att ledningen av verksamheten bör utövas av nämnden med egna resurser.

Grunddatabasutredningen bedömer att kostnaderna för nämndens verksamhet (personal, IT-utrustning m.m.) skulle komma att årligen uppgå till ca 6 milj. kr.

Grunddatabasutredningen föreslår att kostnaderna täcks genom att staten ökar sitt krav på intäkter från verksamheten med SPAR, för närvarande drygt 7 milj. kr., och vid kommande omförhandling av driftavtalet om SPAR inräknar kostnaderna för nämnden.

4.3.3 En ny beredningsprocess i Regeringskansliet

I framtiden kommer det att krävas kontinuerlig beredning av en rad stora frågor om samhällets försörjning av digital basinformation. Dessa sektors- och departementsövergripande frågor har ofta stor strategisk betydelse för förvaltningens och informationssamhällets utveckling. Det krävs därför ett målmedvetet och formaliserat samarbete över departementsgränserna i Regeringskansliet. Behovet av en sådan beredningsprocess skall också ses mot bakgrund av att det har blivit svårare att bereda sektorsövergripande frågor i den nya budgetprocessen med utgiftsområden och utgiftstak.

Huvuduppgifterna i den nya beredningsprocessen skall vara att fastställa grunddata - vilket samtidigt innebär ett beslut om det offentliga åtagandet - samt bereda frågor om finansiering av databaser. Denna senare fråga berörs närmare i avsnittet om prissättning och finansiering (kap. 6). Övriga informationsförsörjningsfrågor förutsätts i stor utsträckning komma att beredas av berörda myndigheter i samråd med den ovan föreslagna Nämnden för utveckling av samhällets grunddata.

REGGIT-gruppen pekade i sin slutrapport på att det fortsättningsvis skulle behövas en interdepartemental beredning av REGGIT:s karaktär inom Regeringskansliet. Entydiga och klart markerade synpunkter från myndigheter och organisationer - liksom internationella paralleller - talade enligt REGGIT-gruppen för en sådan lösning. En utgångspunkt var dock att den föreslagna beredningen inte skulle ta sig an uppgifter

som nu utförs eller bättre kan utföras av myndigheter eller organisationer.

Grunddatabasutredningen vill här starkt betona att ett liknande synsätt bör anläggas också på befolknings- respektive företags- och näringsområdena. Grunddatabasutredningen föreslår att Finansdepartementet blir sammanhållande för den interdepartementala beredningen.

4.3.4 Initiativ till grunddataklassning

Initiativ till en beredning med syfte att pröva och fastställa grunddata, kan komma från Nämnden för utveckling av samhällets grunddata, från myndigheter eller från användare. Utredningen utgår från att utgångsläget fastställs i en förordning om grunddata och att beredningsprocessen leder fram till ändringar i denna. Här kan man jämföra med den beredningsrutin som vuxit fram beträffande den officiella statistiken.

Beredningsprocessen bör också fungera i andra riktningen och pröva vilka data som till följd av omvärldsförändringar och nya förutsättningar etc. inte längre bör vara klassificerade som grunddata och därför skall tas ur förordningen.

Det är viktigt att användarnas synpunkter inhämtas. Det har i andra sammanhang med liknande förutsättningar visat sig att en löpande dialog mellan producent och användare är konstruktiv i många hänseenden. De tydligaste effekterna är att kvaliteten på grunddata blir högre och kostnaderna lägre. Med användare åsyftas här i första hand större användarmyndigheter.

4.4 Konsekvenser av utredningens förslag

4.4.1 Konsekvenser för befolkningsregisterområdet

Allmänt

Vissa befolkningsuppgifter författningsregleras som grunddata med Riksskatteverket som grunddatamyndighet.

SPAR

Utredningen har redan beskrivit SPAR och dess ändamål, med urval för direktreklam och aktualisering av kundregister i förgrunden.

Frågan är hur SPAR passar in i den infrastruktur för grunddata som utredningen nu föreslår. SPAR kan dock i sin nuvarande form ses som en

databas med delvis förädlade uppgifter. Tjänsterna bygger på ett fåtal uppgifter från register för folkbokföring, inkomst- och fastighetstaxering.

Huvuddelen av tjänsterna i SPAR avser tillhandahållande av uppgifter om namn/adress och förändringar i dessa till företag och organisationer, vilket allmänt kan motivera det offentliga åtagandet beträffande grunddata som det uttolkas av utredningen (d.v.s. att tillhandahålla kvalitetsdeklarerade uppgifter [...] som inte bearbetats eller förädlats i större utsträckning än själva tillhandahållandet förutsätter). Utredningen ser praktiska hinder mot denna funktion i aviseringsregistret. Viss tveksamhet kan också uttryckas mot att allmänt tillåta direktåtkomst från företag och organisationer.

Det är framför allt urvalsdragningarna för direktreklam som komplicerar bilden. Dessa förfaranden bygger på en process där personer successivt väljs bort på grund av att de inte fyller vissa kriterier, t.ex. ålder eller inkomst. Utredningen anser det inte vara en lämplig uppgift för RSV - i egenskap av stor registerhållare av uppgifter som primärt samlats in för andra ändamål - att leverera sådana urval av enskilda. Det ställer sig av integritetsskäl också tveksamt med urval direkt från aviseringsregistret. Grunddatabasutredningen anser sammanfattningsvis att aviseringsregistret inte bör användas för direktreklam.

Utredningen anser att ett offentligt åtagande ifråga om SPAR kan motiveras av skyddet för den enskildes personliga integritet. Verksamheten med SPAR har fungerat väl under 20 års tid. Om SPAR läggs ned, kan man utgå från att det istället byggs upp ett antal nya befolkningsregister av skiftande beskaffenhet och kvalitet för att tillgodose behovet av adresser för utskick av direktreklam. En sådan utveckling är inte önskvärd från integritetssynpunkt. Skyddet för enskildas personliga integritet kan därför motivera att uttag för direktreklam fortsättningsvis får ske i särskilda offentliga register, med en författningsreglering som är anpassad till kraven på skydd för personlig integritet.

Då det allmänt faller inom det offentliga åtagandet att tillhandahålla befolkningsuppgifter anser Grunddatabasutredningen att SPAR bör finnas kvar för ett särskilt motiverat offentligt åtagande att tillhandahålla uppgifter åt kundregister hos företagen och tillgodose direktreklambranschens behov av en adresskälla för urvalsdragningar.

4.4.2 Konsekvenser för företags- och näringsregisterområdet

Allmänt

Vissa företags- och näringsuppgifter författningsregleras som grunddata med PRV som grunddatamyndighet.

BASUN

Det allmänna företagsregistret BASUN förs som redan beskrivits av SCB. BASUN förser företag, marknadsaktörer och allmänheten i övrigt med aktuell information om företag och arbetsställen. Registret har en bredare bas än företags- och näringsregistren hos PRV och omfattar bl.a. uppgifter om dels dem som har tilldelats organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl., dels enskilda näringsidkare.

Frågan är hur BASUN passar in i den infrastruktur för grunddata som utredningen nu föreslår med uppgifter i register hos PRV som grunddata. BASUN måste i nuvarande form ses som en bas med delvis förädlade företagsuppgifter. Det som gör registret unikt är uppgifter om näringsgren och arbetsställe. Att tillhandahålla sådan arbetsställeinformation kan vara ett offentligt åtagande för SCB, även om uppgifterna inte utgör grunddata. Centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR) är inte tillgängligt för externa intressenter p.g.a. statistiksekretessen och uppgifterna kan därför inte tillhandahållas den vägen.

Det faktum att PRV blir grunddataansvarig för företags- och näringsinformation medför inte att utredningen vill föreslå att verksamheten med BASUN skall upphöra. Ett sådant förslag till förändring måste föregås av en utredning om behovet av arbetsställeinformation är så betydande att det motiverar ett offentligt åtagande och vem som i så fall är bäst skickad att utföra detta. En ytterligare fråga i det sammanhanget är om och när PRV kan tillhandahålla de uppgifter om enskilda näringsidkare och registrering för mervärdeskatt m.m. som idag saknas i företags- och näringsregistren. Utredningen lämnar mot denna bakgrund inte förslag till ändring av regelverket kring BASUN.

4.4.3 Konsekvenser för landskaps- och fastighetsinformationsområdet

Allmänt

Viss landskaps- och fastighetsinformation författningsregleras som grunddata med Lantmäteriverket som grunddatamyndighet.

Nationella vägdatabasen

Mot bakgrund av det synsätt som utredningen intagit beträffande grunddata och grunddatabaser och med hänsyn till de kriterier som nu föreslås beträffande grunddata, anser utredningen att den nationella vägdatabasen inte kan karaktäriseras som en databas innehållande endast grunddata.

Utredningen framhåller att den nationella vägdatabasen består av uppgifter om geografiska lägesbestämningar (noder) som tillförts en rad attributdata avseende väginformation och som sammantaget bildar en databas med särskilt ändamål. Avsikten med infrastrukturen för grunddata är att just sådana processer skall underlättas.

4.4.4 Konsekvenser för samspelet mellan stat och kommun

Grundprinciper för samspelet

Staten och kommunerna är delaktiga i utvecklingen mot ett kunskaps- och informationssamhälle. Det finns starka skäl för att staten och kommunerna i sina verksamheter nyttjar gjorda investeringar på detta område och gemensamt bidrar till utvecklingen av dessa. Sett utifrån ett samhällsperspektiv är detta av särskild vikt och rymmer viktiga demokratiaspekter. Fastighetsdatasystemet är ett exempel på en stor och kostsam investering som gjorts av staten och kommunerna i gemensamma infrastrukturella system. För storstadskommunerna kan detta framstå som självklart, men utredningen vill särskilt poängtera vikten av att de små och medelstora kommunerna blir delaktiga i utvecklingen mot informationssamhället. I vilken kommun man bor skall inte vara avgörande för möjligheterna att få tillgång till grundläggande information.

Ett delat ansvar

Grunddatabasutredningen anser att staten bör ha ansvaret för att utveckla grundläggande principer för hur offentlig information skall tillhandahållas medborgare och näringsliv. Detta blir särskilt tydligt i fråga om grunddata och förutsätter en samlad syn på IT-användningen i den offentliga sektorn. Det innebär att staten har ett övergripande ansvar och att kommunerna inom sin sektor har ett delansvar för vissa grundläggande data i betydelsefulla informationssystem.

Överväganden och förslag

Samverkan mellan lantmäteriet och kommunerna enligt den tidigare beskrivna modellen har inte föregåtts av några egentliga samhällsekonomiska analyser och kalkyler. Det delområde som för närvarande till-

drar sig den största uppmärksamheten i detta avseende är belägenhetsadresserna och adressregistret i fastighetsdataregistret. Från Svenska kommunförbundet framhålls att kostnaderna för att fastställa och registrera dessa adresser inte finansieras av staten, medan det statliga lantmäteriet tillförs intäkter från användningen av fastighetsdataregistret, där adresserna är ett viktigt inslag.

En utgångspunkt bör vara att finna samhällsekonomiskt optimalt motiverade lösningar i samarbetet mellan staten och kommunerna. Samverkansformerna bör vara sådana att både staten och kommunerna finner naturliga incitament till samverkan. Dessa kan beskrivas enligt följande.

- För det första sker en författningsreglering av grunddata och ansvaret för grunddata där också den kommunala sektorn har sin plats.
- Det resonemang som Grunddatabasutredningen för i nästa kapitel avseende uppgiftslämnandet av företagen bör också tillämpas på det kommunala uppgiftslämnandet.
- För det tredje en förbättrad insyn och dialog genom kommunal representation i den föreslagna Nämnden för utveckling av samhällets grunddata.
- Slutligen uppkommer även en möjlighet för kommunerna att föra en sektorsövergripande dialog med Regeringskansliet genom en särskilda beredningen av tyngre informationsförsörjningsfrågor.

Finansiering

Grunddatabasutredningen anser att det finns skäl att särskilt belysa finansieringsdelen. Man måste härvid skilja mellan områden där digitaliseringen är färdigställd eller långt gången respektive framtida digitaliseringsprojekt - de senare i princip hänförliga till det geografiska området.

En grundförutsättning för ett vidare arbete med digitalisering är att såväl nytta som kostnader beträffande olika delar av informationshanteringen analyseras noggrant och att kostnaderna fördelas efter nyttan. Med kostnader avses samtliga kostnader - alltså även de kommunala - för uppbyggnad och ajourhållning och med nytta avses såväl nyttan inom den offentliga (statliga och kommunala) förvaltningen som nyttan för samhället i övrigt. Rent praktiskt innebär detta att kommunerna åtar sig viss del av uppgiftsinsamling och ajourhållning och att kostnaderna för detta, till den del de överstiger kommunernas egen nytta, gottskrivs kommunerna i någon form. Om staten tillämpar eller avser att tillämpa bidragsprissättning på ett område, är avgiftsintäkterna att jämställa med andra intäkter som bör beaktas i en finansiell helhetssyn på uppgörelsen mellan staten och kommunerna på området i fråga.

Kommunernas roll i grunddata

Grundläggande för samspelet mellan staten och kommunerna om samhällets grunddatabaser bör sammanfattningsvis vara följande.

- Grunddata utgör en del av informationsinfrastrukturen.
- Investeringar i denna infrastruktur grundas på samhällsekonomiska analyser där staten ansvarar för samhällets grunddata med kommunerna som viktiga medaktörer och där kommunernas kostnader för sin medverkan - till den del de överstiger kommunernas egen nytta - gottskrivs kommunerna i någon form.
- I de fall insatserna inte författningsregleras är den kommunala medverkan frivillig. Grundprincipen om frivillig samverkan följer av det kommunala självstyret.
- Registrering vid källan skall tillämpas som princip.
- Avtalsreglering mellan staten och kommunerna.

4.4.5 Ekonomiska och andra konsekvenser

Grunddatabasutredningen har i avsnitt 4.3.2, under rubriken Finansiering, angivit att kostnaderna för den föreslagna nämndens verksamhet årligen kan beräknas uppgå till ca 6 milj. kr. I samband därmed har utredningen föreslagit att kostnaderna täcks genom att staten i motsvarande mån ökar sitt krav på intäkter från verksamheten med SPAR.

I övrigt kan utredningen inte finna att de förslagen om framtida hantering av grunddata - särskilt i belysning av förslagen angående prissättning och finansiering - bör föranleda ekonomiska konsekvenser för den offentliga förvaltningen av den art att de särskilt bör uppmärksammas.

Utredningen kan inte heller finna att de överväganden som görs beträffande grunddata får några regionalpolitiska eller jämställdhetspolitiska konsekvenser.

4.4.6 Författningsfrågor

Grunddatabasutredningens förslag beträffande styrning och samordning av grunddata medför att området behöver författningsregleras. Förslag lämnas därför till

- lag om grunddata,
- förordning om grunddata,

- förordning med instruktion för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata samt
- ändring i lagen om aviseringsregister.

Aviseringsregistret innehåller, förutom grunddata, även många andra uppgifter om befolkningen av stor betydelse för verksamheter utanför stat och kommun. Det finns av det skälet anledning att överväga om registret i viss utsträckning och efter särskilda överväganden om behoven i varje särskilt fall också bör tillgängliggöras utanför offentlig förvaltning. Lagen om aviseringsregister bör enligt Grunddatabasutredningen kompletteras med en sådan möjlighet för regeringen.

Ytterligare författningsarbete på förordningsnivå - inte minst beträffande uppgiftslämnardelen - får utföras successivt under genomförandet. Grunddatabasutredningen ser nu inte skäl att lämna direkta förslag i denna del.

Gjord avgränsning enligt utredningens direktiv innebär också att annan i sammanhanget i och för sig viktig samhällsinformation som i en framtid kan komma att ges grunddatastatus, såsom rättsdata, miljödata och information från Riksdagen och den kommunala demokratin, lämnats utanför. Detta kommer dock, med utredningens förslag till lag om grunddata, att kräva ändring i lagens 2 §.

Författningsregleringen av betydelse för grunddataområdet kan således delas in i tre kategorier, nämligen

- tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen, avgiftsförordningen och myndigheternas instruktioner,
- integritetsskyddslagstiftningen (sekretesslag, datalag etc.) samt
- en särskild reglering av grunddata i lag och förordning.

5 Uppgiftslämnandet

Förslag

En policy införs med en rad åtgärder för ett förenklat uppgiftslämnande av både grunddata och andra data. I policyn ingår bl.a.

- att företag endast skall behöva lämna en och samma uppgift en gång,
- att rutiner för elektroniska uppgiftslämnanden underlättas genom utbyggnad av allmänt accepterade och standardiserade användargränssnitt,
- att uppgifter återanvänds i högre grad,
- att alternativa sätt att lämna uppgifter etableras,
- att myndigheternas baskrav iakttas,
- att avregleringar och regelförenklingar fortlöpande görs.

Nämnden för utveckling av samhällets grunddata skall svara för samordning i fråga om standardisering och gränssnitt för uppgiftslämnandet till statliga myndigheter.

Nämnden skall också ha till uppgift att föreslå åtgärder för att förenkla uppgiftslämnandet samt kontinuerligt bevaka och ständigt utveckla uppgiftslämnarpolicyn i takt med övergången till en elektronisk förvaltning.

5.1 Allmänt

En stor del av myndigheternas datasamlingar har tillkommit genom insamling av uppgifter från individer och företag med stöd av deras lagstadgade uppgiftslämnarplikt. Uppgifterna används för bl.a. tillsyn och kontroll, redovisning av skatter och avgifter samt för statistikproduktion och samhällsplanering. För uppgiftslämnarna - i första hand representerade av företagen - förorsakar uppgiftslämnandet både kostnader och uppoffringar eftersom resurser måste avdelas för bl.a. framtagning och rapportering av uppgifterna.

Normalt sett inskränker sig de enskildas uppgiftslämnande till den årliga allmänna självdeklarationen, ändring av bostadsadress samt till relativt sällan förekommande folk- och bostadsräkningar etc. Det är därför Grunddatabasutredningens uppfattning att det främst är inom områ-

det för företagens uppgiftslämnande - kanske främst representerade av de små och medelstora - som de stora effektiviseringarna kan göras.

Ett särskilt område rör kommunernas uppgiftslämnande till myndigheterna. Denna fråga är nära förknippad med vissa andra frågeställningar, t.ex. frågan om kommunernas dubbelroll som både insamlare och lämnare av främst fastighetsinformation och deras krav på kompensation för detta. Problematiken har redan behandlats i föregående kapitel.

5.2 Uppgiftslämnande från företag till myndigheter

5.2.1 Bakgrund och problembeskrivning

På regeringens uppdrag utredde Statskontoret under 1994 - i samarbete med Företagarnas Riksorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen samt Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD) - företagens uppgiftslämnande till myndigheterna och möjligheterna att begränsa företagens uppgiftsskyldighet (Statskontoret, rapport 1995:4). Företagens uppgiftslämnarbörda och åtgärder för att begränsa och effektivisera uppgiftsinsamlingen till offentliga myndigheter hade då kommit att uppmärksammas i en rad olika sammanhang. Avreglering och regelreformer betraktades som väsentliga inslag i strategin för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning.

Statskontorets slutsats var att det i den offentliga sektorns sammanlagda aktiviteter gentemot företagen förekommer resurskrävande uppgiftslämnande för särskilt mindre företag och totalt sett en i många fall onödigt omfattande informationsinsamling. Vid tiden för granskningen uppvisade informationsflödena mellan företag och förvaltning en nettoökning. Detta ansågs främst bero på inträdet till EU med en kraftig ökning av uppgiftsinsamlingen inom områdena momsredovisning, statistik och jordbruk som följd.

Statskontoret lämnade inga konkreta förslag när det gällde det direkta uppgiftslämnandet. Regeringens beslut att genomföra översyner, departementsvis och myndighetsvis, av regler som påverkar företag - tillsammans med ändringarna av bl.a. 27 § verksförordningen (1995:1322) som ålägger myndigheter att till RRV, statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och andra som kostnadsmissigt eller på något annat betydande sätt berörs, inge konsekvensanalyser av planerade åtgärder som kan tänkas påverka företag och andra - bedömdes vara tillräckligt för att åstadkomma en minskning av företagens uppgiftslämnande.

När det gäller att tillvarata företagens intressen i frågor om uppgiftslämnande fyller FUD en viktig uppgift. FUD företräder näringslivet gentemot statliga myndigheter vid samråd om uppgiftsinsamlingar enligt

en särskild förordning (1982:668) och samordnar även näringslivets granskning av de nyss nämnda konsekvensutredningarna. De förslag till åtgärder för en effektiviserad uppgiftslämnarpolicy som Grunddatabasutredningen i det följande redovisar som en uppgift för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata, inkräktar inte på fortsatta insatser av detta slag från näringslivet.

Den ekonomiska belastningen på företagen

Den ekonomiska belastning som uppgiftslämnandet orsakar företagen var enligt Satskontoret inte känd. Siffror på 25 miljarder kr per år hade nämnts, bl.a. från Svenska arbetsgivareföreningen. Statskontoret föreslog en samhällsekonomisk studie i syfte att uppskatta samhällets totala kostnader för uppgiftsinsamling från företagen. Två områden ansågs här vara centrala - dels informationsinsamling som är fullt motiverad utifrån myndighetens ålagda verksamhet, dels informationsinsamling som inte alltid är självklart motiverad av myndighetsverksamheten och som heller inte ingår i företagens normala informationshantering. Någon samhällsekonomisk studie har emellertid ännu inte genomförts.

Teknisk rationalisering

Företagens kommunikation med myndigheterna borde enligt Statskontoret kunna underlättas. Statskontoret föreslog därför att det skulle utarbetas standardiserade gränssnitt för datakommunikation med myndigheter, bl.a. i fråga om e-post och Electronic Data Interchange (EDI). Även andra tekniker som kan vara användbara i kommunikationen mellan företag och myndigheter angavs, t.ex. telefonsvar, streckkoder, telefax, m.fl. Det framhölls som viktigt att skapa enhetliga gränssnitt så att företag som integrerar någon av dessa tekniker i sina egna IT-strukturer kan utnyttja samma modul vid kommunikation med alla myndigheter och med alla kommuner.

Toppledarforums aktiviteter kan på sikt komma att underlätta informationsinsamlingen och i många fall eliminera den genom att myndigheter och företag kommer att ingå i s.k. virtuella organisationer inom vilka det råder ett teknikstandardiserat informationsutbyte.

5.2.2 Förutsättningar för ett förändrat uppgiftslämnande

Statskontoret konstaterar i sin rapport att när det gäller etablerade informationsflöden så har det hittills funnits mycket få krafter som verkat aktivt för en dämpning av kraven på företagen att lämna uppgifter. Ett begränsat antal myndigheter torde alltså svara för en mycket stor del av uppgiftslämnarkraven.

De områden där uppgiftslämnandet bedöms innebära den största belastningen för företagen är beskattning, statlig statistik, tullväsende, produktkontroll och miljövård. Uppgiftslämnande i samband med t.ex. skattekontroll är betydligt mer omfattande i Sverige än i många andra länder. Sverige har även en omfattande produktion av offentlig statistik. Sveriges inträde i EU ställer också nya krav på statistikproduktion, vilka i flera fall bedöms kunna komma att öka belastningen på företagen.

Högkvalitativ registerinformation är idag en mycket efterfrågad produkt, inte minst vad avser uppgifternas aktualitet. I dagens föränderliga samhälle har därför behovet av att ofta uppdatera registerinformationen ökat avsevärt. Även denna utveckling tenderar att ytterligare späda på myndigheternas behov av att samla in uppgifter.

Tidigare åtgärder och pågående arbete

Tidigare har förslag om avreglering och regelförenkling lyfts fram som tänkbara lösningar för att minska och effektivisera uppgiftslämnandet. År 1994 tillsattes den s.k. Avregleringsdelegationen. Tankarna bakom delegationens tillsättande var bl.a. att departementen varje år skulle se över 20 % av sina regler rörande företag i en rullande avreglering.

Huruvida målsättningen att förenkla uppgiftslämnandet med hjälp av avregleringar o.s.v. fått genomslag inom den offentliga förvaltningen är tveksamt. FUD menar att myndigheternas konsekvensanalyser ofta är minimalistiska i sin analysansats och att det saknas instrument och resurser för nödvändig granskning av analyserna.

I Grunddatabasutredningens uppdrag har inte ingått att närmare utreda denna fråga. Utredningen anser dock att det kan finnas skäl att göra en utvärdering av nuvarande ordning för att utröna huruvida avregleringsansatsen haft den effekt som avsetts. En särskild delegation, den s.k. Småföretagsdelegationen (dir 1996:70) har tillsatts med uppgift att bl.a. komplettera Regeringskansliets fortsatta arbete med avregleringar och regelreformer.

I samband med tuldatoriseringen infördes särskilda bestämmelser om att tulldeklarationen skall kunna lämnas i ett elektroniskt dokument. Denna möjlighet har inneburit att hanteringen har kunnat effektiviseras. Även på skatteområdet kommer det att fr.o.m. 1998 års taxering bli möjligt att lämna deklarationen elektroniskt (prop. 1996/97:100). På skatteområdet är det redan idag möjligt för näringsidkare att lämna vissa uppgifter elektroniskt.

I IT-propositionen förutsattes att det inom tre år skulle finnas en generell rättslig reglering för elektronisk dokumenthantering. Ett steg i denna riktning är IT-utredningens betänkande om elektronisk dokumenthantering (SOU 1996:40). Beträffande myndigheternas hantering av elektro-

niska dokument föreslås i betänkandet att definitioner av begreppen elektronisk handling, digitalt dokument, digital signatur och digital stämpel införs i förvaltningslagen (1986:223). Genom att använda digitala signaturer och stämplarna anser utredaren att våra traditionella rättsregler avseende pappersbaserad uppgiftshantering kan användas även i en IT-baserad miljö.

Rationaliseringspotential

Många bedömare anser att det finns en stor rationaliseringspotential när det gäller uppgiftslämnandet. Hur ett praktiskt förändringsarbete skall se ut med målsättningen att dels minska uppgiftslämnararbetet för företag och medborgare, dels sänka förvaltningens kostnader för informationshanteringen, är dock ännu inte klart. Grunddatabasutredningen menar att det inte finns några patentlösningar. Istället handlar det om ett kontinuerligt arbete som bygger på ökat samspel och samförstånd mellan lagstiftare, myndigheter och uppgiftslämnare där nya lösningar hela tiden presenteras i takt med utvecklingen. Nedan lämnar utredningen ett antal förslag till åtgärder som - om de får genomslag - kan förenkla och effektivisera uppgiftslämnandet betydligt.

5.2.3 Former för ett förenklat och effektiviserat uppgiftslämnande

Allmängiltiga åtgärder för effektivisering

Generellt gäller att onödiga informationsflöden mellan företag och förvaltning i möjligaste mån bör minimeras. För att begränsa belastningen på företagen kan myndigheterna t.ex.

- avstå från att ta in informationen eller åtminstone minimera och renodla baskraven (jfr. The Think Small First concept i art. 3 (a) i EU-kommissionens rekommendationer *on improving and simplifying the business environment for business start-ups*, C(97)1161 final),
- underlätta insamlingen genom tekniska förbättringar i form av allmänt accepterade och gemensamma gränssnitt etc,
- begränsa uppgiftsinsamlingen genom urval eller differentierade uppgiftskrav,
- använda redan insamlad information i högre grad, vilket dock förutsätter komplettering med vissa skyddsåtgärder såsom t.ex. klara uppgörelser med företaget om att uppgifterna kan komma att användas på nytt,
- inskränka insamlingen till tillfällen då den verkligen är nödvändig snarare än att samla in på regelbunden basis,
- se över rapportintervallen, t.ex. genom att gå från månadsrapportering till kvartalsrapportering där så är möjligt.

Elektroniskt uppgiftslämnande

Ett alternativt - eller snarare kompletterande - sätt till avregleringar, regelreformer och liknande, vore att förenkla och förbättra rutinerna vid själva uppgiftsinsamlingen. Med modern informationsteknik har detta senare alternativ, i kombination med effektivare informationsförsörjning inom förvaltningen, visat på nya möjligheter att minska företagets börda när det gäller uppgiftslämnandet.

Ett nuvarande hinder för ett elektroniskt förfarande vid uppgiftslämnandet är emellertid möjligheterna att t.ex. identifiera sig själv och motparten elektroniskt eller säkerställa undertecknandet av behörig firmatecknare. Även årsredovisningar och fastställelseintyg m.m. skall enligt gällande regelverk vara undertecknade på papper. Utvecklingen på IT-området går förvisso fort, men det saknas fortfarande generellt accepterade lösningar för s.k. elektroniska sigill och digitala signaturer.

Tysk reglering av digitala signaturer

I anslutning till detta bör nämnas att Tyskland nyligen antagit en lag och en förordning om digitala signaturer. Lagen och förordningen reglerar den erforderliga infrastrukturen samt kraven på de tekniska komponenter som krävs vid användning av digitala signaturer i enlighet med lagens syfte.

I lagen anges en administrativ ram inom vilken digitala signaturer så långt det är möjligt är entydigt tilldelade en bestämd person. Varken signaturer eller signerade data skall kunna förfalskas. Ramen omfattar även en infrastruktur för tilldelning av signaturnycklar till fysiska personer, användning av lämpliga tekniska komponenter och instruktion till innehavaren av signaturnyckeln om vilka åtgärder som gäller för denne.

Uppbyggnaden och driften av infrastrukturen skall ske på privat väg under fri konkurrens. Lagen begränsar inte fri tillverkning och användning av digitala signaturer. Snarare skall regleringen - när digitala signaturer kommer enligt de förutsättningar som anges i lagen - garantera en högre total säkerhet avseende hela kedjan från tillverkning av signaturnyckeln, dess tilldelning genom tillförlitliga certifieringsplatser och fram till produktionen av signerade data. Säkerhetskraven på de erforderliga tekniska komponenterna anges i den till lagen hörande förordningen.

Endast lämna en och samma uppgift en gång...

I dagsläget lämnar företag samma uppgifter till flera myndigheter. Målsättningen bör dock vara att företaget endast skall behöva lämna en och samma uppgift en gång. Detta förutsätter bl.a. ökad samordning av myndigheternas verksamheter och informationssystem liksom förenklade former för flöden av uppgifter över myndighetsgränserna.

...till en myndighet

Enligt Grunddatabasutredningens uppfattning bör det på sikt även vara möjligt att underlätta uppgiftslämnandet genom att låta företagen lämna uppgifter till endast en myndighet. De allra flesta näringsidkare registreras i PRV:s register. Företagsrelaterade uppgifter som efterfrågas också av andra myndigheter skulle därför vid lämpligt tillfälle istället kunna lämnas direkt till PRV, som därefter ansvarar för vidarebefordring av uppgifterna till berörda myndigheter. Härigenom skulle vinnas att företaget endast har en myndighet att lämna uppgifter till samtidigt som myndigheter och andra som söker information endast har ett ställe att vända sig till.

Ökad återanvändning

En aktiv åtgärd som delvis kan motverka onödig uppgiftsinsamling är ökad användning av redan insamlad information. Myndigheten bör därvid redan vid insamlingen tydliggöra ändamålen med uppgiftsinsamlingen för företaget och att uppgifterna kan komma att användas av andra myndigheter i ett senare skede. En breddad användning ställer således - liksom i fallet med endast ett lämnande per uppgift - höga krav på en väl utbyggd informationsinfrastruktur inom förvaltningen samt krav på enhetliga och robusta former för ajourföring och kvalitetsdeklARATIONER etc.

Förenklat uppgiftslämnande - alternativa former

Under överskådlig tid kommer det att finnas ett behov av att uppgifter lämnas till förvaltningen på olika sätt. Man kan inte utgå från att alla företagare önskar lämna uppgifter elektroniskt. Pappersbaserade rutiner bör därför finnas kvar, vilka dock bör kunna rationaliseras och förenklas. Det bör också finnas alternativa sätt att lämna och kontrollera uppgifter - t.ex. skall företag även kunna lämna uppgifter på medborgarkontor, posten och liknande.

Vidare kan noteras att förvaltningen inom det närliggande området elektronisk handel under 1996 tecknat ramavtal med tre leverantörer för utveckling och tillhandahållande av tjänster för elektronisk handel. Denna form av upphandling förtjänar att studeras närmare. Eventuellt kan en liknande ansats göras för att stimulera marknaden att erbjuda tjänster och produkter för ett effektiviserat uppgiftslämnande. Redan nu finns vissa tjänster på marknaden inom detta område. T.ex. har företaget SignOn en tjänst där man via Internet erbjuder en blankettdatabas med bl.a. de vanligaste myndighetsblanketterna elektroniskt tillgängliga. Även PostNet Affärskommunikation förbereder för närvarande introduktion av ett antal förenklade elektroniska tjänster inom detta område.

5.3 Överväganden och förslag

Uppgiftslämnarfrågorna är inte ett avgränsat problemområde som enbart kan lösas med punktåtgärder, utan snarare ett område med förgreningar och kopplingar till flera andra frågeställningar, såsom t.ex. regelsystemets totala utformning och hela förvaltningsapparatens organisatoriska uppdelning. Uppgiftslämnarproblematiken är inte heller knuten enbart till grunddata, utan spänner snarare över hela spektrat av uppgiftslämnandet. Även om Grunddatabasutredningen främst skall se över formerna för hanteringen av grunddata, kan det finnas skäl att se problematiken i ett helhetsperspektiv och att analysera statsmakternas samlade samhälls- och informationsstrategi för att på sikt rationalisera och förenkla formerna för *allt* uppgiftslämnande från företag till myndigheter.

Grunddatabasutredningen anser att alla förenklingar för företagen att lämna uppgifter till myndigheterna är värdefulla för samhället som helhet. I ett större perspektiv handlar det om att tillvarata alla existerande infrastrukturella fördelar inom den offentliga förvaltningen och utnyttja dessa så långt det är möjligt om vi skall lyckas skapa konkurrensfördelar mot omvärlden samt främja tillväxt och välfärd. En fördel som Sverige har gentemot en stor del av omvärlden är en väl utvecklad teknisk infrastruktur och ett högt IT-kunnande hos både myndigheter och företag. Utredningen menar att dessa viktiga egenskaper måste tillvaratas och utvecklas kontinuerligt.

Ett förenklat och effektiviserat uppgiftslämnande medför fördelar inte bara för uppgiftslämnaren. Även för mottagaren, d.v.s. myndigheten, skulle enhetliga rutiner märkbart påverka hanteringen på inte minst ett kostnadseffektivt sätt - både för den enskilda myndigheten och för hela förvaltningen. Istället för olika typer av förfaranden (t.ex. genom användande av annorlunda blanketter till olika kategorier av uppgiftslämnare, elektroniska respektive pappersbaserade rutiner beroende av både uppgiftslämnarens och myndighetens tekniska nivå, olika ändamål för olika myndigheter vid olika tillfällen etc.) skulle ett förenklat insamlingsförfarande bidra till att minska oredan liksom reducera onödigt sammanställnings- och inmatningsarbete.

Grunddatabasutredningen anser att det för ett konsekvent genomförande av enhetliga rutiner, liksom för införande av standardiserade och allmänt accepterade gränssnitt, måste finnas någon form av samordning mellan olika insatser som kräver tekniska anpassningar hos både företag och myndigheter. I flera länder pågår arbete med att samordna informationsinsamlingen till myndigheterna. I sammanhanget brukar begreppet *Single Face to Industry* användas som en beskrivning av detta, d.v.s. att myndigheterna har ett enhetligt gränssnitt mot dem de kommunicerar med.

Grunddatabasutredningen föreslår på annan plats i detta betänkande inrättandet av Nämnden för utveckling av samhällets grunddata. Det är utredningens uppfattning att mycket av vad som där föreslås när det gäller förenklade former för utflödet av grunddata även kan appliceras på inflödet. Genom att nämnden skall verka för utarbetandet av bl.a. ett enhetligt gränssnitt kommer inte bara formerna för inhämtande av grunddata att förenklas. På sikt kommer även hanteringen av all elektronisk information att rationaliseras med ett sådant gränssnitt. Allt utvecklingsarbete som nämnden genomför avseende grunddata skall således ske under beaktande av att metoder och tekniker i framtiden också skall kunna tillgodogöras inom andra sektorer.

Grunddatabasutredningen föreslår följaktligen att det blir en uppgift för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata att kontinuerligt bevaka även dessa frågor och därvid föreslå åtgärder för ett effektiviserat uppgiftslämnande. En uppgiftslämnarpolicy kan innefatta följande.

- En given målsättning bör till en början vara att företag m.fl. endast skall behöva lämna en och samma uppgift en gång.
- I ett infrastrukturellt perspektiv är det också viktigt att det ges utökade möjligheter att lämna begärda uppgifter på flera sätt och på flera ställen. Därför bör t.ex. fortfarande pappersbaserade rutiner finnas kvar, liksom det bör etableras uppgiftslämnartjänster genom medborgarkontor, informationsautomater m.m.
- Fortsatt utbyggnad av allmänt accepterade och standardiserade användargränssnitt och skapande av enhetliga rutiner för elektroniska uppgiftslämnanden. Företagen bör också ges möjlighet att i högre grad kunna lämna, kontrollera och enkelt anmäla felaktiga uppgifter genom självbetjänande tjänster.
- Förtroendeskapande åtgärder när det gäller uppgiftslämnande. Vid lämnande av uppgifter till en myndighet måste företaget känna förvisning om att uppgifterna kommer att behandlas i enlighet med avsedda ändamål och med hänsyn tagen till företagets egna intressen.
- Tillskapande av incitament för ökad användning av redan insamlade basuppgifter. Den föreslagna Nämnden för utveckling av samhällets grunddata skulle här kunna ges möjlighet att ålägga myndigheterna sådan användning. Det borde också vara möjligt att skapa rutiner där företaget redan i förväg ges möjlighet att samtycka till vissa kommande användningar.
- Inför nya insamlingsåtgärder bör myndigheten noga överväga den totala nyttan med åtgärden. Därvid skall särskild vikt läggas vid att insamlandet faller inom verksamhetens baskrav. Myndigheterna bör därför i förväg fastställa baskraven med utgångspunkt från den egna

verksamheten och därvid i möjligaste mån fastställa vilka data som behövs för just den verksamheten. I den mån nya insamlingsåtgärder sker på blankett kan redan registrerade uppgifter med fördel förtryckas på blanketten, eller - vid ett elektroniskt förfarande - förevisas på bildskärmen.

- Det bör också skapas incitament för företagen att tillse att de är registrerade och att de registrerade uppgifterna är riktiga. Fördelarna av att vara registrerad i en näringslivsdatabas måste överstiga uppgiftslämnarbesväret samtidigt som det också kan ge en i affärssammanhang betydelsefull legitimitet. Det är här av vikt att företaget som lämnat uppgifterna ges insyn i registret för att enkelt kunna kontrollera uppgifterna och vid behov begära att felaktiga uppgifter korrigeras.
- Generellt gäller att ökade möjligheter till rotation av uppgifter måste tillskapas. Det handlar inte här om att underlätta samkörningar, utan snarare om att öppna upp systemen och skapa förbättrade förutsättningar för ett tvärsektoriellt synsätt, t.ex. i form av gemensamma åtgärder för automatiska uppdateringar och liknande. Sekretesslagens bestämmelser - som i många fall hindrar ett effektivt utnyttjande av befintligt uppgiftsbestånd - behöver därför ses över ytterligare för anpassning till nya kommunikationssätt.
- Lösningar med hjälp av tekniska landvinningar och förbättrade säkerhetsåtgärder i form av t.ex. smarta kort, digitala signaturer eller elektroniska sigill m.m., bör utredas vidare samt införlivas i infrastrukturen snarast möjligt.
- Fortsatt bevakning av arbetet med avregleringar, regelreformer och regelförenklingar. Här bör t.ex. Småföretagsdelegationens arbete uppmärksammas.

6 Prissättning och finansiering av informationsuttag

Förslag

En generell prissättningsprincip införs för alla typer av avgiftsbelagda informationsuttag från statliga myndigheter. Principen innebär att avgiften baseras på kostnaden för att framställa och distribuera *uttagen*. Uttagskostnaden omfattar endast kostnader för att framställa och distribuera uttagen. Om priset därutöver skall ge ett bidrag till kostnader för bl.a. insamling, uppbyggnad och ajourhållning eller om nyttjanderättsavgift skall tas ut, krävs särskilt ställningstagande av regeringen.

En grundförutsättning för den framtida digitaliseringen av information är att såväl kostnader som nytta analyseras noggrant i en särskild prövningsprocess, där kostnaderna alltid mäts mot nyttan. Med kostnader avses samtliga kostnader - även de kommunala - för uppbyggnad och ajourhållning av databaser. Med nytta avses såväl nyttan inom den offentliga (statliga och kommunala) förvaltningen som nyttan för samhället i övrigt. Prövningsprocessen med de effektivitets- och nyttovinster som en digitalisering beräknas ge inom olika sektorer av offentlig förvaltning, bildar grund för finansieringen och fördelningen av kostnadsbördan på de olika sektorerna.

Regeringen bör ge en utredningsmyndighet i uppdrag att precisera ett antal steg i prövningsprocessen.

6.1 Prissättning

6.1.1 Bakgrund och nuvarande ordning

För tillgängligheten till information i de offentliga registren är prissättningen på uttag av central betydelse.

Av de i 9 kap. regeringsformen (RF) fastställda principerna om finansmaktens fördelning följer att en statlig myndighet inte utan stöd i bemyndigande får skaffa sig egna inkomster och disponera över dessa. En-

ligt 8 kap. RF skall föreskrifter om avgifter meddelas av riksdagen eller regeringen.

I tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om vilka slag av handlingar som skall anses som allmänna och hur sådana handlingar skall tillhandahållas. Handlingar som någon begär att få ta del av på stället skall enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas avgiftsfritt. Med tillhandahållande på stället avses att sökanden läser handlingen i myndighetens lokaler antingen på papper eller på bildskärm.

Enligt 2 kap. 13 § TF har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få utskrift, avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Statliga myndigheter skall normalt i sådana fall tillämpa avgiftsförordningens (1992:191) bestämmelser.

Myndigheter har också en lagstadgad serviceskyldighet som innebär att information under vissa förutsättningar skall tillhandahållas avgiftsfritt. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att myndigheter skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Vidare skall varje myndighet enligt 6 § förvaltningslagen lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Det är myndigheten som avgör om det ligger inom myndighetens serviceskyldighet att tillmötesgå en förfrågan eller begäran.

Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen skall myndigheten på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån det inte möter hinder på grund av bestämmelserna om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. En begäran om muntligt utlämnande enligt denna bestämmelse (t.ex. per telefon) ger i allmänhet ingen rätt för myndigheten att ta ut någon avgift. Bestämmelsen i 4 § första stycket 10 avgiftsförordningen ger dock en myndighet möjlighet att i vissa fall ta ut avgift för dylika telefonutlämnanden. En förutsättning är dock att myndigheten i dessa fall går utöver den allmänna servicenivån enligt sekretess- respektive förvaltningslagen. Om däremot denna servicenivå inte överskrids är enligt motiven till sekretesslagen rätten till avgiftsfri muntlig upplysning ovillkorlig .

Avgiftsförordningen (1992:191)

De avgifter för avskrifter, ADB-utskrifter och kopior som åsyftas i 2 kap. 13 § TF, är för myndigheter under regeringen fastställda i avgiftsförordningen. Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen (2 §). Sådana undantag förekommer i inte obetydlig utsträckning och gäller t.ex. PRV, Lantmäte-

riverket och Riksarkivet. Motiv till förordningen återfinns i regeringens förordningsmotiv 1992:3.

Avgiftsförordningen kan delas in i tre huvuddelar. En del (3-8 §§ och 25-30 §§) består av allmänna riktlinjer för styrningen av *avgiftsbelagd verksamhet*. En andra del (9-14 §§) reglerar förfarandet vid *avgiftsuttag för prövning av ärenden*. En tredje del (15-24 §§) innehåller bestämmelser om *avgifter* för kopior, avskrifter, ADB-utskrifter, bevis och registerutdrag. För Grunddatabasutredningens vidkommande är det i viss utsträckning förordningens första men framför allt dess tredje del som är av intresse.

Avgiftsbelagd verksamhet kräver författningsstöd eller särskilt beslut av regeringen (3 §). Avgifterna skall, om inget annat ekonomiskt mål beslutats för verksamheten, beräknas så att full kostnadstäckning uppnås (5 § första stycket). Genom förordning (1995:687) om ändring i avgiftsförordningen har en myndighet enligt 4 § första stycket 9 rätt att ta ut en avgift för automatisk databehandlingsinformation i annat fall än utskrift. I sammanhanget hänvisas i 4 § andra stycket till datalagens (1973:289) bestämmelser om försäljning av personuppgifter. Enligt 7 § första stycket 3 datalagen får sådan försäljning ske endast om det finns stöd i lag eller förordning eller efter beslut av regeringen.

Skyldighet att ta ut *avgifter* för allmänna handlingar gäller vid utlämnanden av kopior och avskrifter m.m. (15 §). För avskrifter av allmänna handlingar, liksom för utskrifter av ljudbandsupptagningar, debiteras en fast avgift om 90 kronor per påbörjad fjärdedels timme det tar att färdigställa handlingen (17 §). För ADB-utskrifter och kopior tas en avgift ut om beställningen omfattar tio sidor eller mer. För de första tio sidorna är avgiften 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor (16 §). En beställning understigande tio sidor skall således tillhandahållas avgiftsfritt. För kopia av en video- eller ljudbandsupptagning får sökanden erlägga 600 respektive 120 kronor per band (17 §). Myndigheten har därtill rätt att ta ut ersättning för porto m.m. (15 §). Staten är fri från alla dessa avgifter (21 §).

Myndigheten får inom ramen för full kostnadstäckning själv bestämma grunderna för avgiftssättningen när det gäller varor och tjänster enligt 4 § (5 § andra stycket). Dessa avgiftsinkomster får liksom inkomster enligt 15 § disponeras av myndigheten (25 § andra stycket).

Beträffande andra avgiftsinkomster gäller att myndigheten får disponera dessa endast efter särskilt bemyndigande. Saknas sådant bemyndigande skall inkomsterna tillföras statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisas under den inkomstitel på statsbudgeten som regeringen bestämmer (26 §).

Myndigheten skall i årsredovisningen särredovisa sådana avgiftsinkomster som avses i avgiftsförordningens 4 §, liksom varje avgiftsbelagd verksamhet som utgör eget resultatområde (29 och 30 §§). Riksrevisionsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen (31 §).

Avgifter hos kommunala myndigheter

Någon motsvarande, särskild reglering finns inte beträffande kommunala myndigheter. Det är i stället kommunerna själva som har att besluta om avgifter skall tas ut och hur stora de i så fall skall vara. Inget hinder möter dock mot att den statliga taxan tjänar som vägledning vid avgiftssättningen.

6.1.2 Nya förutsättningar - Datalagskommitténs förslag till ändringar i TF

DLK:s förslag om att utlämnanden även skall kunna ske i elektronisk form ställer - om förslaget förverkligas - principerna för avgiftssättning av informationsuttag på sin spets.

Begreppen tillhandahållande på stället respektive utlämnande/uttag av uppgifter

När det gäller såväl innebörden i DLK:s förslag som prissättningsproblematiken är det viktigt att hålla isär begreppen *tillhandahållande på stället* av uppgifter respektive *utlämnande/uttag* av uppgifter i form av kopior, utskrifter och avskrifter eller i elektronisk form.

Tillhandahållande på stället regleras idag i 2 kap. 12 § TF och avser rätten att i myndighetens lokaler *utan avgift* få ta del av handlingar som får lämnas ut. DLK:s förslag innebär en precisering av rätten att ta del av uppgifter även ur myndighetens databaser. I princip torde detta inte innebära någon utvidgning jämfört med idag av myndigheters skyldighet att tillhandahålla handlingar/uppgifter med den definition av handlingar som görs i 2 kap. 3 § TF. DLK:s förslag innebär ingen förändring av rätten för den som begär att få ta del av en uppgift att också skriva av eller avbilda uppgiften eller ta den i anspråk för ljudöverföring.

Detta skall dock inte förväxlas med rätten att *mot avgift* erhålla/ta med sig handlingen/uppgiften i form av utskrift, kopia eller - enligt DLK:s förslag - även få ut uppgifterna i elektronisk form.

Skyldigheten att mot avgift lämna ut en avskrift, kopia eller utskrift av en handling regleras idag i 2 kap. 13 § TF. DLK:s förslag till förändring av dessa regler innebär, som tidigare nämnts, att myndigheten - till

skillnad mot vad som gäller idag - blir skyldig att mot avgift lämna ut uppgifter även i elektronisk form. För vissa myndigheter kan detta komma att innebära en förenkling av förfarandet vid utlämnande av uppgifter medan det för andra kan komma att kräva ökade resurser för att möta önskemål om att få ut uppgifter i denna form. Vad gäller möjligheten att finansiera kostnaderna för uttagen med avgifter, innebär inte DLK:s förslag någon inskränkning jämfört med idag.

Tillhandahållande och utlämnande enligt en förändrad innebörd av offentlighetsprincipen

DLK framhåller (betänkandet s. 469) att offentlighetsprincipen numera också fyller ett syfte som informationsförsörjare i en vidare mening. Inom myndigheterna finns en riklig tillgång till uppgifter såväl om förhållandena inom offentlig verksamhet som på det privata området. Genom att åberopa offentlighetsprincipen kan bl.a. forskare, privata företag, journalister m.fl. få fram uppgifter som man sedan kan utnyttja för den egna verksamheten. DLK påpekar också att många myndigheter numera ägnar sig åt en omfattande informationsspridning.

Ett önskemål om att få ta del av uppgifter ur en databas kan antingen avse hela databasen (diariet, registret o.s.v.) - alternativt delar av den - eller en sammanställning av vissa uppgifter. I det första fallet kan det t.ex. handla om att sökanden inte är ute efter en viss bestämd uppgift utan vill se om det har kommit in t.ex. något ärende eller någon skrivelse som är av intresse. Sådana databaser som har till huvudsakligt syfte att hålla ordning på handlingar, t.ex. inkommande handlingar, bör i regel inte innehålla uppgifter som kan bli föremål för sekretess (jfr. 15 kap. 2 § 2 stycket sekretesslagen). I dessa fall räcker det därför med att sökanden begär att få se den specifika databasen - någon ytterligare precisering behövs inte. Databasen kan därefter ställas till den sökandes förfogande i princip utan större hinder. Detta gäller både för manuella och elektroniskt förda databaser.

Om å andra sidan sökanden vill ha en viss sammanställning av uppgifter ur en databas ställer sig saken något annorlunda. Manuellt förda databaser har i regel en begränsad omfattning och kan därför oftast lämnas ut som de ser ut på papperet (efter sedvanlig sekretessprövning) och sökanden får därvid själv utföra sökningen, t.ex. i ett dagboksblad. Uppgifter i elektroniskt förda databaser kan med hjälp av sofistikerad programvara ofta sökas och sammanställas mycket effektivt. Begränsningen ligger huvudsakligen i datorprogrammets möjligheter. Här är det därför inte säkert att myndigheten kan lämna ut hela databasen utan begränsningar. Varje utlämnande skall i princip föregås av en sekretessprövning. Det är bara i sådana fall där man kan vara säker på att några sekretessregler inte är tillämpliga som hela databasen kan lämnas ut för fri sökning. I annat fall får den sökande ange den uppgiftssammanställning

som önskas. Myndigheten måste således få förbehålla sig rätten att göra en viss sammanställning om sekretessintressena skall kunna tillgodoses.

Det kan även förekomma mer kvalificerade krav på sammanställningar av uppgifter. Dessa krav gäller i stort sett uteslutande sådana uppgifter som finns lagrade elektroniskt. Myndigheten är i första hand skyldig att ta fram och presentera de sammanställningar som den kan göra med sin tekniska utrustning, tillgängliga datorprogram o.s.v. Därutöver är myndigheten skyldig att göra de sammanställningar som kan åstadkommas utan nämnvärda kostnader. De extra åtgärder som myndigheten måste vidta för att ta fram sådana sammanställningar som den normalt inte gör, kan alltid översättas i kostnader. Det kan vara kostnader i form av den ordinarie personalens arbetstid eller kostnader i form av insatser av personer som är specialutbildade i t.ex. programmering. Kostnaderna kan också hänföra sig till inköp av kompletterande programvara.

Enligt DLK:s mening är det omöjligt att sätta upp en generell regel för vad som är en rutinbetonad åtgärd. Den rutinmässiga nivån blir beroende av vilka möjligheter som finns vid den enskilda myndigheten. Däremot kan enligt DLK säkert de flesta fall av krav på extra åtgärder översättas i kostnader. Det får antas att det faller inom ramen för vad som kan krävas, t.ex. att anlita specialistkompetens under ett par timmar eller att låta den ordinarie personalen arbeta övertid. Myndigheten kan däremot inte räkna med kostnaden för den tid det tar att göra sekretessbedömningar av nya uppgiftskonstellationer. Om myndigheten på begäran gör sammanställningar som går utöver vad som kan anses som rimliga kostnader för uttaget, handlar det - precis som idag - inte om uttag enligt 2 kap. TF utan om utlämnande av förädlade uppgifter. För sådant arbete kan myndigheten givetvis betinga sig ersättning även i framtiden.

DLK har inte avsett någon förändring när det gäller myndigheternas möjligheter att neka ett utlämnande av en handling med hänvisning till att det föreligger betydande hinder. Om myndigheten kan ta fram begärda uppgifter med hjälp av befintliga tekniska hjälpmedel är den i princip skyldig att göra det, även om det i och för sig samtidigt medför kostnader för myndigheten. Skulle det emellertid uppstå mycket stora kostnader, t.ex. därför att stora delar av verksamheten vid myndigheten måste stå still medan uppgifterna tas fram, får det anses föreligga sådana betydande hinder att myndigheten inte är skyldig att tillmötesgå det begärda.

När det gäller myndigheters skyldighet att *på stället tillhandahålla* uppgifter innebär DLK:s förslag i princip ingen skillnad mot vad som gäller idag. Däremot vad gäller *utlämnande* av uppgifter är skillnaden jämfört med idag att myndigheterna i princip blir skyldiga att, förutom i form av kopior eller utskrifter, mot avgift även lämna ut uppgifter i elektronisk form. Handlingar och andra uppgiftssammanställningar skall således lämnas ut på t.ex. en diskett eller via e-post. Denna skyldighet för myn-

digheterna är dock inte absolut utan beroende av vilka möjligheter myndigheten faktiskt har. Det framgår explicit av bestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket TF att utlämnande i elektronisk form inte behöver ske om det möter betydande hinder.

Med elektroniskt utlämnande avses inte offentliggörande av uppgifter via allmänt tillgängliga nät, t.ex. Internet. Myndigheten kan således inte neka en begäran om att få ut allmänna uppgifter med hänvisning till att uppgifterna finns allmänt tillgängliga på Internet. Å andra sidan innebär bestämmelsen inte att myndigheterna skulle vara skyldiga att låta allmänheten koppla upp sig mot någon dator hos myndigheten. Som tidigare skall det krävas en uttrycklig begäran från den enskilde för att allmänna uppgifter skall lämnas ut. Över huvud taget bör elektroniskt utlämnande enligt DLK så långt som möjligt jämföras med traditionellt utlämnande på papper. Det är också den enskildes begäran som skall avgöra om uppgifterna skall lämnas ut på papper eller i elektronisk form. Situationen är alltså den omvända mot den när uppgifter presenteras för den enskilde på stället - då avgör myndigheten hur presentationen skall ske.

Även om en myndighet i princip bifaller en begäran om att lämna ut uppgifter i elektronisk form, är detta ointressant för den enskilde om utlämnandet sker på ett sådant sätt att han inte kan ta emot uppgifterna eller få fram dem i läsbart skick. I den mån myndigheten faktiskt kan tillmötesgå en enskilds önskemål om ett visst fysiskt eller logiskt format skall den också göra det. Med fysiskt format avses mediet för utlämnande, t.ex. på diskett eller via e-post. Ett önskemål om ett logiskt format kan t.ex. utgöras av en begäran att få uppgifterna som en fil i ett specifikt ordbehandlingsprogram eller liknande.

Det kan inte krävas att myndigheten skannar in pappersdokument för att ge dem elektronisk form. Utgångspunkten är istället att det uteslutande är sådana uppgifter som myndigheten redan har i elektronisk form som omfattas av skyldigheten att också lämna ut dem i denna form.

Om det finns en bestämmelse som förbjuder myndigheten att lämna ut uppgifter i elektronisk form inskränker detta i motsvarande mån allmänhetens möjligheter att få ut uppgifter i den formen. Sådana bestämmelser kan finnas i registerförfattningar och syftet med dem är - precis som när det gäller bestämmelser om sökbegränsningar - att skydda den enskildes personliga integritet.

Om myndigheten saknar all möjlighet att lämna ut uppgifter i elektronisk form föreligger helt klart betydande hinder. Kan myndigheten inte tillgodose en begäran om att få uppgifterna i en viss form för att den enskilde skall kunna ta emot dem, föreligger också betydande hinder.

Någon motsvarighet till bestämmelsen i 7 § första stycket 3 datalagen om myndigheters försäljning av uppgifter finns inte i DLK:s förslag till ny persondatalag. Förslaget innehåller i sig inte heller något hinder mot utlämnande av personuppgifter enligt offentlighetsprincipen. Försäljning av bl.a. sådana uppgifter sker enligt nuvarande ordning vid myndigheter redan på den grund att uppgifterna lämnas ut i elektronisk form. Myndigheter kan ibland också ha gjort vissa bearbetningar eller sammanställningar som går utöver rutinbetonade åtgärder och där man tar betalt för det arbete man lagt ned. Det finns också register som har inrättats direkt för försäljning av uppgifter till allmänheten, t.ex. SPAR och BASUN. Man kan då ifrågasätta hur det blir med försäljning av uppgifter om offentlighetsprincipen även kommer att omfatta utlämnanden av uppgifter i elektronisk form. DLK har angivit som utgångspunkt (betänkandet sid. 548) att man inte ser något hinder mot framtida försäljning av personuppgifter. Uttagen från sådana register får, menar DLK, i regel antas ske för kommersiella ändamål och det är enligt kommitténs mening inte orimligt att man får betala de kostnader som direkt eller indirekt är förenade med sådana uttag.

Statskontorets konsekvensanalys

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Uppdraget har redovisats i en rapport i juni 1997 (Statskontoret rapport 1997:11). Statskontoret har kartlagt och analyserat tänkbara effekter av förslaget genom undersökningar av penningströmmar hos de myndigheter som hanterar basinformation. Den sammanlagda kostnadsökningen för dessa myndigheter har uppskattas till 185 milj. kr. Statskontoret har också punktvis uppskattat intäktsbortfall och ökade kostnader vid några myndigheter som säljer offentlig information i stor omfattning. Intäktsbortfallet för dessa myndigheter uppskattas till 40 milj. kr. Statskontoret har vidare funnit att ett ökat antal sekretessprövningar innebär ökade kostnader för offentlig förvaltning, men osäkerheten är så stor att det inte varit meningsfullt att ange något belopp. Statskontoret framhåller också att avgiftsförordningen bör IT-anpassas.

Det är när Grunddatabasutredningen slutför sitt arbete inte klart om DLK:s förslag kommer att genomföras.

6.1.3 Tidigare förslag till principer för prissättning av informationsuttag

Vid tillhandahållande av avgiftsbelagda informationsuttag används kostnadsbegrepp och prissättningsprinciper utan tydlig innebörd. Det finns således ett uppenbart behov av att slå fast enhetliga principer för finansiering och prissättning av informationsuttag ur samhällets data-

baser. Valet av sådana principer blir en central fråga när det gäller att säkerställa den ekonomiska grunden för och öka tillgängligheten till de offentliga registren. Först måste man dock ta ställning till om någon avgift över huvud taget skall debiteras för uttag.

Den offentliga sektorns databaser medför kostnader för myndigheterna dels för informationsuttagen i sig, dels för att bygga upp och ajourhålla registren/databaserna. Karaktäristiskt för sådan information är att uppbyggnad och ajourhållning av databaser är kostnadskrävande medan själva tillhandahållandet av en given mängd information - när den väl har samlats in, registrerats och organiserats - ofta kan ske till jämförelsevis låga kostnader. För myndigheter i allmänhet utgör ett register - eller en databas som det här oftast är fråga om - en del av IT-stödet för att myndigheten skall kunna fullgöra sina åtaganden. Kostnaden för att bygga upp och ajourhålla databasen är då en kostnad inom myndighetens basverksamhet. Huvudsyftet med myndigheternas verksamhet är endast undantagsvis att tillgodose en efterfrågan på uttag av information ur deras register eller databaser. Ett informationsuttag vid en myndighet utgör därför i normalfallet ett slags biprodukt i verksamheten i förhållande till myndighetens huvuduppgift.

Riksrevisionsverkets rapport Principer för prissättning av informationstjänster

I RRV:s rapport Principer för prissättning av informationstjänster (RRV 1995:64) föreslås en generell prissättningsprincip som kan tillämpas oberoende av vilken teknik som används för överföringen, vilket slag av information uttaget avser samt vem - myndighet eller enskild - som begär uttaget. Avgifter för uttag av information ur databaser bör enligt RRV beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för att framställa och distribuera själva *uttaget* (myndighetens självkostnad = uttagskostnad). I en produktionskedja bestående av insamling, uppbyggnad, lagring, ajourhållning, framställning och distribution omfattar full kostnadstäckning för uttaget endast de två sista länkarna i kedjan.

RRV:s rapport bygger på ett regeringsuppdrag om att ta fram prissättningsprinciper som skapar förutsättningar för att förbättra och underlätta offentliga informationstjänsters tillgänglighet. Rapporten har remissbehandlats och flertalet remissinstanser (22 av 32 svarande) har entydigt tillstyrkt RRV:s förslag. Ett antal myndigheter (11) är i princip positiva till förslaget, men har synpunkter på tillämpningen eller delar av förslaget. De invändningar och synpunkter som framkommit avser framför allt

- svårigheter med att tillämpa principen dels praktiskt, dels för vissa informationshanterare och myndigheter med stora informationsuttag,
- konsekvenser av undantag från principen och omfattningen av dessa,
- kartdatabasernas speciella problem,
- hur eventuella kostnadskonsekvenser skall hanteras,

- beroendet av framtida lösningar av grundläggande frågor på tryckfrihetens och sekretesslagstiftningens område.

När det gäller kostnadsunderlaget har tre myndigheter framfört synpunkter. Dessa gäller önskemål om vägledning för att beräkna indirekta kostnader samt krav på vad som skall ingå i dessa kostnader. Riksarkivet har också pekat på att det kan förekomma fall där prisdiskriminering på tjänster bör få förekomma.

6.1.4 Överväganden och förslag

Prissättningsprinciper

Enligt Grunddatabasutredningen kan resonemanget i RRV:s nyss nämnda rapport utvecklas enligt följande.

Huvudregeln bör vara att avgiften för ett uttag beräknas så att samtliga kostnader för att framställa och distribuera uttagen täcks. När en viss verksamhet i en myndighet inte har som primärt syfte att tillhandahålla och sprida information, utgör ett informationsuttag härifrån *en biprodukt*. En uttagskostnad för att framställa och distribuera ett uttag omfattar då direkta kostnader för lön och material samt en skälig andel av indirekta kostnader (overhead), t.ex. för gemensam administration och lokaler. Om det externa tillgängliggörandet av information krävt utbyggnad av särskilda funktioner i en databas *utöver* vad som krävs som stöd i basverksamheten, ingår även kostnader för detta i uttagskostnaden. Med basverksamhet avses i detta sammanhang myndighetens åtagande enligt instruktion eller annan författning.

En *kompletteringsregel* behövs för de fall då det krävs bidrag till basverksamheten. Undantag från nyss nämnda huvudregel om uttagskostnad för att framställa och distribuera ett uttag kan beträffande statlig verksamhet beslutas av regeringen efter en bedömning i varje särskilt fall av verksamheten i dess helhet. Denna kompletteringsregel tillämpas i de fall man önskar beräkna avgifterna så att - utöver uttagskostnaden - även en del av kostnaderna för myndighetens basverksamhet täcks. Modellen förutsätter en viss kvantitativ efterfrågan, att det går att ta ut mer än uttagskostnaden och att den tillämpas endast efter mycket noggranna överväganden. Om bidragsprissättning tillämpas får avgiftens storlek inte bli sådan att den motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Sedan riksdagen fattat beslut om krav på bidrag till en viss basverksamhet, kan rätten att besluta om storleken på bidraget delegeras till regeringen.

Elektroniskt lagrad och offentlig information kan med nu gällande regelverk tas ut i olika former. Hos de stora informationshållande myndigheterna sker detta i väsentliga delar inom ramen för uppdragsverksamhet. Det finns, som redan nämnts, än så länge ingen skyldighet att lämna ut offentlighetsuttag i elektronisk form. Vid somliga myndigheter görs ändock detta som en serviceåtgärd mot den enskilde. I registerförfattningar förekommer å andra sidan förbud mot att lämna ut vissa uppgifter i elektronisk form. Bestämmelser av detta slag får med DLK:s förslag fortsatt giltighet och i de fallen kommer utlämnande på papper också i framtiden att vara enda alternativet.

Grunddatabasutredningen vill framhålla att en mycket stor del - sannolikt samtliga av de uppgifter i elektronisk form som nu finns tillgängliga för försäljning - i framtiden måste lämnas ut med stöd av en utvidgad innebörd av handlingsoffentligheten. Om DLK:s förslag genomförs måste ett avgiftssystem utformas för sådana uttag i elektronisk form som görs med stöd av offentlighetsprincipen.

De ovan utvecklade förslagen till prissättningsprinciper gör ingen åtskillnad mellan uttag som sker med stöd av offentlighetsprincipen och övriga uttag, t.ex. de som görs på kommersiell grund. Införandet av dessa principer, som bör gälla för hela förvaltningen, kräver vissa förändringar. Som nämnts saknas specifika regler för avgiftssättning av uppgifter i elektronisk form med stöd av offentlighetsprincipen.

Avgiftssättning av alla former av elektroniska utlämnanden som sker på begäran bör följa den föreslagna uttagskostnadsprincipen, d.v.s. oavsett om utlämnandet görs på diskett, CD-ROM, genom uppkoppling online eller på annat sätt. En prissättning bör utformas så att den är begriplig för allmänheten, enkel att tillämpa i myndigheternas verksamhet samt kostnadsneutral i förhållande till den eventuella uppdragsverksamhet som myndigheten bedriver med stöd av IT.

Mot bakgrund av det anförda föreslå Grunddatabasutredningen att en generell prissättningsprincip införs för alla typer av avgiftsbelagda informationsuttag från statliga myndigheter. Principen innebär att avgiften baseras på kostnaden för att framställa och distribuera *uttagen*. Uttagskostnaden omfattar endast kostnader för att framställa och distribuera uttagen. Om priset därutöver skall ge ett bidrag till kostnader för bl.a. insamling, uppbyggnad och ajourhållning eller om nyttjanderättsavgift skall tas ut, krävs särskilt ställningstagande av regeringen.

Avgiftsberäkning

Uttagskostnadsprissättning medför att prissättningen av uttag sker myndighetsvis. De myndigheter som idag säljer uppgifter i elektronisk form tillämpar olika prissättningsprinciper. Något utrymme för mer allmänna och schablonmässiga beräkningar ges knappast, åtminstone inte

inledningsvis. Detta får till följd att till omfånget likvärdiga uttag kan komma att variera i pris från myndighet till myndighet, när de kräver helt olika insatser för att tas fram. Successivt och i takt med en ökad standardisering av format och hantering kan dessa skillnader delvis förväntas minska.

Prissättningen bygger på att man kan ta betalt för informationen och att myndighetens kostnader för att tillhandahålla och sprida information kan fördelas ut på dem som gör uttagen. Den förutsätter därför att mängden uttagen information på något sätt kan mätas. Detta är svårt och någon given linje att utgå från finns inte. Det är dock möjligt att ange vissa alternativ enligt följande.

Att utgå från maskintid kan fungera i vissa fall, t.ex. vid större körningar som är lätta att identifiera och avgränsa. Det är dock betydligt svårare att använda denna variabel vid mindre uttag som dessutom kanske sker med en hög frekvens. En stor nackdel med maskintid som utgångspunkt är att ingen hänsyn tas till övriga kostnader, t.ex. lönekostnader för tid som ägnas åt att hantera de olika beställningarna. Dessa kostnader kan variera kraftigt även om maskintiden är densamma.

Den enhet som används för kvantifiering av det elektroniska innehållet i ett dokument är byte . Prissättning av informationsuttag skulle därför, enligt utredningens mening, i och för sig kunna ske per bytes. En nackdel är emellertid att en på papper likvärdig mängd information kommer att motsvaras av olika mängd bytes beroende på dels vilket ordbehandlings-system som används (ifråga om rena textdokument), dels på vad dokumentet faktiskt innehåller (ren text, eventuella mallar, logos, bilder osv samt blandformer av dessa). Detta problem lär kvarstå tills dess man funnit en standard för i vilket format ett informationsuttag skall ske. Någon enhetlig tillämpning av ett visst lagringsformat eller dokumentstandard inom förvaltningen finns ännu inte. Ytterligare en faktor att ta hänsyn till är de olika komprimeringsstandarder som det finns möjlighet att använda sig av vid elektronisk dokumentöverföring. En annan nackdel är att kostnaden för att framställa olika typer av uttag varierar kraftigt trots att mängden bytes råkar vara densamma.

Det är även möjligt att låta myndigheterna själva beräkna kostnaden för olika typer av uttag. Som exempel kan nämnas PRV som redan tillämpar uttagskostnad som grund för prissättningen. Grunddatabasutredningen föreslår att det bör ankomma på varje myndighet att - utifrån här föreslagna prissättningsprinciper - räkna ut kostnaden för olika typer av uttag. Myndigheterna bör därvid få stöd av RRV eller den nya ekonomistyrningsmyndighet som föreslås i budgetpropositionen för 1998.

Gräns för fria uttag

Ibland kan kostnaderna för ett uttag vara så låga att det kan diskuteras om någon avgift alls bör tas ut. T.ex. i en situation där en enskild begär ett utlämnande enligt offentlighetsprincipen och handläggaren på myndigheten tillgängliggör uttaget elektroniskt genom att sända de begärda uppgifterna till den enskildes e-postadress, kan fråga uppkomma om det är meningsfullt att ta betalt för uttaget. De sammanlagda kostnaderna för pappersbaserad fakturahantering (t.ex. till följd av ett utlämnande som sker med stöd av TF) anses enligt vedertagna beräkningar uppgå till 300-400 kr. per faktura. Av detta skäl och för att inte syftet med offentlighetsprincipen skall förfelas bör avgift för uttag enligt utredningens mening som huvudregel inträda först över en viss bestämd gräns. Detta kan jämföras med de nio A4-sidor som med stöd av avgiftsförordningen kan tas ut avgiftsfritt.

En fri gräns kan konstrueras på olika sätt:

- Den kan t.ex. ta sikte på någon form av standarduttag som blir fria rakt över.
- Den kan anges i antal bytes, men då förmodligen inte i samma antal för alla myndigheterna. Om en gräns baserad på bytes skall användas måste någon form av omräkning ske. Detta skulle i och för sig leda till en enhetlig tillämpning men också förorsaka en del problem av inte minst administrativ karaktär.
- En annan möjlighet är att sätta den fria uttagsgränsen till ett visst bestämt belopp som baseras på kostnaden för uttaget, t.ex. 100 kr. En sådan modell kan bli lättare att tillämpa, men eliminerar inte problemet med att den fria mängden information kan komma att variera från myndighet till myndighet.
- En princip med fria standarduttag kan inte tillämpas vid alla myndigheter. För t.ex. arkivmyndigheter, PRV och Lantmäteriverket utgör i dagsläget en stor del av uttagen - ofta med kommersiell bakgrund - sådana uttag som skulle bli att betrakta som standarduttag och som därför skulle omfattas av frigränsen. Det blir då inte många aktörer kvar att fördela uttagskostnaderna på och övriga uttag skulle således bli alltför dyra. Staten måste i sådana fall - om ingen annan lösning kan finnas - gå in och finansiera standarduttagen med ökade anslag. Slutsatsen av detta är att en princip med fria standarduttag inte utan finansiella konsekvenser kan tillämpas på informationsförsörjande myndigheter med stor kommersiell efterfrågan av sådana uttag.

Grunddatabasutredningen anser att det kan lämnas åt myndigheten att avgöra om en frigräns över huvud taget skall finnas och var den i så fall bör läggas. Huvudregeln att avgift skall tas ut för kopior, utskrifter, av-

skrifter och för uttag av uppgifter i elektronisk form kan kombineras med att myndigheten ges en rätt att avstå från att ta ut avgift. Exempel på sådana skäl är att myndigheten anser att en avgift skulle motverka syftet med verksamheten eller att kostnaderna för att administrera avgiftsuttaget skulle bli för höga i förhållande till avgiftens storlek. Samma regler bör gälla för alla uttag oavsett form. Det innebär att uttagskostnaden i princip även skall gälla kopior på papper, vilket också är fallet i dag. Enligt nuvarande regler har myndigheten rätt att frångå reglerna i 16 § första och andra stycket om det finns särskilda skäl.

Utredningen har inriktat sitt arbete på att finna och föreslå en modell för prissättning av elektroniska informationsuttag. Utredningen har därvid erfarit att kostnaden för uttag av uppgifter i elektronisk form som görs av enskilda i normalfallet klart understiger myndighetens kostnader för faktureringen av uttaget.

Det finns önskemål om att informationsuttag från myndigheterna i allt högre grad skall få göras utan att någon avgift behöver erläggas. Mot bakgrund av att informationstekniken på sikt möjliggör ökad tillgänglighet till ständigt fallande kostnader för myndigheterna, är det Grunddatabasutredningens uppfattning att enskilda kommer att kunna göra avgiftsfria uttag i allt större utsträckning utan att det samtidigt kommer att medföra några nämnvärda kostnadsökningar för myndigheterna.

6.1.5 Konsekvensbedömning

Konsekvenserna av det som nu föreslås är inte helt lätta att förutse och bedöma. Om man inför regler i avgiftsförordningen som medger att varje myndighet beräknar och bestämmer sin egen uttagskostnad kommer avgiften av naturliga skäl att variera - i vissa fall t.o.m. ganska betydligt. I takt med tilltagande standardisering av format m.m. kan emellertid dessa skillnader förutsättas minska.

En prissättningsprincip som innebär att avgiften täcker uttagskostnaden är en förutsättning för den föreslagna ändringen i TF med offentlighetsutlämnanden också i elektronisk form skall kunna genomföras utan alltför omfattande statsfinansiella effekter.

Om man fortsättningsvis tar ut avgifter för elektroniska offentlighetsuttag enligt samma principer som hittills gällt för andra uttag, bör de finansiella effekterna för en myndighet som exempelvis PRV bli högst begränsade. Huruvida de ökade möjligheterna till uttag av uppgifter i elektronisk form kommer att medföra ett väsentligt ökat tryck på myndigheten är i dagsläget omöjligt att bedöma. Vid ett sådant scenario kan detta dock i så fall - åtminstone under en övergångsperiod - komma att

komplitera dimensioneringen av myndighetsfunktionerna och därmed avgiftssättningen.

I sammanhanget måste noteras att Lantmäteriverket beträffande landskapsinformation i inte obetydlig utsträckning tar ut en *nyttjanderättsersättning* för viss upphovsrättsskyddad information. Just hävdandet av upphovsrätt komplicerar bilden i förhållande till grunddata och behandlas på flera ställen i betänkandet (jfr. avsnitten 2.3.6 och 4.1.3). De medel som hämtas in genom nyttjanderättsavgifter återförs till verksamheten och måste - inte minst ur användarens synvinkel - i realiteten ses som en form av bidrag utöver uttagskostnaden. Enda undantaget kan utgöras av fall där avgiften endast avser att täcka kostnad för att framställa och distribuera uttaget. I sådana fall torde man i framtiden - med utredningens terminologi - ändock inte kunna se avgiften som en ren nyttjanderättsersättning utan som en del i uttagskostnaden.

Grunddatabasutredningen anser - i konsekvens med vad som tidigare sagts - att upphovsrättsliga anspråk måste bli föremål för noggranna överväganden. Därmed inte sagt att man civilrättsligt helt bör avstå från att hävda sådan rätt. Det torde i dagsläget saknas ekonomiska förutsättningar för en radikalt ändrad inriktning. I prissättningssammanhang måste dock uttag av nyttjanderättsersättning alltid betraktas som en bidragsprissättning och inräknas i ramen för möjlig prissättning utöver uttagskostnaden när avgiften för informationsuttag bestäms.

6.2 Finansiering

6.2.1 Bakgrund och problembeskrivning

Utredningen anser att motivet för det offentliga åtagandet i fråga om grunddata är att långsiktigt säkerställa att samhällets basinformation tillgängliggörs för breda grupper av användare i förvaltningen och samhället i övrigt till rimliga kostnader.

Uppbyggnad och ajourhållning av registren i den offentliga förvaltningen finansieras på flera olika sätt. Man kan i huvudsak urskilja tre finansieringskällor, nämligen

- anslagsfinansiering genom skattemedel,
- avgiftsfinansiering - helt eller delvis - genom olika slags avgiftsuttag, t.ex. för registrering eller med bidragstillskott vid avgift för uttag ur registret samt
- intressentfinansiering eller användarfinansiering.

På flera områden är digitaliseringen klar eller i långt framskridet skede och insamling och ajourhållning är då i allmänhet finansierad. I dessa delar gäller frågan i ett informationsförsörjningsperspektiv främst i vil-

ken form och kvalitet och till vilket pris informationen skall tillhandahållas. För andra ämnesområden med lägre eller obefintlig digitaliseringsgrad gäller frågan istället hur processen från insamling till tillgängliggörande av data i en databas inklusive uppbyggnad och löpande ajourhållning skall finansieras.

Utredningens förslag till prissättning efter uttagskostnad som huvudregel medför inte något tillskott till finansieringen av kostnader för insamling, uppbyggnad och ajourhållning av databasen. Kompletteringsregeln med bidragsprissättning öppnar dock vissa möjligheter att ta ut ett bidrag - utöver uttagskostnaden - för att täcka sådana kostnader. För att en myndighet skall få tillämpa kompletteringsregeln vid informationsuttag krävs emellertid särskilda överväganden och statsmaktsbeslut.

En konsekvens av utredningens förslag är att den ymniga flora av finansieringsprinciper och avgiftskonstruktioner som förekommer i samband med informationsuttag inom förvaltningen blir mer enhetlig. Utredningens bedömning är samtidigt att bidragsprissättning - åtminstone under överskådlig tid - blir en vanlig form för avgiftssättning när det gäller uttag av grunddata. Här måste dock framhållas att ett bidragskrav inte får utgöra en nödvändig förutsättning för finansiering av uppbyggnad och ajourhållning av databasen. Även om man kan utgå från bidragsintäkter vid prospekteringen för en ny databas, måste anslagsmedel eller annan finansiering reserveras med motsvarande belopp i den händelse uttagen inte blir av beräknad omfattning.

6.2.2 Finansiering och prissättning - generella frågor

En angelägen fråga är hur finansieringen av samhällsviktiga databaser bäst löses när tillgången på offentliga medel är starkt begränsad. Det handlar om hur man skapar en bärkraftig finansiering för utvecklingen av de grunddata som utredningen nu föreslår författningsreglerade och för en fortsatt digitalisering - främst på det geografiska området - utan att uttagen blir så dyra att informationen inte efterfrågas i önskvärd utsträckning.

Hittills tillämpade former för att bestämma nivån på det offentliga åtagandet och finansieringen av detsamma löser inga problem. Endera uppstår en stor belastning på statsbudgeten eller så uteblir helt eller delvis investeringar som måste betraktas som angelägna.

Statskontoret framhåller i promemorian *Finansiering och prissättning av geografisk information* (1996-05-31, Dnr 219/95) att frågorna om finansiering och prissättning är generella - även om svaren i enskilda fall kan bli olika. Vidare konstateras att vid beslut om finansiering och

prissättning bör myndighetens egen användning av informationen ställas i relation till övrig användning. Det är emellertid kring finansiering och prissättning av infrastrukturen som Statskontoret framhåller att de största problemen finns. Att information räknas till en informationsinfrastruktur leder dock, enligt Statskontoret, inte automatiskt till att den helt skall skattefinansieras.

Finansiering av ökad tillgänglighet till digital information

Datalagskommitténs förslag om ändringar i tryckfrihetsförordningen kan komma att innebära att kraven på förvaltningens informationsförsörjning ökar och i vissa fall ställs på sin spets. En vidgning av offentlighetsprincipen till att även omfatta uttag av uppgifter i elektronisk form accentuerar omgående behovet av investeringar i informationsinfrastruktur.

Utredningen vill här framhålla att en utveckling i den riktningen ändock kommer helt oberoende av eventuella ändringar i TF. Samhällsutvecklingen i allmänhet och utredningens granskning av de tre registerområdena med grunddata i synnerhet, visar nämligen att vi mycket snabbt går mot ett elektroniskt samhälle där tillgängligheten till information i princip kommer att gälla tillgänglighet till digital information.

I IT-propositionen framhålls som viktigt att de offentliga *grunddatabaserna* anpassas till nya behov och att det skapas förutsättningar för en väl fungerande förvaltning av databaser. Det angivna målet - att utforma en väl fungerande infrastruktur för samhällets informationsuttag som ger hög tillgänglighet till basinformation och som verkar tillväxtbefrämjande - förutsätter en utbyggd infrastruktur. Detta är en ambitionshöjning och en sådan kräver resurser.

Frågor av central betydelse för att genomföra en infrastruktursatsning är

- vem som kan utnyttja och vinna nytta av investeringen,
- vem som skall ansvara för investeringen,
- vem som har betalningsansvaret,
- vem som skall stå ute med kapital och risken för detta, samt
- vilken ambitionsnivå som är rimlig.

Regelverket för investeringar i infrastruktur beträffande informationsuttag

Dagens IT-system skiljer sig från gårdagens på en viktig punkt. Maskinvaran, hårdvaran, utgör numera i allmänhet en mindre del av investeringskostnaden.

För den statliga sektorn gäller *bokföringsförordningen* (1979:1212) som definierar anläggningstillgångar som en tillgång avsedd för stadigvarande bruk. RRV beskriver anläggningstillgångar som bl.a. tekniska

anläggningar m.m. med en beräknad livslängd på lägst tre år. Vidare anges i bokföringsförordningen att utgifter för forsknings- och utvecklingsarbete och liknande får tas upp som anläggningstillgång om de beräknas bli av betydande värde för verksamheten under kommande år. Tillgången skall årligen avskrivas med skäligt belopp, dock med minst en femtedel.

RRV anger i de allmänna råden att utveckling av egna datorprogram får aktiveras i balansräkningen förutsatt att arbetet och kostnaderna som lagts ned är klart avgränsade och avser en bestämd tillämpning samt om den tilltänkta produktens eller processens nytta för verksamheten inte kan ifrågasättas. Sker utvecklingsarbetet i rationaliseringssyfte skall det vara sannolikt att en på förhand kalkylerad kostnadsbesparing kan uppnås. Som immateriell anläggningstillgång får upptas licensavgift eller motsvarande för anskaffade av datorprogram.

Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) anger att anläggningstillgångar som används i verksamheten skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen kan genom särskilt beslut medge att lån tas upp för andra ändamål än anläggningstillgångar. Med anläggningstillgångar avses materiella, immateriella och finansiella tillgångar som används i verksamheten. De anläggningstillgångar som inte används i verksamheten betraktas som infrastrukturella. Dessa investeringar skall finansieras med anslag. RRV beskriver infrastrukturella anläggningstillgångar som samhällelig infrastruktur, t.ex. vägar och järnvägar.

Detta innebär att för informationsinvesteringar i de delar de avser datorutrustning m.m., skall normalt lån tas upp i Riksgäldskontoret. När det gäller vad som skall betraktas som investeringar i immateriella anläggningstillgångar måste myndigheten bestämma vilka utgifter för utfört arbete m.m. som lämpligen bör periodiseras. Myndigheten bör i sitt budgetunderlag redovisa hur stor del av föreslagen låneram som skall användas till att finansiera investeringar i immateriella tillgångar.

6.2.3 Ett nytt angreppssätt beträffande finansiering

Grunddatabasutredningens förslag till nya spelregler, som utvecklats i kapitel 4, syftar till ökad tillgänglighet till information i offentliga databaser.

För att kunna förverkliga infrastrukturens utveckling krävs ett nytt angreppssätt också beträffande finansieringen. Utredningens utgångspunkt är samtidigt att en fortsatt effektivisering av samhällets informationsförsörjning genom grunddata skall kunna genomföras utan att statsbudgeten belastas ytterligare. En ökning av direkt anslagsfinansiering är därför i princip utesluten och statsmakterna måste finna nya former för att

generera kapital till investeringarna. Det är härvid naturligt att på ett eller annat sätt söka hämta medel från dem som tillgodogör sig informationen, varvid tillgodogörandet måste ses i ett brett spektrum och omfatta såväl offentlig som enskild sektor. Detta kan ske genom att man höjer avgifterna. En avgiftshöjning innebär dock en rad nackdelar. Den tydligaste är att man inskränker tillgängligheten till informationen. Detta går stick i stäv med vad riksdagen uttalat i IT-propositionen. Det finns dessutom redan ett uttalat missnöje med prissättningen. Nyss nämnda syften kan också nås genom att man på annat sätt hämtar in tillskott från användarna. Närmast till hands ligger då intressent- eller användarfinansiering.

Intressentfinansiering

Intressentfinansiering fungerar i korthet så att ett begränsat antal användare av information tecknar ett avtal med en databasproducent om att till en viss årlig kostnad få nyttja information i basen enligt särskilda villkor. Intressentfinansiering kan vara lämpligt då

- viss information efterfrågas,
- informationen ej är insamlad eller tillgänglig och
- finansiering saknas.

Intressentfinansiering är en samverkansmodell som kännetecknas av ett antal kriterier men som ännu inte funnit någon färdig form. Modellen är endast testad i begränsad omfattning, t.ex. hos SMHI. Den kan närmast beskrivas så att intressenterna genom direkta bidrag till producenten säkerställer ett visst produktionsinnehåll på en viss nivå som utan bidrag från intressenter inte skulle kunna förverkligas. Intressentfinansiering skiljer sig härigenom från förslaget till prissättningspolicy, som primärt syftar till täcka att myndighetens kostnader för informationsuttag då informationen är att betrakta som en biprodukt i myndighetens verksamhet. Syftet med intressentmodellen är att erbjuda accepterade former och spelregler för samverkan kring ett gemensamt syfte, ofta ett infrastrukturprojekt eller liknande. Databaser är ett sådant område som kan vara lämpligt för intressentfinansiering. Där denna finansieringsform har tillämpats har man i flera fall valt lösningar som avviker från de ursprungligen angivna kriterierna.

En fördel med intressentfinansiering är att den förutsätter prövning av det verkliga intresset av ett offentligt åtagande. Om intressenterna inte är beredda att teckna andelar i projektet kan slutsatsen dras att användarna inte finner nyttan tillräckligt stor och investeringen uteblir därför. Intressenterna kan förutsättas ha optimerat sin resursanvändning.

Miljöövervakningsutredningen lyfter i sitt betänkande (SOU 1997:34) fram en variant på intressentfinansiering där syftet är att åstadkomma faktiska tillskott till finansieringen, d.v.s. inte bara fördela det nuvarande anslaget till miljöövervakning på intressenterna.

I beslutet om finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet (prop. 1994/95:166, bet 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313) har särskilt framhållits att det vid avgiftssättning av landskaps- och fastighetsinformation måste beaktas att avgiften inte blir så hög att den leder till minskad användning av informationen. Ett samhällsekonomiskt riktigt utnyttjande av databaserna får inte förhindras. Vidare har understrukits att de möjligheter som kan finnas till intressentfinansiering i syfte att tidigarelägga produktion av landskaps- och fastighetsinformation bör tas tillvara. Intressentfinansiering får dock inte minska innehållet i eller tillgängligheten till de produkter som finansieras helt eller delvis med anslagsmedel.

Grunddatabasutredningen vill dock framhålla att en ren intressentfinansiering samtidigt innebär en rad komplicerade frågeställningar. En första fråga är om även enskilda användare skall delta. Det kan då vara svårt att finna en lämplig samarbets- eller associationsform för databasen. Här finns också en rad besvärliga rättsliga frågor att ta hänsyn till.

I många fall kan staten förutsättas stå för en betydande del av kontantinsatsen. Ett sätt att minimera risken för staten är att kräva en likvid insats från intressenterna. En given utgångspunkt är att staten inte skall ta stora ekonomiska risker i ett projekt med intressentfinansiering, t.ex. om en intressent av en eller annan anledning faller bort. Det är viktigt att förmå intressenterna att bli kvar i projektet. Avtalet måste vara så konstruerat att det är förenat med mycket höga kostnader att hoppa av och därvid söka vältra över kostnaderna på staten. Hur inträde respektive utträde ur projektet skall utformas, bör noga regleras i avtal mellan intressenterna. I de fall intressenter vill lämna projektet bör övervägas om kapitalinsatsen över huvud taget skall återbetalas och i så fall till hur stor del. I modellen bör byggas in incitament som gör att intressenterna hellre stannar kvar i projektet än förlorar sitt investerade kapital. Det måste innebära en kostnad för intressenten att lämna projektet. Eventuella brister till följd av ett bortfall av finansieringsbidrag måste fördelas på kvarvarande intressenter om ingen ny intressent kan träda in som ersättare.

Utredningen anser sammanfattningsvis att intressentfinansieringsmodellen är intressant, men att det återstår att genom praktisk tillämpning ytterligare pröva, utveckla och förfina modellen för att den skall bli ett lämpligt finansieringsverktyg vid produktionssamverkan mellan t.ex. statliga och kommunala myndigheter samt enskilda organisationer. Det är på nuvarande stadium svårt att se hur fördelarna kan uppväga nackdelarna beträffande finansiering av baser med grunddata.

Kostnads- och nyttoprövning i ny modell

Grunddatabasutredningen vill istället förespråka en finansiering som inskränker sig till den offentliga sektorn och som bygger på dels den i

kapitel 4 föreslagna interdepartementala beredningsprocessen för digital basinformation, dels att man tar tillvara vissa tankar bakom intressentfinansieringen för att få fram ökade anslagsmedel. Behovet av en sektors-övergripande beredning av tyngre informationsförsörjningsfrågor har redan framhållits. I en sådan beredning kan sektors- och departementsövergripande frågor hanteras och frågorna kan enkelt lyftas in i Regeringskansliet. Utredningen har i kapitel 4 också lämnat förslag vad gäller samspelet mellan kommunerna och staten.

Grunddatabasutredningen menar att man måste beräkna de effektivitets- och nyttovinster som en digitalisering kan ge inom olika sektorer av offentlig förvaltning och hämta hem medel från dessa sektorer. Inför en utbyggnad av informationsförsörjningen bör investeringsplanerna genomgå särskild prövning när det gäller kostnader i förhållande till nytta. Med kostnader avses samtliga kostnader - alltså även de kommunala - för uppbyggnad och ajourhållning och med nytta avses såväl nyttan inom den offentliga (statliga och kommunala) förvaltningen som nyttan för samhället i övrigt. En grundförutsättning för ett vidare arbete med digitalisering är således att såväl nytta som kostnader beträffande olika delar av informationshanteringen analyseras noggrant och att kostnaderna alltid ses i förhållande till nyttan. Utredningsarbetet kan rent praktiskt utföras av den för projektet ansvariga myndigheten i samråd med RRV och/eller något fristående utredningsinstitut men måste samordnas i Regeringskansliet. Utredningsarbetet måste innefatta utarbetandet av ett underlag baserat på samhällsekonomiska analyser över det totala värdet av investeringen i en databas (informationsinfrastruktur).

Det kan noteras att Delegationen för transporttelematik i sitt slutbetänkande Transportinformatik för Sverige (SOU 1996:186, s. 136 f) framhåller att beslutsunderlagen är bristfälliga när det gäller investeringar i transportinformatikåtgärder, men att sådana investeringar inte kan vänta på fullständiga samhällsekonomiska kalkyler. Delegationen menar att man av tidsskäl här inte kan kräva samma kvalitet och precision som gäller för traditionella infrastrukturåtgärder.

Grunddatabasutredningen anser att de nödvändiga analyserna i stor utsträckning är en procedurfråga. Utredningen finner det därför naturligt att regeringen ger en utredningsmyndighet, som SIKÄ eller Statskontoret, i uppdrag att ta fram förslag till hur en effektiv prövningsprocess bör föras. Utredningen föreslår därför att ett antal steg i prövningsprocessen preciseras. Dessa steg bör innehålla bl.a. följande moment eller överväganden

- att intressenterna/nyttotillgodogörarna ringas in - såväl inom som utom offentlig sektor,
- att en samhällsekonomisk analys tas fram med en beskrivning av kostnaden för och den samhällsekonomiska nyttan av åtagandet samt de olika intressenternas nytta,

- att den samhällsoptimala kostnaden för uttag fastslås - skall prissättning överstigande uttagskostnaden accepteras,
- att kostnadseffektiva och alternativa sätt att producera och tillgängliggöra information ur den tilltänkta databasen lyfts fram och
- att ansvarsförhållanden reds ut och fastställs.

En viktig del i ett investeringsbeslut är att uppskatta och bedöma var man finner en samhällsekonomisk potential beträffande prissättningen. När det finns en beräkning av vilket pris som kan tas ut (med eller utan bidrag), vilka effektivitetsvinster som kan utnyttjas (indirekta anslagsmedel från myndigheter eller kommunal medverkan genom arbetsinsatser), ser man i vilken utsträckning direkta anslagsmedel måste skjutas till för att databasprojektet skall kunna realiseras. Grundfinansiering bör i de flesta fall komma att utgöras av direkta anslagsmedel. Det handlar ju trots allt om investeringar i infrastruktur. Syftet är att man genom sådana beräkningar skall kunna finna en optimal finansiering och fördelning mellan direkta och indirekta anslag.

I ett läge där direkta anslagsmedel inte kan ställas till förfogande i tillräcklig omfattning, kan ren intressentfinansiering övervägas som en övergångslösning, t.ex. i ett uppbyggnadsskede. En given förutsättning är att varken myndigheter eller enskilda intressenter skall kunna ställa krav på ensamrätt till informationen i databasen.

Det är många gånger svårt att exakt beräkna de faktiska nyttoeffekterna av informationsinvesteringar. Vissa uppskattningar har gjorts för olika sektorer och användare, t.ex. skulle en nationell vägdatabas innebära besparingar för skogsbruket med minst 50 milj. kr. per år och för övriga godstransporter med minst 300 milj. kr. Besparingspotentialen för räddningstjänsten och taxi har uppskattats till omkring 150 milj. kr årligen.

Författningskommentarer

1. Lag om grunddata

1 §

Denna lag syftar till att tillgodose samhällets behov av grunddata i register och databaser inom offentlig förvaltning.

I en inledande bestämmelse ges motivet till författningsregleringen; riksdagen ställer i lagen upp vissa specifika krav på förvaltningsmyndigheternas hantering av för samhällets informationsförsörjning särskilt angelägna uppgifter. Syftet med lagstiftningen är att med olika medel öka tillgängligheten till dessa uppgifter.

2 §

Med grunddata avses uppgifter som

- 1. identifierar fysisk eller juridisk person, fast eller lös egendom eller som anger geografiskt läge,*
- 2. är beständiga i tiden och*
- 3. har en utbredd användning eller är av allmän nytta.*

Bestämmelsen ger inte en exakt definition av vad som **är** grunddata utan anger vissa för grunddata typiska kännetecken; en mängd uppgifter avgränsas som **kan vara** grunddata. Grunddata måste enligt utredningens mening avse basinformation med gemensamt intresse, d.v.s. särskilt stor efterfrågan och samhällsnytta. En given förutsättning är vidare att uppgifterna äger en viss beständighet i tiden.

Identifikationsuppgifter som t.ex. personnummer och namn utgör grunddata i sin snävaste och mest renodlade form.

I det stora uppgiftsflöde som är bakgrunden till grunddataproblematiken finns inte bara identifikationsuppgifter utan också en rad närliggande s.k. attributdata. Hänsyn måste på något sätt tas till dessa. Den väsentliga skillnaden mellan en snävare och en vidare definition av grunddata bör därför vara att ett ytterligare kriterium tillkommer, nämligen de uppgifter - utöver beständiga identifikationsdata - som efterfrågas och därmed har en utbredd användning utanför myndigheten.

3 §

Regeringen bestämmer vilka uppgifter som skall utgöra grunddata och vilka myndigheter som ansvarar för grunddata enligt 4 §.

Det blir en uppgift för regeringen att - inom den av riksdagen angivna ramen - slutligt fastställa vad som är grunddata på variabelnivå och därmed utlöser de krav som ställs upp i lagen. Registerinformation/data som utredningen inte nu föreslår ges grunddatastatus, kan aktualiseras i en fortsatt beredning. Det väsentliga är att man aktualiserar en beredningsprocess i frågan och att en löpande prövning fortsättningsvis sker utifrån nu angivna kriterier.

Initiativet till en beredningsprocess med syfte att pröva och fastställa grunddata, kan komma från den samordningsnämnd som föreslås, från producentmyndigheter eller från användare. Med användare åsyftas här större användarmyndigheter. Utredningen föreslår att utgångsläget fastställs i en förordning om grunddata och beredningsprocessen leder så småningom fram till ändringar i denna. Här kan funktionen i viss mån jämföras med den beredningsform som vuxit fram beträffande den officiella statistiken.

Den angivna processen bör också fungera i andra riktningen och pröva vilka data som till följd av omvärldsförändringar och nya förutsättningar etc. gör att dessa data inte längre bör klassificeras som grunddata.

4 §

Ansvar för grunddata innebär att myndigheten särskilt skall

- skapa god tillgänglighet till grunddata,
- informera om de grunddata som finns tillgängliga
- upplysa om formerna för åtkomst till grunddata,
- utveckla och redovisa grunddatas kvalitet,
- underlätta uppgiftslämnandet och
- årligen redovisa sin verksamhet enligt denna lag.

Utredningen har påtalat en rad hinder för tillgänglighet som i olika grad försvårar ett effektivt utnyttjande av informationen. I denna paragraf fastslås vilka särskilda krav som skall gälla för registerhållning av grunddata och som skall ge en ökad tillgänglighet. De grunddataansvariga myndigheterna skall sålunda

- *För det första* skapa god tillgänglighet till grunddata. Härmed avses att på ett tydligare sätt än hittills företa konkreta åtgärder för att användarna skall kunna få tillgång till dessa data. Det handlar främst om att strukturera informationen på ett för användarna lämpligt sätt i sådana former att de kan bearbetas med andra grunddata. Genom uttag kan nya baser skapas utifrån olika användares särskilda krav.

- *För det andra* gå ut till användarna med tydlig information om de grunddata som finns tillgängliga hos myndigheten.
- *För det tredje* vidta konkreta åtgärder för att informera om hur man kan tillgodogöra sig grunddata.
- *För det fjärde* utveckla och deklarerera grunddatas kvalitet. Härmed avses att fånga upp de krav som användarna ställer beträffande t.ex. ajourföringsintervaller och utveckla informationen efter dessa samt tydligt ange några olika kriterier efter vilka användarna kan bedöma informationens aktuella kvalitet.
- *För det femte* utveckla ett enklare uppgiftslämnande. I detta ligger ett krav på ett effektivt utnyttjande av den moderna informationstekniken för att skapa nya möjligheter att minska företagets börda när det gäller uppgiftslämnandet. Utredningen lämnar förslag till sådana åtgärder.
- *För det sjätte* årligen redovisa sin verksamhet avseende grunddata till regeringen.

5 §

För styrning och samordning av uppgifter enligt denna lag skall finnas en särskild nämnd. Denna skall verka för försörjningen av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Regeringen bestämmer närmare om verksamheten.

Här fastslås att det skall finnas en nämnd för styrning och samordning av uppgifter enligt lagen om grunddata och att regeringen bestämmer närmare om verksamheten. Utredningen har funnit att bristen på samordning är ett grundläggande problem, främst genom att formerna för hanteringen av den digitala informationen inte är generellt standardiserade. Detta är huvudsakligen en styr- och ledningsfråga för förvaltningen. I ett service- och tillgänglighetsperspektiv finns också en handfull nyckelfrågor inom området. Utredningen har kommit till slutsatsen att hanteringen av dessa frågor kräver en särskild myndighetsfunktion. Nämnden skall verka för en effektiv och säker försörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt.

Omvänt gäller att de frågor som inte avser grunddata och som kan hänföras till de enskilda myndigheternas verksamhet inte skall omfattas av den föreslagna nämndens verksamhetsområde; IT-frågor inom myndigheternas avgränsade organisationsområde faller således utanför.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att uppnå de syften som anges i 4 §.

Den föreslagna nämnden ges i denna bestämmelse rätt att föreskriva om bl.a. standardisering och förvaltning om det behövs för att uppnå enhetlighet. En föreskriftsrätt i dessa frågor erfordras för att nämnden skall få den styrka som uppdraget förutsätter. Att rätten föreskrivs i lag innebär att de föreskrifter som tas fram med detta stöd gäller före de föreskrifter som grunddatamyndigheterna beslutar med stöd av sitt uppdrag från regeringen. Den närmare utformningen av föreskriftsrätten ankommer på regeringen.

2. Lag om det statliga personadressregistret**1 §**

För de ändamål som anges i denna paragraf finns ett statligt personadressregister (SPAR). Registret förs i elektronisk form.

Uppgifterna i SPAR får användas för

- 1. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i personregister,*
- 2. uttag av personuppgifter genom urvalsdragning.*

SPAR får användas av myndigheter och enskilda.

2 §

SPAR innehåller uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. Uppgifter om folkbokföring hämtas från aviseringsregistret enligt lagen (1995:743) om aviseringsregister. Övriga uppgifter hämtas från statliga personregister som används för inkomsttaxering och fastighetstaxering. Till dessa uppgifter får fogas en anteckning om att någon inte önskar adresserad direktreklam.

3 §

Den som begär att få uppgifter ur en myndighets personregister för sådant ändamål som avses i 1 § andra stycket 1 och 2 och som kan tillgodoses genom aviseringsregistret eller SPAR skall hänvisas till dessa register.

Uppgifter i SPAR som får registreras i annat personregister med stöd av lag eller förordning, får lämnas ut till en registeransvarig i elektronisk form om inte regeringen föreskrivit annat.

I fråga om personregister som omfattar även andra än anställda, medlemmar eller kunder hos den registeransvarige, eller personer med

annan därmed jämförlig anknytning till denne, gäller dessutom att uppgifter ur SPAR får lämnas ut endast om särskilda skäl föreligger.

Föreskrifterna i denna paragraf inskränker inte myndigheternas skyldigheter enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen.

4 §

Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att uppnå ändamålen med SPAR.

Den gällande datalagen föreslås i annan ordning bli ersatt av en ny persondatalag. Lagregleringen av SPAR som nu återfinns i 26-28 §§ datalagen (1973:289) bör därför frigöras från datalagen och sammanföras i en särskild registerlag. De föreslagna bestämmelserna motsvarar bestämmelserna i datalagen och anger

- ändamålen för SPAR (1 §),
- rätt att hämta uppgifter från aviseringsregistret och personregister för inkomst- och fastighetstaxering (2 §),
- hänvisning till SPAR eller aviseringsregistret beträffande uttag (i elektronisk form) för särskilda ändamål (3 §) samt
- delegerad föreskriftsrätt (4 §).

Ändamålsbestämmelsen i 1 § andra stycket har begränsats till användningar i elektronisk form. Ändamålet Komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt enligt 26 § andra stycket 2 i den nuvarande datalagen föreslås utgå, då manuella register numera knappast förekommer hos företag och organisationer som använder SPAR.

Bestämmelserna i 2 § har i förtydligande syfte kompletterats med en allmän bestämmelse om registerinnehållet hämtad från 2 § förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret.

Bestämmelserna i 3 § har därutöver, utan ändring i sak, kompletterats med en för SPAR central bestämmelse hämtad ur 3 a § datalagen i enlighet med Datalagskommitténs förslag i betänkandet SOU 1997:39, s. 460 ff. samt bestämmelsen i 7 § förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret. Det senare tillägget är gjort för att uppnå likformighet med motsvarande bestämmelse i lagen (1995:743) om aviseringsregister.

Lagen har också i 4 § kompletterats med ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter för SPAR i förordningsform, bl.a. om registerinnehåll och villkor för utlämnande av uppgifter vid utnyttjande av SPAR samt de ytterligare restriktioner som kan finnas nödvändiga.

Utredningen förslår vidare att registret i fortsättningen benämns det statliga personadressregistret eftersom det dominerande användnings-

området sedan länge är att tillhandahålla uppgifter om namn och adress avseende fysisk person bosatt i Sverige.

Övergångsbestämmelserna är införda med hänsyn till den utbredda användning SPAR idag har hos vissa myndigheter, främst Centrala studie-stödsnämnden, Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen samt Svenska kyrkan.

3. Lagen (1995:743) om aviseringsregister

Ändringen i 2 §

I kapitel 4.4.6 har framhållits att aviseringsregistret innehåller en rad uppgifter om befolkningen av stor betydelse för verksamheter utanför stat och kommun. Registret bör därför i viss utsträckning och efter särskilda överväganden om behoven i varje särskilt fall också bör tillgängliggöras utanför offentlig förvaltning. Genom den föreslagna ändringen i lagens 2 § ges regeringen denna möjlighet.

4. Förordning om grunddata

Allmänt om författningstexten

Att uppgifter klassas som grunddata innebär ett offentligt åtagande. Grunddatabasutredningen har därför föreslagit att kriterierna för grunddata fastställs i lag och därvid lämnat förslag till lag om grunddata.

Riksdagen bör överlämna till regeringen att bestämma mer i detalj vilka uppgifter som skall betraktas som grunddata och vilka de ansvariga myndigheterna är. Detta bör lämpligen fastslås i förordningsform. Utredningen lämnar därför också ett förslag till förordning med bestämmelser dels om vad som skall utgöra grunddata, dels om vilka myndigheter som ansvarar för grunddata. I förslaget delas grunddata in i huvudområdena befolkningsuppgifter, företags- och näringsuppgifter samt landskaps- och fastighetsinformation. För dessa grunddata ansvarar Riksskatteverket, respektive Patent- och registreringsverket och Lantmäteriverket. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

5. Förordning om det statliga personadressregistret

Allmänt om författningstexten

Grunddatabasutredningen anser att SPAR bör finnas kvar som ett särskilt motiverat offentligt åtagande att tillhandahålla uppgifter för kundregister hos företagen och för att tillgodose direktreklambranschens behov av en adresskälla för urvalsdragningar.

Grunddatabasutredningen har av det skälet utarbetat ett förslag till förordning för SPAR med de ändringar en sådan profilering och renodling av verksamheten föranleder vad avser registerinnehåll och utlämnandevillkor för denna användarkrets. Vissa regler om åldersgränser har också tillförts författningstexten för att konkretisera innebörden av 3 § andra och tredje stycket i den nya lagen om SPAR. I övrigt innebär författningstexten huvudsakligen ett antal redaktionella anpassningar till den nya lagen om SPAR.

Förordningen föreslås träda i kraft den 24 oktober 1998.

6. Förordning med instruktion för Nämnden för utveckling av samhällets grunddata

Allmänt om författningstexten

Enligt 5 § i den föreslagna lagen om grunddata skall för styrning och samordning av uppgifter finnas en särskild nämnd som skall verka för försörjningen av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt, Nämnden för utveckling av samhällets grunddata. Regeringen ges rätt att närmare bestämma om verksamheten, något som lämpligen bör ske i förordningsform.

Utredningen lämnar därför förslag till instruktion för nämnden, som blir ett sektorsövergripande organ med uppgift att styra, samordna och säkerställa tillgängligheten till grunddata inom ramen för en tydlig ansvarsfördelning och enligt klara spelregler för alla berörda myndigheter. Förslaget är utarbetat med nyare myndighetsinstruktioner som förebild.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Tom Ekelund

Utredningens förslag behandlar i allt väsentligt de frågeställningar som ingår i uppdraget. Förslag till lag och andra författningar har emellertid i allt för hög grad begränsats till ett fåtal register. Ett konstruktivt förslag från utredningen är dock inrättandet av Nämnden för utveckling av samhällets grunddata, men jag finner det tveksamt om en sådan lösning är tillräcklig för att besvara de angelägna frågor direktiven väckt.

Ett exempel är rollfördelningen mellan stat, kommun och marknad. Ett annat är gränsen för det offentliga åtagandet i förhållande till privata aktörer. Dessa två exempel är ofullständigt behandlade i utredningens förslag.

Det är även tveksamt om utredningens slutsatser och överväganden kommer att tjäna som riktlinjer t.ex. för framtida ställningstaganden avseende andra viktiga register i samhället än de utredningen behandlar.

Särskilt yttrande av experten Gösta Pellbäck

Utredningens genomförande

Utredningsområdet är komplext med många berörda myndigheter och organisationer. Detta är signifikativt för IT-frågor där en samverkan skall organiseras med ett flertal berörda parter. Som expert från den kommunala sektorn, kännetecknande av beröringspunkter med alla övriga myndigheter och organisationer, hade det för mig varit värdefullt med en avslutande diskussion där alla experter och sakkunniga fått tillfälle att redovisa sina synpunkter på förslaget till betänkande. Med den korta tid som nu står till buds har det från min sida inte bedömts vara möjligt att direkt i förslagstexten föreslå förändringar. Därför kommer jag att i detta särskilda yttrande peka på de förtjänster och brister som från kommunala utgångspunkter har kunnat noteras i betänkandet.

Sammanfattning

Mina synpunkter på förslaget till betänkande kan sammanfattas enligt följande.

- Det bör klart framgå att staten har ansvaret för grunddatabaserna.
- Etableringen av grunddatabaserna ska ses som en investering och finansieras med anslagsmedel genom överföringar från de sektorer som enligt gjorda samhällsekonomiska analyser har den största nyttan av grunddatabaserna.
- Kommunernas medverkan i grunddatabaserna ska i princip bygga på frivillighet och finansieras av staten. Kommunala nyttoeffekter skall därvid beaktas liksom att kommunerna får del av intäktsmedel som inflyter till statskassan vid bidragsprissättning.
- Prissättningen på grunddata och grunddatabaser ska huvudsakligen bygga på uttagskostnad.
- Den föreslagna författningsregleringen är alltför otydlig och ofullständig. Den behöver omfatta både grunddata och grunddatabaser.
- Den föreslagna nämnden bör få rollen som beställarmyndighet avseende grunddata och grunddatabaser och inte bara svara för viss samordning.

Förslaget till betänkande tillgodoser i viss utsträckning ovanstående synpunkter. Förslagen är emellertid alltför otydliga och ofullständiga för att ligga till grund för de viktiga förändringar som förutsätts komma till stånd bl a i IT-propositionen.

Grunddata - grunddatabaser

Utredningsmannens förslag att endast författningsreglera och definiera grunddata och inte också grunddatabaser leder till en otydlighet i vad som kan bli det konkreta resultatet om det föreslagna regelsystemet genomförs. Förslaget till författningsreglering är ofullständigt och svårtolkat. Därför blir konsekvenserna oklara. Jag anser det nödvändigt att gå ett steg längre och definiera de grunddatabaser, förutom SPAR, som skall finnas inom det område som utredningen omfattar.

Lagen bör ta sikte på grunddatabaser och uppställa allmänna kriterier för dessa, t ex rikstäckande, kvalitetsmärkta, statligt ansvar, allmänt efterfrågade och ajourhållna. Sådana allmänna kriterier behövs för den framtida prövningen av grunddatabaser inom andra områden. En viktig fråga inom det geografiska området är att var och en som i sin verksamhet påverkar grunddata får en skyldighet att samråda med den myndighet eller organisation som enligt lagen och förordningen ansvarar för dessa (t ex koordinatsystem). Sådana bestämmelser finns idag när det gäller lantmåteriverksamheten i Mätningkungörelsen. Grundläggande bestämmelser om möjligheter för kommunerna att medverka i den statliga informationsförsörjningen utan föregående upphandling enligt LOU bör också finnas med i en lag om grunddatabaser.

En förordning om grunddatabaser bör utgående från de allmänna kriterierna i lagen definiera vilka grunddatabaser som ska finnas. Över tiden förutsätts en sådan förordning bli kompletterad med avgränsning av grunddatabaser inom andra sektorer än de utredningen omfattar. Förslaget till förordning innehåller beskrivning endast av SPAR, som får anses vara en grunddatabas. Det är av väsentligt intresse för kommunerna och marknaden att veta vilka grunddatabaser som staten åtar sig att svara för. Eftersom grunddatabaserna förutsätts vara aktuella och kvalitetsmärkta kommer dessa med nödvändighet att vara relativt begränsade till sitt innehåll. Det går därför inte att se grunddatabaserna som en gräns för det statliga åtagandet. Berörda myndigheter kommer alltid att ha behov av mer omfattande databaser, vilka har som sitt främsta syfte att vara IT-stöd för den verksamhet som respektive myndighet har till uppgift att svara för.

Finansiering - Prissättning

Med det statliga ansvaret för grunddatabaser följer att kommunernas medverkan i sådana baser ska ersättas fullt ut. Det är också riktigt, som utredningsmannen föreslår, att kommunerna får del av bidragen när staten tillämpar bidragsprissättning. Kommunerna har betydande kostnader för den basverksamhet ur vilken uppgifter (t ex kartdata) hämtas för att förse statliga system. Det är orimligt som nu att kommunerna som betydande användare av data ur statliga system genom bidragsprissättning bidrar ekonomiskt till den statliga basverksamheten medan den

egna inte får någon ekonomisk gottgörelse när staten exempelvis tillhandahåller kommunala data till banker och försäkringsbolag.

Den föreslagna metoden att via samhällsekonomiska analyser skapa finansieringsförutsättningar för grunddatabaser tillstyrks. Detta trendbrott, där etableringen av en informationsinfrastruktur betraktas som en investering, är en helt avgörande framgångsfaktor för att åstadkomma de effektiviseringar i informationsförsörjningen som regering och riksdag redan har beslutat. Genom att i budgetprocessen i regeringskansliet föra samman medel från de utgiftsområden som har störst nytta av grunddatabaser åstadkoms enligt min tolkning en generell intressentfinansiering, samtidigt som förslagen totalt sett inte leder till ökad belastning på statsbudgeten. Därmed erhålls en nödvändig kapitalförstärkning till verksamheten, som idag är splittrad och lider av brist på resurser. Grunddatabaser blir med detta synsätt ett särskilt utgiftsområde i statsbudgeten, där aktuella anslagsmedel rätt använda leder till betydande totala besparingar i samhället. Nuvarande projektvisa framförhandlade intressentfinansiering inom lantmäteriområdet har påvisat stora brister. I vissa fall har en viss parts intressen tillgodosetts på bekostnad av andras. Det finns också risker för instabilitet i systemet genom att någon intressent lämnar samarbetet under projektets gång. Den av utredningsmannen antydda här närmare beskrivna finansieringsmodellen får till följd att samhällets grunddatabaser finansieras fullt ut med anslag. Intressentfinansiering enligt nuvarande modell skulle bli en marginell företeelse och endast behöva förekomma inom området följdproduktion och i princip som uppdragsverksamhet.

Med den föreslagna finansieringsmodellen bortfaller i princip behovet av bidragsprissättning. En renodling av prissättningen till uttagskostnad stämmer väl överens med de ambitioner som redovisats bl a i IT-propositionen. Användningen och tillgängligheten av grunddata och grunddatabaser skulle gynnas till fördel för den enskilde och samhällsekonomin.

Organisationsfrågor

Utredningsmannen har föreslagit inrättandet av en särskild nämnd med uppgift att svara för tillämpningen av lagen och förordningen för grunddata. Nämndens roll är något otydligt formulerad. Om en sådan nämnd ska inrättas bör det klart framgå att en av dess uppgifter är att vara beställare av definierade grunddatabaser, vilka produceras av grunddatamyndigheterna. Den viktigaste frågan är att åstadkomma en avsektorerad syn och förbättrad budgetprocess i regeringskansliet. Utan en sådan, där etableringen och vidmakthållandet av grunddatabaser ses som för samhället lönsamma investeringar, får en nämnd endast vissa tillsynsfunktioner som knappast kan motivera tillskapandet av en ny myndighet.

Kommunerna har hittills inga goda erfarenheter av regeringens agerande när det gäller villkoren för kommunerna att medverka i statliga databaser. Det senaste exemplet är belägenhetsadresserna till grund för den registerbaserade folk- och bostadräkningen. Det kommunala uppgiftslämnandet i övrigt är nu alltför omfattande och bör omprövas sektorsvis med motsvarande villkor för kommunernas medverkan som här föreslagits beträffande grunddata.

Tillskapandet av en särskild nämnd med kommunal representation tillsammans med den föreslagna finansieringsmodellen skulle kunna verkamt bidra till ett utökat kommunalt engagemang i samhällets grunddatabaser och en effektivare informationsförsörjning i övrigt.

Särskilt yttrande av experterna Kurt Johansson och Hans-Erik Wiberg

Yttrandet berör områdena styrning och samordning, författningsreglering av grunddata samt prissättning och finansiering.

Styrning och samordning

Brister i styrning och samordning har påtalats som ett hinder för att uppnå en effektiv informationsförsörjning i samhället. Utredningens förslag till interdepartemental beredning i regeringskansliet med tonvikt på finansiering och sektors- och departementsövergripande frågor är ett steg i rätt riktning för att motverka dessa brister. REGGIT-gruppen har i sin rapport från maj 1997 berört dessa brister inom landskapsinformationsområdet och även lämnat förslag på hur informationsförsörjningsfrågorna bör beredas i regeringskansliet. Detta förslag ligger helt i linje med utredningens förslag. En kombination av interdepartemental beredning med ett infrastrukturellt synsätt och en tydligare styrning av de ansvariga myndigheterna, enligt den modell med två nivåer som utredningen föreslår, bör medföra att de flesta hinder inom detta område kan undanröjas. För att ytterligare förbättra samordningen kan myndigheterna, på eget eller regeringens initiativ, bilda en samverkansgrupp för gemensam behandling av dessa frågor.

Med ovan redovisade förslag till styrning och samordning finns därför inget behov av att inrätta ett särskilt styr- och samordningsorgan i myndighetsform. Gränssnittet mellan nämnden och grunddatamyndigheterna är inte entydigt och detta skulle med stor säkerhet orsaka problem i verksamheterna. Att inrätta en ny myndighet skulle ge en oklar bild av styrningen och medföra en onödig byråkratisering och ökade kostnader. Den föreslagna Nämnden för utveckling av samhällets grunddata (NSG) bör därför inte inrättas.

Författningsreglering av grunddata

Utredningens huvuduppgift är att överväga hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras samtidigt som uppgiftslämnandet effektiviseras, samhällets kostnader minskar och integritets- och säkerhetsaspekter beaktas. De tre studerade områdena svarar tillsammans för en mycket betydande del av den offentliga förvaltningens grunddata. Uppgiftslämnandet och användningen fungerar i stort mycket väl och några egentliga brister har inte framkommit i utredningens arbete. Sett ur ett internationellt perspektiv är Sverige ett föregångsland inom området. De tre registerområdena har i många stycken olika förutsättningar men uppvisar också många likheter. Registrens informationsinnehåll och användning är reglerad genom lagar och förordningar och de ansvariga myndigheternas uppgifter, bl a vad

gäller informationsförmedling, styrs genom författningar och instruktioner. Informationsförsörjning med grunddata är ett av myndigheternas övergripande mål. Erfarenheterna visar att det är fullt möjligt att utveckla en välfungerande informationsförsörjning genom stegvis utveckling av den befintliga författningsregleringen.

Den föreslagna författningsregleringen av grunddata är mycket tunn. Den reglerar egentligen endast identiteterna för vissa grunddata. Denna typ av reglering skulle inte ge något stöd för grunddataverksamheten inom de tre registerområdena utöver det som uppnås genom befintlig författningsreglering. Det är också svårt att se hur denna typ av reglering skulle kunna utvecklas. Särskilt inom grundläggande geografisk information är denna modell för regleringen inte ändamålsenlig. De komplexa datastrukturer som ingår i grunddata inom detta område medför att regleringen måste ta sikte på databaserna i stället för enskilda dataelement. Den föreslagna regleringen är inte ändamålsenlig och det är risk att den skulle hämma utvecklingen av grunddataverksamheten genom att ytterligare ett regelverk läggs ovanpå befintlig fungerande reglering. Ur informationsanvändarnas synpunkt torde den föreslagna lagregleringen inte medföra några förbättringar eller förenklingar. Lagen om grunddata skulle möjligen kunna ha ett värde som allmän portallag för grunddata och myndigheternas verksamhet med dessa. Bestämmelserna i förordningen bör dock inarbetas i myndigheternas instruktioner och det är då lämpligare att även hantera reglerna i lagen på motsvarande sätt.

Den föreslagna författningsreglering av grunddata bör således inte införas. De befintliga regelverk som styr verksamhet och myndigheter bör istället förändras efter behov för att utveckla grunddataverksamheten och tillgodose användarbehov och andra krav. Ett sådant utvecklingsarbetet måste omfatta såväl registerinnehåll som system och regelverk.

Prissättning och finansiering

Prissättning och finansiering betraktas som nyckelfrågor inom informationsförsörjningen. Utredningens förslag kring dessa frågor emotses med mycket stort intresse av alla berörda inom området. Utredningens förslag till principer för prissättning av uttag, med en huvudregel där avgifterna baseras på uttagkostnaden och en kompletteringsregel med krav på bidrag, är genomarbetade och ändamålsenliga och kan tillämpas inom de tre studerade områdena. Den sammanfattande beskrivningen av förslaget som en generell prissättningsprincip är dock olyckligt utformad. Inom de studerade områdena tillämpas kompletteringsregeln i olika former. Detta är en naturlig följd av att grunddata har en bred användning i samhället och är till mycket stor nytta i användarnas verksamheter. Med användarnas krav följer att anpassningar görs i myndigheternas verksamheter och system som motiverar att användarna bidrar till informationssystemens utveckling och förvaltning. Beskrivningen av den generella prissättningsprincipen bör spegla dessa förhållanden. Det föreligger

vidare oklarheter vad gäller upphovsrättsligt skyddat material. Prismodellen kan inte ersätta nyttjanderättsavgifter grundade på upphovsrätt men väl utgöra ett komplement till sådan ersättning.

Det bör även påpekas att bidragsprissättning normalt endast kan ge bidrag till en mindre del av kostnaderna när databaserna är i ett uppbyggnadsskede. Utredningens förslag att uppbyggnaden av grunddatabaserna skall ses som en investering och kostnaderna prövas i förhållande till nyttorna bör medföra en bra hantering av denna problematik.

Slutligen vill vi påpeka att utredningens tidspress medfört att experternas medverkan i det viktiga slutskedet varit begränsad och att vi inte fått möjlighet att se alla texter i sin slutliga version. Någon samlad diskussion med experterna kring utredningens slutliga förslag har inte heller hunnits med.

Bilaga

Kommittédirektiv 1996:43

Vissa frågor avseende de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att överväga hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras samtidigt som uppgiftslämnandet effektiviseras, samhällets kostnader minskar och integritets- och säkerhetsaspekter beaktas.

Utredningen skall i första hand inriktas på de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren. Dessa register är grunden för många olika verksamheter, samtidigt som de är föremål för flera aktuella utredningar och förändringar. Med hänsyn till detta varierar utredningsbehovet mellan de tre registerområdena.

I ett första steg skall en studie genomföras av registren och deras informationsinnehåll och flöden för att få en samlad bild av frågor som rör definition, organisation, ansvar, hantering, uppgiftslämnande till och användning av den offentliga förvaltningens grunddata. I denna del skall de principiella frågeställningarna lyftas fram och granskas mot bakgrund av bl.a. offentlighetsprincipens krav.

Med detta som grund skall arbetet i ett andra steg koncentreras på att lämna förslag till lösningar på aktuella problem med berörda register och till eventuella författningsändringar. Utredarens överväganden bör även kunna tjäna som riktlinjer när ställning skall tas till andra viktiga register i samhället av grundläggande karaktär.

Bakgrund

I Sverige finns en lång tradition att utnyttja digital teknik för att stödja myndigheternas verksamhet och ställa information till förfogande för andra myndigheter, företag och medborgare. I dagens snabba utveckling

och ökade användning av informationsteknik ställs nya krav på strukturering, organisation, ansvar och tillgång till information. Det gäller bl.a. de centrala registren för personer, företag och fastigheter, men också annan information med bred användning. Informationen kan ses som en strategisk resurs och krav på gemensam struktur och terminologi finns både vid kommunikation inom och mellan organisationer, liksom från medborgare och företag.

Oavsett syftet med dataregistren kan man konstatera att en omfattande spridning av information ur offentliga databaser sker och att denna spridning ökar. Den nya informationstekniken gör det också möjligt att enkelt göra dessa data åtkomliga för stora grupper av användare. Samtidigt finns hinder för en sådan mer spridd användning, t.ex. av integritetsskäl. Oklarheter kring organisationen av data, kvalitetskrav, ansvarsfrågor, prispolicy m.m. bidrar även till att försvåra ett effektivt utnyttjande av informationen. Även frågor om gränserna för det offentliga åtagandet och hur finansieringen bör ske aktualiseras i detta sammanhang.

Det finns starka önskemål om att effektivisera de ökande informationsströmmarna och bättre anpassa informationsförsörjningen till behoven. Uppgiftslämnarna anser ofta att samma uppgift bara skall behöva lämnas en gång till statliga myndigheter och användarna i sin tur anser att man bara skall behöva vända sig till ett ställe för att få tag på uppgifter ur offentliga register. Såväl uppgiftslämnare som användare vill ha entydiga och klara regler om vad som gäller för registren och deras utnyttjande. Dessutom ökar kraven på mer tillgängliga och användaranpassade informationstjänster.

Dessa frågor är centrala i det arbete som regeringen initierat för att främja en bred användning av informationsteknik genom bl.a. IT-kommissionen (SB 1995:1) och Toppledarforum (informell samverkansgrupp för IT-användningen inom offentlig sektor där cheferna för viktiga datamyndigheter, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet ingår). I Toppledarforums rapport "Spelregler för samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting kring elektronisk informationsförsörjning" föreslås en studie av regler för gemensamt utnyttjande av grunddatabaser och i ett första steg bör särskilt problemen kring de centrala person-, företags- och fastighetsregistren belysas.

Regeringen har i en proposition om åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik (prop. 1995/96:125) tagit ställning till att samhällets informationsförsörjning är ett prioriterat område. Regeringen har angivit att målet för samhällets informationsförsörjning är att utforma en väl fungerande infrastruktur som ger hög tillgänglighet till basinformation och som verkar tillväxtbefrämjande. Enligt regeringen bör särskilda insatser genomföras för att utveckla de offentliga databaser som är grundläggande i betydelsen att de har ett stort användnings-

område och kan utnyttjas för flera ändamål, de s.k. grunddatabaserna. Som exempel på grunddatabaser anges de centrala registren över personer, företag och fastigheter/byggnader samt grundläggande geografiska data. Regeringen aviserar också att en utredning om vissa frågor avseende de centrala person-, företags- och fastighetsregistren skall tillsättas.

De centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren

Centrala personregister

De viktigaste personregister som i dag används för att förse myndigheter, företag och andra med uppgifter om befolkningen är folkbokföringsregistren och det statliga person- och adressregistret (SPAR). Uppgiftslämnandet från folkbokföringen sker i dag främst från skattemyndighetens regionala register (personbanden) och det s.k. riksaviseringsbandet.

Fr.o.m. 1997 kommer personbanden och riksaviseringsbandet att ersättas av ett centralt register för avisering av folkbokföringsuppgifter, aviseringsregistret (prop. 1994/95:201, bet. 1994/95:SkU26, rskr. 1994/95:372). Riksskatteverket skall vara registeransvarigt för detta register. Myndigheter skall få använda registret för bl.a. aktualisering, kontroll eller komplettering av uppgifter i myndigheternas personregister. Aviseringsregistret skall innehålla de uppgifter om en person som behövs för att tillgodose behovet av allmänt efterfrågade folkbokföringsuppgifter.

En av de stora mottagarna av aviseringar är SPAR som regleras i datalagen (1973:289) och i förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret. Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden) är huvudman och registeransvarig myndighet för SPAR. Drift och marknadsföring av SPAR sköts av Sema Group Infodata AB. SPAR får användas av såväl enskilda som myndigheter. Uppgifterna i SPAR hämtas från skatteförvaltningens register. Utlämnande från SPAR är avgiftsbelagt.

Frågan om en samordning av skatteförvaltningens aviseringsverksamhet och verksamheten med SPAR togs upp av Aviseringsutredningen i betänkandet Folkbokföringsuppgifterna i samhället (SOU 1994:44). Utredningen föreslog bl.a. att aviseringsregistret skulle ersätta personbanden, riksaviseringsbandet och SPAR. Regeringen bedömde emellertid i prop. 1994/95:201 att frågan krävde ytterligare överväganden. Det gällde bl.a. huruvida skatteförvaltningen bör ägna sig åt försäljning av personuppgifter och hur frågan om uttag för direktreklamändamål skall lösas.

Centrala företagsregister

Vid Patent- och registreringsverket (PRV) finns register över samtliga aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, enskilda firmor, ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar, ideella föreningar som driver nä-

ringsverksamhet, utländska företags svenska filialer samt europeiska ekonomiska intressegrupperingar. PRV för även register över fysiska personers och dödsbors konkurser samt register över näringsförbud. Registren omfattar totalt ca 900 000 objekt. De uppgifter som registreras bygger på vad respektive företag är skyldigt att anmäla vid bildandet och i samband med löpande förändringar i verksamheten. Registren har tillkommit för att ge offentlighet åt uppgifter rörande företagen etc. Det datoriserade registret har främst byggts upp för att tillgodose verkets egna behov och utformningen av registret har därför primärt anpassats för detta ändamål. PRV:s register används dessutom i avsevärd omfattning för information bl.a. genom extern terminalåtkomst. PRV planerar och förbereder dock en breddad användning av sina databaser för att möta omvärldens krav på tillgänglighet och åtkomst. I detta ingår bl.a. att ta fram en separat databas för allmän tillgänglighet av PRV:s företagsregister.

I dag lämnas en del av den information som finns lagrad hos PRV vidare bl.a. till Riksskatteverket. Det gäller t.ex förändringar i företagens adresser, räkenskapsår och status. Uppgifterna som används för Riksskatteverkets egen del sänds också vidare för att uppdatera Statistiska centralbyråns (SCB:s) företagsregister.

SCB ansvarar för två företagsregister - det s.k. basregistret (BASUN) och det centrala företags- och arbetsst 4ollregistret (CFAR). I stort sett omfattar SCB:s register samma företag som PRV:s register. Aktualitet och syfte skiljer sig dock åt.

BASUN innehåller basuppgifter om företag, myndigheter, organisationer och deras arbetsställen. BASUN-informationen är offentlig och avgiftsbelagd. Syftet med registret är att tillhandahålla basinformation för statistiska och marknadsmässiga ändamål. Registret regleras i förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret.

CFAR innehåller förutom de uppgifter som finns i BASUN även uppgifter om antalet anställda, vissa källuppgifter m.m. CFAR används som urvalsram och underlag vid statistikproduktionen inom SCB. Uppgifterna är sekretessskyddade. EG reglerar kraven på företagsregister för statistiska ändamål i rådets förordning (EEG) nr 2186/93 om samordning inom gemenskapen vid utarbetandet av företagsregister för statistiska ändamål.

Statskontoret har på uppdrag av Näringsdepartementet i en utredning om företagens uppgiftsskyldighet (Statskontorets rapport 1995:4) tagit upp vissa frågor som rör kvalitet och service i BASUN och är tveksamt till möjligheten för ansvariga myndigheter att anpassa kraven på BASUN till behoven. Statskontoret anser att en studie bör göras för att bedöma om den ansvarsfördelning som gäller i dag mellan berörda myndigheter är bäst lämpad att svara för informationskvaliteten när det gäl-

ler basdata om företag. Statskontoret anser att utgångspunkten för en sådan studie bör vara att det offentliga åtagandet renodlas och att marknadsmässiga förutsättningar skall styra utbudet av informationstjänster.

Fastighetsdatasystemet

Fastighetsdatasystemet är en gemensam samhällelig resurs för lagring och presentation av grundläggande information om landets samtliga fastigheter (ca 3 miljoner). Lantmäteriverket förvaltar fastighetsdatasystemet. Systemet omfattar flera delregister med information som i sin tur delas in i olika grupper. Delregistren är fastighetsregister, inskrivningsregister och byggnadsregister. Dessutom redovisas vissa uppgifter från fastighetstaxeringen t.ex. taxeringsvärden. I fastighetsdatasystemet är både fastigheter och byggnader lägesbestämda genom koordinater, vilket innebär att informationen kan användas i geografiska informationssystem (GIS).

I fastighetsregistret finns uppgifter om administrativ tillhörighet, adress, areal, läge, planer och rättigheter m.m. för fastigheter, samfälligheter och gemensamhetsanläggningar. I fastighetsregistret ingår även en registerkarta som redovisar fastigheternas belägenhet, planer och bestämmelser. Inskrivningsregistret innehåller uppgifter om ägarförhållanden, inteckningar m.m. I byggnadsregistret finns information om byggnadsbeteckning, administrativ tillhörighet, läge, ägare m.m.

I anslutning till fastighetsdatasystemet har ett antal register byggts upp. Exempel är samfällighetsregister, fastighetsprisdatabas och pantbrevsregister. Dessutom har riksdagen beslutat att ett lägenhetsregister skall byggas upp inför en registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 (prop. 1995/96:90, bet. 1995/96: FiU6, rskr. 1995/96:117). Detta förutsätter också en konsekvent utbyggnad av adressregistret.

Lantmäteri- och fastighetsdataverksamhetens organisation och finansiering har varit föremål för en omfattande översyn under senare år. Riksdagen har under åren 1994 och 1995 fattat beslut i dessa frågor (prop. 1993/94:214, bet.1993/94:BoU19, rskr.1993/94:375 och prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313). Riksdagen har också tagit ställning i en rad delfrågor efterhand som fastighetsdatasystemet vuxit och kraven på registren ökat.

Vissa frågor kring fastighetsdatasystemet är för närvarande under utredning. En särskild utredare har tillsatts för att se över systemets författningsreglering (dir. 1995:120). Översynen skall bl.a. omfatta frågor om offentlighet och integritet. Regeringen har vidare givit Domstolsverket i uppdrag att i samråd med Lantmäteriverket utarbeta förslag om inskrivningsverksamhetens framtida organisation (Ju96/1263). Inom regeringskansliet finns dessutom en särskild arbetsgrupp som tillsatts för att utreda samverkan om geografiska informationssystem (REGGIT).

Riksskatteverket (RSV) har ett fastighetstaxeringsregister. I registret registreras de uppgifter som behövs för fastighetstaxeringen. Utbyte av vissa uppgifter sker mellan fastighetstaxeringsregistret och fastighetsdatasystemet. Berörda myndigheter har vid flera tillfällen utrett möjligheter till en ökad samordning mellan registren, senast i RSV:s PM 1995-12-06 "Samordning av ADB-system för fastighetstaxering".

Behovet av en översyn

Myndigheternas obligatoriska uppgiftsinsamling har ökat succesivt under efterkrigstiden allteftersom nya samhällsproblem krävt ny information. Detta har resulterat i ökade kostnader framför allt för uppgiftslämnarna, men också för användare är kostnaderna för datahanteringen omfattande.

Behovet av en rationell hantering och användning av registerinnehållen har resulterat i flera utredningar och förslag avseende de olika registrens innehåll, organisation och rättsliga förutsättningar. Någon sammanhållen utredning har däremot inte genomförts utifrån krav och förutsättningar som kan gälla mer generellt för offentliga grunddata. Det har bl.a. fått till följd att sådana frågor har lösts efter hand eller fortfarande är olösta. Utvecklingen inom informationstekniken har emellertid gett nya möjligheter att rationalisera och effektivisera informationshanteringen och lösa en del av dessa problem.

De problem som behöver lösas är av olika karaktär. Vissa problem hänger samman med hur tillgång till registerdata reglerats och för vilka ändamål data får användas samt hur ansvarsfördelningen mellan registeransvariga och dataproducenter utformats. Andra problem är framför allt knutna till oklara regler eller avsaknad av regler och ställningstaganden t.ex. vad gäller prissättning och finansiering, hur data skall göras tillgängliga, vad som är det offentligas uppgift när det gäller en bättre service och tillgänglighet i centrala databaser m.m.

Ett exempel är aviseringsregistret, som kommer att fylla höga aktualitets-, kvalitets- och säkerhetskrav men bara får användas av myndigheter. Det kan därför inte användas för det breda tillhandahållande som sker via SPAR trots att SPAR kommer att hämta sina uppgifter från aviseringsregistret. I aviseringsutredningen bedömdes en samordning av personbanden, riksaviseringsbandet och SPAR vara effektivitets- och kvalitetsbefrämjande. Ett register ansågs också vara bäst från integritetssynpunkt. När SPAR inrättades ansågs dock en lösning med ett särskilt register för det breda tillhandahållandet vara bäst från integritetssynpunkt. Frågan om samspelet mellan skatteförvaltningens register och verksamheten med SPAR kräver emellertid också en rad andra principiella ställningstaganden. Det gäller t.ex. behovet av och formerna för insyn i verksamheten och frågan om skatteförvaltningen bör ägna sig åt

försäljning av personuppgifter och i så fall för vilka ändamål försäljning får ske. Andra frågor som aktualiseras är hur uppgifterna skall göras tillgängliga, vilken service användarna skall få, vilka krav på kvalitet som kan ställas m.m. Finansiering av en ökad service och tillgänglighet utöver vad som behövs för det primära syftet med aviseringsregistret är en annan fråga som behöver belysas innan regeringen tar ställning till SPAR:s framtid.

PRV har av regeringen bl.a. ålagts att utnyttja informationsteknikens möjligheter till snabb och effektiv informationshantering. PRV:s näringspolitiska roll är på väg att förstärkas. Detta har särskilt poängterats i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil.13 s.36). Såväl i budgetproposition som under riksdagsbehandlingen betonades PRV:s möjligheter att ta på sig en tydligare roll som förmedlare av information och kunskap. Utvecklingen av de centrala företagsregistren och PRV:s planer på att utifrån den nya näringspolitiska rollen bygga upp ett företagsregister för allmänna behov ställer liknande krav på ställningstaganden och utredningsinsatser. Därutöver måste ställning tas till vilka konsekvenser ett mer serviceinriktat företagsregister vid PRV kan få för SCB:s företagsregister BASUN och det för statistikändamål inrättade centrala företagsregistret CFAR. Eventuella besparingar och rationaliseringsvinster måste belysas liksom effekter för uppgiftslämnare och användare.

Gemensamt för utvecklingen av dessa databaser är att vissa frågeställningar måste klargöras dels utifrån allmänna förvaltningspolitiska och organisatoriska utgångspunkter, dels utifrån registrens speciella förutsättningar. Ett återkommande problem när det gäller att göra centrala register mer tillgängliga och bättre anpassade till användarnas önskemål är ansvarsfördelningen mellan offentligt och enskilt, mellan stat och kommun (jämför t.ex. fastighetsdatasystemet) och mellan myndigheter (jämför t.ex. SCB/PRV/RSV). Den ansvarsfördelning som väljs får betydelse för registrens legitimitet, kvalitet, service och marknadsföring liksom för hur de prissätts och finansieras.

Det saknas också en generell diskussion kring de centrala basregistrens krav på säkerhet och kvalitet. Vilka kvalitetskrav skall ställas på grunddatabaser som används av annan än den registeransvarige och vem skall fastställa dessa krav? Hur sårbara är registren och vilka konsekvenser kan störningar i systemen få för användarna och samhället. Vilka krav skall ställas på registeransvariga?

Det är också viktigt att beakta den tekniska utvecklingens betydelse för arkivering. Bestämmelserna om myndigheternas arkiv finns i arkivlagen (1990:782). Lagen innehåller regler om bl.a. arkivbildningen och dess syfte samt arkivvård och gallring. Den snabba tekniska utvecklingen har verkligen påverkat informationshanteringen vilket i sin tur genomsyrar arkivhanteringen. Det är viktigt att de syften som anges i arkivlagen kan tillgodoses både på kort och på lång sikt och det är därför nödvändigt att

redan när system planeras beakta en rad arkivaspekter (jämför t.ex. Elektronisk dokumenthantering SOU 1996:40).

Utöver behovet av att diskutera och överväga lösningar på de generella och principiella frågorna är det angeläget att utredaren föreslår konkreta åtgärder på de akuta problem som finns hos berörda register. Utredningsarbetet måste därför bygga på en begränsad studie med inriktning på problem som rör dubbellagring och upprepat uppgiftslämnande m.m. Såväl producent- som användarperspektivet skall belysas. Med hänsyn till pågående och nyss avslutade utredningar samt redan fattade beslut varierar dock behovet av utredningsinsatser mellan de tre registerområdena.

De överväganden och ställningstaganden som aktualiseras av direktiven bör också vara av intresse och kunna tjäna som riktlinjer vid överväganden om andra viktiga register i samhället av grundläggande karaktär, t.ex. databaser med geografisk information som produceras av Lantmäteriverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökningar, Statens meteorologiska och hydrologiska institut, Statistiska centralbyrån m.fl.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till åtgärder för att öka tillgänglighet till, service och kvalitet hos bl.a. de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren. Utredaren skall även pröva och värdera vad som kan göras för att underlätta uppgiftslämnandet, visa vilken rationaliseringspotential som finns samt vilka samhällsvinster som kan uppnås genom förändrade regler och förutsättningar för de aktuella registren. I sammanhanget skall integritets-aspekterna beaktas.

Utredaren skall med utgångspunkt i en grundlig studie av dataflöden, ansvarsfördelning och pågående utveckling av de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren lyfta fram och belysa frågeställningar som kräver särskilda ställningstaganden. Utredaren skall så långt som möjligt beakta de kartläggningar och ställningstaganden som redan gjorts samt klargöra eventuellt ytterligare utredningsbehov.

Studien skall omfatta uppgiftslämnarkrav, dataflöden, användningen i myndigheternas sakverksamheter, extern användning, regelverkets uppbyggnad samt övriga förutsättningar av betydelse. I denna del skall även kraven på registren belysas. I detta sammanhang förutsätts en kartläggning av de viktigaste informationsförsörjningsbehoven med anknytning till de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren. Problem som hänger ihop med regelverket, samspelet mellan uppgiftslämnare och producenter, mellan olika medproducenter och mellan registeransvariga och användare skall analyseras. Utredaren skall även tillse att arkivlagens regler avseende arkivverksamheten beaktas.

I uppdraget ingår även att i principiella termer

- * definiera vad som är grunddata som kan utnyttjas utan rättsliga hinder
- * visa hur uppgiftslämnandet skall effektiviseras
- * peka på möjligheter att minska samhällets kostnader för offentliga grunddata.
- * belysa intergritetsaspekter

Utredaren skall ta fram ett underlag som underlättar ställningstaganden till frågor om ansvarsfördelning, finansiering och prissättning samt kvalitets- och servicekrav. I detta sammanhang är det viktigt att frågorna ges en bred belysning så att de principiella aspekterna kan urskiljas från de specifika ämnesproblemen. Sådana principiella frågor rör t.ex. finansiering och prissättning, rättsliga ansvarsförhållanden m.m. Det gäller även rollfördelning mellan stat, kommun och marknad samt de legitima kraven på insyn och offentlighet. Utredaren skall därvid pröva och värdera

- * gränsen för det offentliga åtagandet i förhållande till privata aktörer,
- * former för samverkan mellan staten och kommunerna i deras dubbla roller som uppgiftslämnare och användare samt ändamålsenliga former för samverkan mellan berörda myndigheter.

Vid denna prövning bör utredaren beakta vad som sagts i propositionen (prop. 1995/96:125) Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik. Vidare bör de förslag och synpunkter som tagits fram inom ramen för Toppledarforum beaktas.

Utredarens slutsatser och överväganden bör kunna tjäna som riktlinjer såväl för förslag rörande de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren som för framtida ställningstaganden avseende andra viktiga register i samhället.

Utredningsarbetet

Samråd med pågående utredningar/översyner av berörda register förutsätts. Därutöver bör utredaren beakta arbetet inom Datalagskommittén (dir. 1995:08) och Förvaltningspolitiska kommissionen (dir. 1995:93) när det gäller generella frågor avseende datahantering och det offentligas roll. Utredaren skall också hålla sig underrättad om de överväganden som andra större registerutredningar kommer fram till.

Utredaren skall hålla sig underrättad om annan relevant utredningsverksamhet i Sverige och i EU samt arbeta i nära kontakt med de praktiskt verksamma i statlig och kommunal förvaltning och andra som berörs av utredningen.

Utredaren skall särskilt beakta regeringens direktiv om att pröva det offentliga åtagandet (dir. 1994:23). För utredaren gäller vidare regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Utredaren skall därutöver göra en uppskattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förändringar som kan komma att föreslås.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 1 maj 1997.

(Finansdepartementet)

