

- milj i stället för 4 barn. Det har blivit möjligt sedan juni 1991.
- ²⁵ Anne Lise Fimreite – Geir Kolstø: Frikommunförsoöket – lokal problemlöser eller respons på statlig initiativ? LOS-senter Notat 90/5 s 22.
- ²⁶ Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, som tillsatts 1989, utreder möjligheten att utvidga antalet grundläggande rättigheter i grundlagarna (Regeringsformen för Finland).
- ²⁷ Charles A Reich: The New Property, The Yale Law Journal 73, EVA: Omaisuuuusuojaja suojattomuus, 1990 s 53.
- ²⁸ NOU 1988:38 s 90–91.
- ²⁹ Gunnel Gustafsson: Decentralisering av politisk makt (1987) s 117. En möjlighet är att den sk marknadsmodellen för den offentliga serviceproduktionen (så i Danmark: Den offentlige sektor år 2000, finansministeriet 1991).
- ³⁰ Det är intressant, att det frivilliga arbetet ses i dag som räddare av socialstaten. De båda centrala styrningsresurser eller -mekanismer, rätt och pengar, är i kris. I Tyskland ses solidaritet och självhjälp som tredje styrningsresurs (Karlheinz Blessing: Die Zukunft des Sozialstaates, Opladen 1987).

”God offentlighetsstruktur”

Hur kan frihetstidens offentlighetsprincip överordnas den moderna datatekniken – och inte tvärtom?

En förvaltningsrättslig diskussion med utgångspunkt från en explorativ fallstudie av ett centralt ämbetsverk

Inledning

Denna förvaltningsrättsliga studie har disponerats på följande sätt: Studien består av två olika avsnitt i sitt sätt att analysera begreppet ”god offentlighetsstruktur” i datainspektionens (DI:s) ADB-system. I en första del redovisas och diskuteras generella rättsliga frågor runt allmänna handlingar och ADB-upptagningar. Formella regler och rättspraxis belyses från tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. Även tangerande lagstiftning berörs. Särskilt intresse ägnas begreppet ”förvarad upptagning” och dess implikationer. På detta sätt kan framställningen inpassas i en övergripande informationsrättslig och statsvetenskaplig föreställningsram.

Materialet i det första avsnittet utgöres framför allt av rättslig litteratur. Vid sidan av författningstexter och statskontorets skrifter har rättsvetenskapliga rapporter från IRI (Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet) kommit till användning. I denna del har

också viss anknytning skett i problemställningarna till aktuell utredningsverksamhet i DOK (Data- och offentlighetskommittén). Detta avsnitt benämnes: TF och ADB-upptagningar.

Det andra avsnittet i studien behandlar konkreta frågor och åtgärder i datainspektionens offentlighetsstruktur. Denna del i studien bygger på observationer och djupintervjuer bland datainspektionens tjänstemän. Även DI:s interna material har genomgått på tillämpliga områden. Detta avsnitt rubriceras: God offentlighetsstruktur i DI:s ADB-system.

I det andra avsnittet analyseras följande explicita problemställningar inom datainspektionen. Dessa utgör en konkretisering av vad som avses med begreppet god offentlighetsstruktur i denna fallstudie. Problemställningarna har karaktären av både en förvaltnings-teoretisk och en mera förvaltningspraktisk diskussion:

- Vilken policy har DI i sin tolkning av begreppet ”förvarad upptagning”?
- Vilka konkreta brister finns i DI:s ADB-diarium som kan åtgärdas ur offentlighetssynpunkt?
- Hur kan frågan om god offentlighetsstruktur inordnas i DI:s totala informationsmiljö?
- Tillgodoseas ”förteckningsskyldigheten” i ADB-registren på DI?
- Hur har DI löst frågan om sk offentlighetsansvarig tjänsteman?
- Hur kan en fungerande ordning uppbyggas som skiljer på ”arbetsmaterial” och ”färdig” handling i DI:s ADB-system?
- Vilka grundläggande krav kan man ställa på DI:s databas, så att en hög administrativ effektivitet och offentlig insyn förenas?
- Kan DI:s ADB-system ”öppnas” för publik terminal-uppkoppling?
- Behövs särskilda sk presentationsterminaler på DI?

1. TF och ADB-upptagningar

Bakgrund

Frågan om offentlighetsprincipens tillämpning inom ADB-området har under en rad av år penetrerats inom den juridiska disciplinen.

I början av 1970-talet fastslog regeringsrätten en alljämt fungerande praxis vilken innebär att datorbaserad information innefattas i TF:s traditionella handlingsbegrepp.

OSK:s betänkande (SOU 1972:47) anammade regeringsrättens grundsyn men hävdade att dylika generaliseringar i praktiken svårligen låter sig göras. Kommittén förespråkade därför en separat reglering av teknikbaserad information, vid sidan av TF:s traditionella uppbyggnad.

I regeringens beredning (prop 1973:33) valdes en alternativ lösning. Information i datormedier skulle enligt lagförslaget infogas i handlingsbegreppet. Pga svårigheter vid rättstillämpningen förespråkades emellertid en viss särreglering i TF. Denna konstruktion, som präglar dagens offentlighetsprincip, har under en följd av år blivit utsatt för kritisk granskning.

Redan i OSK:s slutbetänkande (SOU 1975:22) diskuterades ett problem som alltjämt har hög aktualitet. Frågan gällde hur långtgående enskildas insyn i datormedier kunde sträckas. Kommittén fann att flera myndigheter hade möjligheter att göra överföringar till läsbar form trots att den rättsliga befogenheten saknades. Den juridiska kompetensen låg därvidlag på central statlig nivå.

Diskussionen kom även att tangera integritetsproblematiken som aktualiserats och lett fram till datalagens tillkomst 1973.

Vissa regleringar i TF genomfördes efter hand men i botten kvarstod tolkningsproblemen. Grundtanken i TF:s förarbeten har varit, att ADB-upptagningar som finns tillgängliga hos myndigheten under vissa förutsättningar utgör en sk allmän handling. Det sk rättsliga förfogandekriteriet utgör TF:s brasklapp och är i praktiken endast tillämpligt på personregister i datalagens mening.

Nuvarande rättsordning är således uttryck för en "tillgänglighetsprincip". Kan upptagningen överföras till läsbar form är det också normalt sett att betrakta som allmän handling. Detta gäller oavsett om myndigheten själv haft anledning att använda sig av uppgiften eller ej. Avgörande för enskilds möjligheter till insyn/utdrag är, som bekant, huruvida uppgiften med rutinmässiga åtgärder/sammanställningar kan tas fram.

I praktiken är en juridisk bedömning vid gränsfall i det närmaste omöjlig att göra. Anledningen till detta är att informationen ej kan "fixeras" på samma sätt som vid dokumenthantering.

Man har därför framfört förslaget att varje handling i ADB-miljö ska få ett på förhand bestämt innehåll (logiskt eller ärendemässigt). På detta sätt kunde handlingar skiljas från varandra och det skulle bli betydligt enklare för en handläggare att avgöra när informationen genomgår ett juridiskt förvaldningsnummer och blir en allmän handling.

Det är bl a mot bakgrund av denna problematik som sekretesslagens bestämmelser om en "god offentlighetsstruktur" bör ses.

Myndighetsbegreppet

Offentlighetsprincipen är, som bekant, endast tillämplig på myndigheter. Begreppet som sådant har emellertid ej definierats på samma sätt i TF och RF.

En aktuell politisk/juridisk debatt utgår från myndighetsrollens innebörd. De senaste åren har nämligen visat att den nya informationsteknologin ej enbart används för administrativ rationalisering utan i lika hög utsträckning skapar förutsättningar för ny verksamhet. Ett exempel på detta är myndigheters möjligheter att förse allmänheten med material ur elektroniska diariet och juridiska databaser.

Statskontoret har i en rapport (1987:54) låtit ett antal experter komma till tals och deras ståndpunkter utgår från två principiella frågeställningar:

1. Vad ska en myndighet primärt syssla med – myndighetsutövning i traditionell mening eller samhällsservice i mera vid mening?
2. Hur detaljerat ska den offentliga verksamheten styras?

De flesta intervjuade anser att rationaliseringspotentialen idag är viktig och ej behöver medföra att samhällsservicen bortprioriteras i någon högre utsträckning. Å andra sidan menar flera av de intervjuade att balanspunkten idag har överskridits till förmån för samhällsservicen. I detta sammanhang känns det angeläget att påpeka att myndigheters service i hög utsträckning riktar sig mot andra myndigheter samt företag.

Idag råder en bred politisk enighet om värdet av den offentliga sektorns kunskapsspridande funktion. Problemen som uppstår till följd av informationsflödet är emellertid oftast av integritetskaraktär.

Den förvaltningsrättsliga lagstiftningen har därför ibland beskrivits som ett lapptäcke där lagstiftarna oavbrutet gör fåfänga försök att foga samman ett sönderfallande rättsområde.

Handlingsbegreppet

Endast allmänna handlingar omfattas av offentlighetsprincipens regler. Handling är enligt 2 kap 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.

En handling (eller ADB-uppgift) utgör en allmän handling om den är förvarad och inkommen eller upprättad hos myndigheten.

Eftersom handlingsbegreppet är av avgörande betydelse för förståelse av regelsystemets uppbyggnad kommer fortsättningsvis en diskussion kring detta att föras.

Förvaring

En handling omfattas av offentlighetsprincipen endast hos den myndighet den förvärvar egenskap av allmän handling. En handling måste därvid vara knuten till myndigheten genom förvaring. Detta innebär inte att

handlingen måste finnas inom myndighetens väggar. Avgörande för om handlingen anses förvarad är om uppgiften är tillgänglig för allmänheten i sådan form att den kan avlyssnas, läsas eller på annat sätt uppfattas hos myndigheten. På detta sätt kan tex en myndighets koppling till databas bli allmän.

En ADB-upptagning är tillgänglig för myndighet för överföring till läsbar form när upptagningen lagras i anslutning till myndighetens egen datorutrustning. Även upptagning som myndigheten kan ta del av via terminalförbindelse eller annan länk med dator är förvarad hos myndigheten. Detsamma gäller upptagning som enligt avtal med annan (tex DAFA) lagras hos denne och på begäran överförs till skriftlig handling (läs: datalistor).

Enligt 2 kap 10 § ska handling som förvaras hos myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte anses förvarad hos den myndigheten.

Personregister anses inte förvarad hos myndighet om denna enligt lag eller förordning eller särskilda beslut (tex föreskrifter från DI) saknar befogenhet att göra överföring till myndigheten.

Som nämnts ska en upptagning anses förvarad om den är tillgänglig. Detta innebär att myndighet tvingas inneha datorprogram som möjliggör att informationen går fram. I prop 75/76:160 sägs att ett visst urval eller en sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinmässiga åtgärder. Myndighet är skyldig att införskaffa nytt program om sådant kan skapas genom en enkel arbetsinsats inom myndighetens väggar (se RÅ85 Ab 183).

Inkommen handling

En handling är att anse som handling om den förvaras och har inkommit till myndigheten. Handling anses inkommen, när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I fråga om teknisk upptagning har en samordning skett mellan begreppen förvarad och inkommen. ADB-upptagning anses därför inkommen när den genom tekniska hjälpmedel kan uppfattas hos myndigheten.

Upprättad handling

En handling anses upprättad hos myndighet, om den har expedierats (2 kap 7 § TF). Är handlingen inte expedierad anses handlingen upprättad om det ärende, till vilken handlingen hör, har slutbehandlats. Kan handlingen inte hänföras till något ärende är den allmän när den har justerats eller färdigställts.

Normalt sett är det svårt att fastställa när ADB-uppgift blir upprättad, eftersom ett ADB-registers in-

nehåll inte på samma sätt är fixerat. Kan uppgiften hänföras till beslut, ärende eller utgör protokoll anses den dock alltid utgöra en upprättad handling.

Diariet, journaler samt förteckningar som förs fortlöpande anses vara upprättade när de har färdigställts för anteckning i traditionell handling. Detta gäller dock inte ADB- eller personregister. Dessa anses i princip alltid innehålla upprättade handlingar.

Allmänna krav på ADB-systemen

Enligt 15 kap 9 § sekretesslagen ska myndighet som i sin verksamhet använder ADB ordna denna med beaktande av offentlighetsprincipen. Avsikten med bestämmelsen är att offentlighetsprincipen måste tillgodoses i full utsträckning när ansvarigt organ har för avsikt att införa ett nytt ADB-system eller förändra ett befintligt system. Upptagning för ADB som är allmän handling ska bli kunna lämnas ut med den snabbhet som TF kräver.

Bestämmelsen avser inte att låsa myndigheter vid vissa tekniska lösningar. I förarbeten till lagen framgår att databehandlingen hos myndigheterna inte måste vara baserad på terminalåtkomst, utskrift e d.

Lagstiftarna betonar myndigheters skyldighet att eftersträva en "god offentlighetsstruktur". Med detta avses allmänhetens möjligheter att på ett enkelt sätt ta del av ADB-uppgifter. En förutsättning för uppfyllande av detta krav är i praktiken:

- att det finns en klar gränsdragning (genom spärrar etc) mellan olika typer av handlingar i ADB-systemen, dvs mellan allmänna offentliga handlingar, allmänna sekretessbelagda handlingar och icke allmänna handlingar, samt
- att ADB-systemens fysiska struktur (dvs hård- och mjukvara), sätter en gräns för vad myndigheterna kan använda systemen till och därmed vilken information enskilda kan kräva att få ta del utav.

Enskilds rätt att använda terminal

Tryckfrihetsförordningen ger inga rättigheter för enskilda att fritt få använda en myndighets terminaler. Istället förutsätts offentlig insyn ges via datalistor eller skärmbilder, framtagna av ansvarig tjänsteman.

I sekretesslagen (15 kap 9 §) fastslås emellertid att myndigheter ska ordna databehandlingen med hänsyn till enskildas intresse att använda terminal. Pga detta har vissa myndigheter inrättat sk presentationsterminaler, som fritt får användas. Finns ingen presentations-terminal är myndigheten i princip skyldig att låta enskilda få ta del av allmänna handlingar via ordinära terminaler (som används av tjänstemän i det dagliga arbetet). Vissa förutsättningar måste dock vara uppfyllda för att enskild ska ha denna rätt.

1. Användningen får inte leda till att enskilda kommer åt handlingar som ej är allmänna.
2. Användningen får inte ge insyn i sekretessbelagt material.
3. Användningen får inte leda till risk för förstörelse eller förvanskande av information.
4. Det får ej föreligga hinder för "arbetets behöriga gång".

Enskilda kan därför få vänta om anställda använder terminal för arbetsmoment.

Myndighet har också rätt att avlägsna enskild från terminal om denna behövs i det dagliga arbetet.

ADB-systemen ska utformas så att TF:s grundläggande krav kan tillgodoses. Det finns i sekretesslagen inget krav på terminalsystem. Om en myndighet beslutar sig för att välja sådan lösning, kan det bli aktuellt att överväga inrättande av presentationsterminal tex för diaries.

Beskrivning av ADB-register

Enligt 15 kap 11 § sekretesslagen ska myndigheter också för allmänheten tillhandahålla beskrivningar av sina ADB-register. Denna skyldighet föreligger dock inte om registret ej till någon del innehåller information som kan utgöra allmän handling.

Beskrivningen ska innehålla uppgifter om:

1. ADB-registrets benämning
2. Registrets ändamål
3. Vilka typer av uppgifter i registret som myndigheten har tillgång till
4. Vilka andra myndigheter som har tillgång och insyn i registret
5. Vilka tekniska hjälpmedel eller terminaler som enskilda kan få tillgång till
6. De sekretessgrunder som kan vara tillämpliga på uppgifterna i registret
7. Vilken tjänsteman som kan lämna närmare uppgifter om registret.

Upplysningsskyldighet

I 15 kap 12 § sekretesslagen har införts en bestämmelse om särskild upplysningsskyldighet vilket innebär att det inte är tillräckligt att endast tillhandahålla en ADB-beskrivning.

Därutöver ska myndighet lämna uppgifter om hur den enskilde rent praktiskt ska gå till väga för att kunna utnyttja sina rättigheter enligt TF. Inom rimliga gränser ska ansvarig tjänsteman därför ge instruktioner om hur exempelvis en terminal används. Offentlighetsansvarets reella innebörd har emellertid aldrig specificerats inom ADB-området.

Serviceansvarig tjänsteman

Vid varje förvaltning ska finnas en avdelad tjänsteman för uppgiften att lämna upplysningar och vägledning till allmänheten om myndighetens ADB-användning och andra därtill hörande frågor.

Tanken är självfallet inte att någon särskild tjänst ska inrättas enbart för denna uppgift. Istället bör uppgiften tilldelas en redan befintlig handläggare.

Den person som ger allmänheten upplysningar och vägledning får emellertid inte vara samme person som beslutar om insyn/utlämnande (prop 1981/82:37).

II. God offentlighetsstruktur i DI:s ADB-system Begreppet "förvarad upptagning"

I studiens första del har särskilt intresse ägnats åt begreppet "förvarad upptagning". I detta avsnitt ska denna begreppsdiskussion appliceras på DI:s verksamhetsområde. Frågan kan betraktas som utgångspunkt för analysen om sk god offentlighetsstruktur.

I den informationsrättsliga debatten brukar, som ovan berörts, två olika vägar diskuteras för att förändra offentlighetsprincipen i förhållande till ADB-systemen. Det är anmärkningsvärt att denna diskussion även förts på datainspektionen. Förhållandet är rentav sådant, att två olika "skolbildningar" utbildats på myndigheten om innebörden av detta begrepp och att dessa två förställningar uttrycks parallellt i myndighetens fortlöpande verksamhet.

Det kan inledningsvis finnas anledning att redovisa de olika argumenten i rättsdebatten. Diskussionen har även förts inom DOK:s ram.

En uppfattning gör gällande, att begreppet "förvarad upptagning" i TF bör ersättas av ett nytt begrepp som bättre skapar förutsättningar för att tillämpa tryckfrihetsförordningen på myndigheters datasystem. Ett sådant begrepp skulle tex kunna vara att införa termen "administrativ upptagning", som då endast inbegriper upptagningar som utnyttjas i myndighetens interna verksamhet. Ett nytt begrepp skulle också kunna vara att i TF behålla uttrycket "förvarad upptagning", men genom en ny definition i grundlagen markera att endast upptagningar som genom sitt informationsinnehåll motsvarar en myndighets arbetsuppgifter anses "förvarade". Enligt den refererade uppfattningen har det även föreslagits, att uttryckligen begränsa allmänhetens tillgång till upptagningar som kan behövas för att utöva insyn och kontroll av en myndighets verksamhet.

Den andra vägen, eller principuppfattningen, i synen på begreppet "förvarad upptagning" innebär att den befintliga skrivningen och tolkningen bibehålls. Förvarad upptagning är alltså alla sammanställningar av uppgifter som är åtkomliga med rutinmässiga åtgärder. De

eventuella praktiska problem och integritetsrisker som en sådan uppfattning kan förorsaka antas hanterbara. Genom olika specifika insatser och särregler kan dessa frågor åtgärdas från fall till fall. Fördelarna med att behålla grundbegreppet "förvarad upptagning" i sitt ursprungliga skick är, enligt detta synsätt, framför allt, att teknikens inneboende och potentiella möjligheter tillvaratas. Ett ytterligare argument är, att man på detta sätt undviker två olika "modeller" för förvarad handling på ADB- resp pappersinformation.

Vid intervjuarbetet och dokumentationen på DI har de två angivna synsätten klart kommit till uttryck: En bristande homogenitet finns på myndigheten om vad som i grunden ska konstituera god offentlighetsstruktur.

Denna diskussion förs på handläggarnivå. Verksledningen synes inte vid något tillfälle initierat denna fråga. Däremot framställs inte sällan datainspektionen i den externa rättsliga debatten som en myndighet med den "fixerade" TF-uppfattningen.

Detta är alltså felaktigt och en något förenklad beskrivning av verkligheten. Denna bild kan nyanseras ytterligare.

Företrädarna för den senare, och rättsligt gällande, uppfattningen på DI anför framför allt följande argument för sin inställning till en "vidgad" syn på TF:

- En fixerad syn på begreppet "förvarad upptagning" ökar byråkratiseringen på myndigheten. Gränsen för utlämnande av allmän handling ska bestämmas av integritetskriteriet.
- En snäv syn på TF är direkt utvecklingshindrande för den nya tekniken på DI. Datainspektionen har dessutom redan valt en viss utveckling i sitt ADB-system.
- Myndighetens service mot allmänheten förbättras på detta sätt. DI ska vara stilbildare på området.
- Praktiska skäl gör det svårt att definiera vad som enbart den egna myndigheten använder i sin "administrativa verksamhet". Man hamnar lätt i ohanterliga diskussioner om vad som rent tekniskt utgör "förvarad upptagning".

Uppfattningen om den "vidare" TF-uppfattningen är alltså inte helt allenaordad på DI. Kritiken mot detta synsätt tar särskilt fasta på datainspektionens uttalade officiella roll som "garant" för den personliga integriteten i samhället. Argumenten som kan urskiljas är framför allt följande:

- En fixerad syn befrämjar sekretessintressena för enskilda och organisationer. TF och sekretesslag måste vara klara och förutsebara i samhället. DI har ett särskilt ansvar för denna rättsutveckling.
- En sådan syn står också i samklang med grundlagens ursprungliga intentioner. TF:s primära intresse gäller

insyn och kontroll för enskilda i myndigheters arbete.

- Det är en "olustig" situation, att datainspektionen medverkar till en rättstillämpning där kommersiella intressen utnyttjar TF:s insynsbestämmelser för reklamändamål.
- Det ligger i linje med pågående allmän informationsrättslig utveckling att specialreglera integritetsfrågorna. Som exempel kan nämnas personnummerdebatten och grundlagsskyddet för personlig integritet. Detta ska analogt gälla TF:s begrepp om "förvarad upptagning".

Som en kommentar till denna diskussion på DI kan några allmänna iakttagelser framhållas.

Det ligger i sakens natur, att frågan om premisserna för god offentlighetsstruktur är särskilt viktiga att analysera och fastställa för en myndighet som datainspektionen. Denna myndighet har ett klart legalt ansvar för att förhindra "det otillbörliga intrånget" i samhällets dataanvändning. DI ska också, rent instruksionsmässigt, verka för att information sprids om dessa frågor. Ur detta perspektiv är det något olyckligt att en homogen rättsuppfattning inte grundlagts internt. Detta kan skapa akuta problem i takt med den pågående datoriseringen på myndigheten. Detta gäller både inåt för den administrativa effektiviteten – och utåt för att upprätthålla legitimiteten. Ett klarläggande från verksledningen i denna viktiga "policyfråga" framstår som principiellt motiverat.

Diarium

Statskontoret konstaterar bl a i sin förstudie till datainspektionens ADB-system, att DI för närvarande saknar ett effektivt ADB-stöd för sin verksamhet, att nuvarande kostnader är höga i relation till utbytet samt att fortsatt drift av nuvarande system kommer att bli allt dyrare. Förstudien, som ska ligga till grund för en kommande huvudstudie med inriktning mot att tekniskt specificera ett ADB-stöd till datainspektionen, föreslår därför en fortsatt och angelägenhetsgraderad datorisering med egen dator drift. I en första fas bedöms särskilt registerstödsfunktionen som angelägen. Denna avser ADB-stöd för diarium, licenser, ärendehantering och informationsdatabas för DI-beslut, regeringsbeslut, DIFS m m.

Diarieföringsfunktionerna på datainspektionen utgöres för närvarande av följande delrutiner, som ter sig tämligen allmänna:

- postöppning och ankomststämpling,
- registrering av nya ärenden i DIRE,
- framtagning av dagboksblad,
- aktuppläggning,

- framtagning ur arkivet av akter i ärenden som har samband med nytt ärende,
- registrering av handläggarkod efter utlottning av ärenden,
- registrering av avslutade ärenden,
- arkivläggning av akter,
- framtagning av balansförteckningar,
- framtagning av statistik,
- Datainspektionens diarieföringssystem (DIRE) förs liksom licenssystemet (LIRE) hos DAFA. Systemen nås via terminaler hos DI.

Båda systemen beskrivs i förstudien som behäftade med vissa generella brister – inte minst på grund av en föråldrad systemstruktur. Systemen fungerar utan någon närmare integrering och med bristande koppling till verksamheten i övrigt.

LIRE utvecklades i början av 1980-talet för att snabbt klara nya regler om licensförandet. Systemlösningen fick karaktären av improvisation där brister bl a finns i fråga om administration av licenser och kravrutiner. Systemet kan på flera sätt antas medföra problem med att administrera de närmaste årens förväntade expansion på licensbeståndet.

DIRE har genomgått en partiell modernisering men har fortfarande vissa allmänna svagheter. Systemet har i förstudien beskrivits som otidsenligt, dyrt och med bristande flexibilitet i förhållande till den nuvarande verksamheten på DI.

Det kan finnas anledning att försöka precisera den principiella kritiken på dessa punkter. DIRE, men även LIRE, konstituerar den grund på vilken "god offentlighetsstruktur" hos DI kan utvecklas.

Vid intervjuer bland berörda tjänstemän på DI, registrator och handläggare, pekas på följande specifika problem. Listan gör inte anspråk på fullständighet utan ska närmast betraktas som en principiell angelägenhetsgradering. Även om synpunkterna är av teknisk karaktär, så torde de belysa vissa allmänna intressanta datakvalitetsfrågor med anledning av en väl fungerande offentlighetsprincip:

- Stäm av registret för att öka den allmänna datakvaliteten. Någon sådan har inte, bortsett från enstaka rättelser, skett sedan 1973. Registret har uppenbarligen dålig datakvalitet och är partiellt inaktuellt.
- Gallra data om affärshemligheter och angivare vid klagomål. Sekretesslagens bestämmelser är oklara på denna punkt.
- Specificera så att gällande tillståndstider framgår. Särskilt ifråga om tillstånd som berör forskningsregister krävs ett klarläggande.
- Standardisera sökordsrutinerna vid frågor som ej berör tillstånd. Registrator kan svårigen på egen hand avgöra och formulera dessa begrepp. Bättre sam-

arbetsrutiner måste till med handläggarna.

- Fastställ interna och externa rutiner för statistik.
- Bygg in möjlighet till användarvänlig statistikgenerering.
- Utfärda skriftliga instruktioner för registrator om gällande rutiner. Överväg om inte ett dynamiskt diarium också kan utgöra ett sk dagboksblad för offentlig insyn. Detta förutsätter att ärenden går "två varv" via registrator. En sådan lösning kan bli första steget mot ett fungerande ärendehanteringssystem som är kopplat till DIRE.
- Redigera om DIRE-manualen så att allmänheten får vägledning och blir mindre personalberoende vid begäran om allmän handling. En praktisk handledning saknas om systeminnehåll, tekniska instruktioner, vägledningsrätt m m.
- DIRE måste ge underlag för planering och uppföljning av verksamheten. Detta gäller bl a att tillhandahålla uppgifter som underlag för riktade inspektioner. Mera nyanserade sökmöjligheter måste tillskapas om detta.

Den beskrivna problemlistan är uppenbarligen av sådan omfattning och karaktär att omedelbara åtgärder kan vidtas. Frågorna är dessutom av sådan art att de i ett flertal fall tämligen enkelt låter sig påverkas. Andra problem är av mera långsiktigt slag. Detta gäller framför allt behovet av ett fungerande ärendehanteringssystem.

Ur offentlighetssynpunkt torde framför allt förbättrade sökmöjligheter och ett klarläggande om sekretessen vara angeläget. Rätten till sökning i en myndighets diarium är av principiellt intresse. Denna fråga har också diskuterats på DI. Saken har bl a gällt om DIRE ska betraktas enbart ur rättslig synpunkt eller också utgöra ett väl fungerande insyns- och söksystem. Svaret på denna fråga är inte helt självklart.

ADB-tekniken i sig själv ger nya möjligheter att ordna information så att den blir överblickbar och lättåtkomlig. Sökingångarna i ett datoriserat diarium är betydligt mer mångfasetterade än i det traditionella manuella diariet. Sökning på egenskapsvärden hos objekt är det vanligaste tillvägagångssättet. Detta gäller även i DIRE.

Till följd av datateknikens kraftfulla urval och sammanställningar får också offentligheten en annan räckvidd än vid traditionella handlingar. Som tidigare påpekats är myndighet enligt sekretesslagen (15:9) skyldig att ordna sina ADB-system med beaktande av insynsrätten enligt TF och speciellt av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja presentationsterminaler.

Vilka åligganden – om några – detta i praktiken innebär låter sig inte entydigt ange. I lagens förarbeten be-

tonas vikten av insynsintressets styrka, kostnaderna för åstadkomma insyn, befintlig teknik etc. Detta har också framhållits i DOK.

Rent generellt kan konstateras, att myndighet bör ordna sina ADB-system så att allmänhetens insynsintresse befrämjas. Detta är förarbetenas anda. Detta bör i särskilt hög grad gälla för en myndighet som datainspektionen med sin uttalade instruktionella uppgift. DIRE kan alltså betraktas som ett kombinerat diarium och insynssystem. Därmed ställs också särskilda krav på sökmöjligheterna. Frågor av följande typ kan tex beaktas i den framtida systemutvecklingen för att tillgodose grundlagarnas krav:

- Vad är en "sökhet", dvs den samling av upptagningar som är tillgänglig för åtkomst?
- Hur ska systemet tillgodose att hemligt och icke hemligt skiljs åt?
- Var går DI:s skyldigheter för att underlätta för sökanden att finna efterfrågad information?

Problemställningen har en särskild aktualitet på DI där frågan om skyddet av den personliga integriteten i datasammanhang har en särskild betydelse.

Den personliga integriteten skyddas fn genom ett flertal regler med varierande räckvidd. Det primära skyddet finns i TF:s regler om särskilt skydd av upptagningar som ingår i personregister enligt datalagen. Därtill kommer regelsystemet i sekretesslagen.

I debatten på DI har, liksom i den allmänna rättsdiskussionen, frågan väckts om inte en allmän regel om skydd av persondata borde införas. Detta på så sätt, att tex datainspektionen som myndighet skulle kunna vägra att utlämna upptagningar ur sina personregister om risk för integritetsintrång kan befaras.

DOK har behandlat denna frågeställning - på ett avvisande sätt: Tanken bryter mot TF:s uppbyggnad på så vis att den skulle möjliggöra hinder för insyn som är vagt formulerade med anknytning endast till ett överordnat icke lagligt preciserat skyddssyfte.

Informationsverksamheten

Frågan om en god offentlighetsstruktur på en myndighet kan delvis betraktas som en fråga om myndighetens samlade informationshantering. Genom information skapas förutsättningar för en väl fungerande offentlighetsprincip samtidigt som trycket på en myndighet från allmänheten om vägledning minskar. Frågan om informationsverksamheten är därför en rationaliseringsfaktor. Speciellt gäller detta i samband med utnyttjandet av den nya informationstekniken: Ett väl fungerande ADB-system kan i sig själv skapa förutsättningar för en förbättrad offentlighetsstruktur.

Det sagda gäller i hög grad för datainspektionen. Det åligger DI enligt sin instruktion att särskilt

- med uppmärksamhet följa utvecklingen ifråga om automatisk databehandling av personuppgifter,
- hos regeringen framlägga förslag i integritetsbefrämjande syfte,
- inom sitt verksamhetsområde lämna myndigheter, organisationer och enskilda råd och upplysningar.

Datainspektionen har i sin hittillsvarande verksamhet fullgjort dessa skyldigheter på olika sätt. Informationsverksamheten kan beskrivas som tämligen generell och utan direkt planmässighet.

Informationen har framför allt bestått av allmänna broschyrer om verksamheten utan målgruppsorientering. Dokumentation om DI:s och regeringens praxis har saknats. Först under senare år har ett informationsprogram formulerats som beaktar dessa brister. Denna satsning framstår från offentlighetssynpunkt som väl-motiverad. Det gäller särskilt åtgärden om riktad information avseende registeransvaret och DI:s årsbok.

Mot bakgrund av datainspektionens instruktionella uppgift och den pågående datoriseringen är det något förvånande, att den nya tekniken som extern informationsresurs i sig inte analyserats. Detta har också påtalats vid intervjuerna med inspektionens tjänstemän. Det gäller både i frågan om att "öppna" DI:s datorsystem för publik uppkoppling samt möjligheten att utnyttja datainformation i PC-miljö som ett naturligt medium mot DI:s målgrupper. Diskussionen om att öppna myndighetens datorsystem berörs i ett senare avsnitt. Här ska endast frågan om den senare möjligheten med "diskettinformation" kommenteras.

Det är en allmän erfarenhet, att myndigheter har svårigheter att nå ut med specifik och, framför allt, komplicerad legal information. Datainspektionen torde därvidlag inte utgöra något undantag. Allmänhetens täta informella kontakter med myndigheten synes utgöra ett visst belegg för detta. Elementära frågor om licenser, tillstånd, reklamärenden etc, är vanliga telefonärenden hos DI.

Det borde vara möjligt att tillgodose dessa grundläggande krav om datalagen på ytterligare sätt. Datainspektionen kan tex överväga att distribuera en diskett om datalagens elementära bestämmelser. Mediet är i sig själv så intressant att åtgärden motiveras. Detta gäller i hög grad för den myndighet som övervakar datalagens funktion.

Förteckningar

Myndigheter har vissa skyldigheter att ge information och vara allmänheten behjälplig i frågor om ADB-systemens innehåll.

Enligt sekretesslagen 15:11 är myndigheter ålagda att hålla tillgängliga beskrivningar av ADB-register. Myndigheter är vidare enligt samma lag skyldiga att på be-

gäran lämna de särskilda upplysningar som enskilda behöver för att kunna ta del av upptagningar. En liknande allmän vägledningsplikt finns, som bekant, i förvaltningslagen. Parallella bestämmelser om skyldighet att föra förteckning över befintliga personregister finns i datalagen (7 a 8).

Dessa regler är naturligtvis av särskild betydelse för en väl fungerande offentlighetsprincip i ADB-sammanhang. Genom förteckningarna, och servicerätten, kan enskilda ges förutsättningar, att på ett aktivt sätt ta del av myndigheters ADB-upptagningar.

Det är en allmän iakttagelse, som bla framhållits i DOK:s senaste fältstudie, att myndigheter över lag synes föra tillfredsställande ADB-förteckningar. Detta i den mån offentlighet föreligger eller att det finns ett allmänt intresse av insyn.

Sammanfattningsvis kan observationerna på DI beskrivas så, att myndigheten ifråga uppfyller de minimikrav som sekretesslagen ställer.

Samtliga sju förhållanden som anges i stadgandet finns omnämnda.

Särskilt mycket plats i beskrivningen upptas av DIRE och DIRE men även ett mindre antal register som berör tillståndsverksamheten enligt kreditupplysnings/inkassolag har dokumenterats.

En viss brist synes föreligga genom en schablonmässighet i uppställningen. Ett reellt användande av ADB-förteckningen förutsätter kompletterande information från registrator eller offentlighetsansvarig tjänsteman. Det kan finnas anledning att återkomma till den senare funktionen om offentlighetsansvaret i nästa avsnitt. Här ska bara tilläggas, att en viss uppdatering av ADB-förteckningen synes nödvändig ifråga om personer med kontaktansvaret.

Datainspektionen kan också överväga att förvara dessa förteckningar i en kopia hos registrator. För närvarande finns ADB-förteckningen endast tillgänglig hos offentlighetsansvarig tjänsteman i pärmform. Man kan även överväga, att i mera redigerad och lättillgänglig form presentera denna dokumentation i förening med övrig extern informationsverksamhet.

Ifråga om förteckningsskyldigheten enligt datalagen har DI valt den icke helt ovanliga modellen: att låta ADB-förteckning enligt sekretesslag, och personregisterförteckning enligt datalag, sammanfalla. Statskontoret använder också en sådan blankett.

Från en principiell utgångspunkt kan det starkt ifrågasättas om datainspektionen, som normgivande myndighet ifråga om förteckningsskyldigheten, ska använda ett sådant "förenklat" förfarande. Detta påtalas också i intervjuerna med DI:s tjänstemän.

Offentlighetsansvarig

I detta avsnitt ska bestämmelserna om rätt till vägledning i myndigheternas ADB-register kommenteras. Dessa regler ingår i det större regelverk som vanligen benämnes myndighetens "offentlighetsansvar".

Benämningen "offentlighetsansvarig" anges inte explicit i författningarna. Uttrycket kom till användning i samband med DALK och dess betänkande SOU 1980:31. En konkretisering skedde sedermera i proposition 1981/82:37. Som tidigare utvecklats, finns det ingen närmare precisering vad som ska åvila de offentlighetsansvariga.

Förarbetena nämner uppgifter som att bistå allmänheten i frågor om utlämnande av allmän handling samt att vara vägledande inom den egna myndigheten. I propositionen antyds också betydelsen av att verka för kompetenshöjande insatser bland den egna personalen i dessa frågor.

I DOK:s senaste arbeten har offentlighetsansvaret fått en särskild belysning i empiriska fältstudier bland ett flertal myndigheter. Ett något heterogent mönster synes framträda: Frågan om offentlighetsansvarig befattningshavares uppgifter varierar. I vissa fall är en befattning angiven med ett klart ansvarsområde. I andra är det mera oklart hur uppgiften sköts. Inte sällan gäller det senare förhållandet mindre myndigheter.

På datainspektionen finns offentlighetsansvarig tjänsteman. Uppgiftens närmare innehåll synes något opreciserad och oklar.

För det första användes inte benämningen offentlighetsansvarig entydigt. Vid samtal med tjänstemännen på frågan om sådan befattning finns, är svaret – nej. I samma ögonblick konstateras ofta: "att chef sköter utlämnande av allmän handling – inkl upptagning".

Uppenbarligen blandas olika funktioner samman. Det faktum, att den egna administrationen har svårigheter att precisera svaret på denna fråga antyder en viss brist i hur offentlighetsansvaret organiserats på datainspektionen.

Förhållandet synes vara sådant, att de ledande chefs-tjänstemännen via delegation från GD beslutar om utlämnande av allmän handling. En tudelning har skett så, att frågor som berör utlämnande av ADB-upptagning sköts av viss tjänsteman, medan traditionella handlingar utlämnas av annan befattningshavare. Denna förra tjänstemannen är samtidigt "offentlighetsansvarig" enligt sekretesslagen och ska vara allmänheten behjälplig i frågor runt ADB-register. Några andra skyldigheter är uppenbarligen inte kopplade till uppdraget.

Vid en bedömning av denna interna organisation kan några allmänna iakttagelser göras. När det gäller volymen av utlämnande handlingar så dominerar traditio-

nella akter påtagligt. Det tillhör undantagen att utlämnande gäller upptagningar. Detta har endast skett i ett par fall hittills på DI. Formellt står det dock inte i överensstämmelse med lagstiftningens intentioner att "offentlighetsansvarig" på detta sätt kopplas till beslutsordningen om utlämnande av allmän handling. Det finns risk för att rollen som kontaktperson för allmänheten blir "dubbelbottnad". Även uppgiften som intern "motor" i dessa frågor, enligt lagens anda, kan reduceras.

Handlingsbegreppet

I studiens inledande del diskuterades begreppet "förvarad upptagning" relativt ingående. Det kunde bli konstateras, att begreppet både är svårdefinierat – och informationsrättsligt kontroversiellt.

Vid ett empiriskt studium av en myndighets ADB-system och systemutveckling gör sig denna problemställning gällande på ett mycket påtagligt sätt. Detta gäller framför allt i fråga om handlingsbegreppet och sekretessen. Detta är i hög grad fallet för datainspektionens ADB-system.

Som tidigare beskrivits omfattar DI:s systemutveckling ett integrerat ADB-system där ett PC-nät kopplas mot en minidator. På detta sätt skall funktioner som ordbehandling, informationsåtervinning, beslutstöd m m säkerställas.

En informationsrättsligt mycket viktig frågeställning i detta system gäller, hur man på ett praktiskt sätt ska klara både sekretesslagens krav och TF:s regler om utlämnande.

Bland handläggande personal synes en tämligen massiv uppfattning gälla, att man endast bör registrera offentliga uppgifter i DI:s databas. Hemliga uppgifter ska ligga i pappersakter i traditionellt arkiv. Även om det upplevs som en praktisk "olägenhet" att hantera dessa akter har alltså uppfattningen om sekretesskyddet företräde. I detta sammanhang betonas också vikten av att gällande sekretessregler faktiskt tillämpas. Inte minst gäller detta vid förnyad sekretessprövning, där risk alltid finns för "schablonbedömningar". I diskussionen framhålls även vikten av att vissa uppgifter eventuellt inte går att ställa samman eller söka fram, trots att det finns i DI:s ADB-system. Denna inskränkning skulle då uppenbarligen gälla fullt ut – både mot allmänheten och den egna verksamheten.

Vid intervjuarbetet på DI har särskilt diskuterats frågan om PC-miljöns "handlingsbegrepp". PC-systemet skall framledes integreras i ett nät mot minidatorn. På det praktiska planet uppstår bli frågan om handläggarnas PC-material kan vara allmän handling och hur man där ska tillgodose eventuell sekretess?

Vid intervjuerna bland tjänstemännen har osäkerhet

framkommit på denna punkt. Ett klarläggande synes välgrundat i denna för offentlighetsstrukturen så vitala frågeställning.

Svaret på frågan är egentligen avhängigt hur man väljer att presentera det "färdiga" ADB-materialet. Som tidigare omnämnts i denna rapport är ADB-upptagning allmän när den är "slutbehandlad". Ett arbetsmaterial, koncept el dyl i en persondator är inte allmän handling, – men tjänstemannen kan själv finna skäl för utlämnande.

För datainspektionens vidkommande planeras en sammanhållen databas där bli diarium ligger. Diariet är alltså allmän handling. Detta betyder samtidigt, att i samma ögonblick som ett beslut "inrapporteras" till databasen så kan sökande avvisas från handläggarens persondator. I annat fall konstrueras ett "dubbelt" system där det onekligen blir svårt att klara sekretesslagens krav i förening med en fungerande insyn. Tydliga interna regler bör utformas om detta för datainspektionens befattningshavare.

Databas och terminaler

Datainspektionens framtida databas omfattar myndighetens sk beslutstödsystem. Till detta räknas DIRE, LIRE, rättsdata, författningar, förarbeten, rättsavgöranden, praxis, anvisningar m m.

Systemet bör bli kunna ge svar på frågor av följande mera principiell typ enligt myndighetens egen förstudie:

- vilka regler gäller?
- vad förväntas av registeransvarig?
- när meddelas beslut?
- är beslutet riktigt?
- hur har det kommit till?
- vad är god dated?
- hur åstadkomma rättelse?
- vad sker i ett ärende?

DI:s verksamhet kräver alltså i hög grad ett förtroendefullt förhållande till allmänheten och behov av korrekt och enkel information. Systemstrukturen måste även tillgodose denna aspekt på myndighetens arbete.

ADB-tekniken kan i sig innebära bättre möjligheter för medborgarna att tillgodogöra sig information om myndighetens arbete. Detta har också diskuterats internt på DI. Sökmöjligheterna utvecklas efterhand men redan i dag kan allmänheten utnyttja DI:s terminaler. Vilka framtidsplaner har myndigheten i dessa avseenden?

III. Konklusioner och avslutande diskussion

I intervjuerna på DI ställdes bli den allmänna frågan om "offentligheten är ett stort praktiskt problem?" Det

kunde gälla omfattning, förhållande till sekretesslag m m.

Bland tjänstemännen framhålls genomgående det stora värdet av offentlighetsprincipen. Detta bör rimligen gälla för en myndighet som datainspektionen där frågor om medborgerliga rättigheter och integritet är centrala. Genom denna princip skapas bl a förutsättningar för en god registersed. På omvänt sätt kan en alltför generös offentlighet skapa ett motsatsförhållande till skyddet av integriteten.

DI:s tjänstemän upplever sig ofta i en ständig balansgång mellan dessa båda ytterligheter. På det praktiska planet innebär emellertid inte offentligheten något egentligt problem på myndigheten. Antalet ärenden är förhållandevis få från allmänheten. Ett betydligt större intresse visas från pressens sida.

Ett allmänt intryck från intervjuerna är, att frågorna runt en god offentlighetsstruktur på DI accentuerats i samband med den pågående systemutvecklingen. Ett speciellt intresse har problemet kring databasen tilldragit sig.

I datainspektionens integrerade beslutsstödsystem bör endast på grund av systemlösningen, som tidigare nämnts, minidatorsystemets information vara allmän. I denna databas torde DI:s praxissamling också vara av intresse för allmänheten. Ur användarsynpunkt är sökordsregistrets utformning till denna bas av stor praktisk betydelse. Uppbyggandet av detta index synes hittills under systemutvecklingen skett på ett något osystematiskt sätt. Detta befrämjar varken den administrativa effektiviteten vid användningen av basen eller allmänhetens möjligheter till insyn. En viss oro bland tjänstemännen har framkommit över att indexlistan icke förankrats i de olika verksamhetsgrenarna. En fördjupad samordning mellan DI:s enheter måste uppenbarligen till på denna punkt.

Även frågan om vilka färdiga beslut ur "PC-miljön" som ska inpassas i databasen bör klarläggas på handläggarnivå. Detta betyder bl a att fungerande arkivrutiner måste fås att fungera i resterande ärenden.

I övrigt skall principen om att endast offentligt material lagras i denna basdator hållas oinskränkt – enligt tjänstemännens uppfattning.

En annan frågeställning som tilldragit sig internt intresse är att öppna LIRE (licens-systemet) "on-line" för allmänheten. Därmed skulle datalagens bestämmelser om rätt till registerutdrag resp förteckningsskyldighet underlättas och förbättras. Frågan är av principiellt intresse för DI men samtidigt en resursfråga och prioritering. En lösning har bl a diskuterats om att via DAFA och rättsdatasystemet inkludera även DI:s informationssystem.

Fördelarna resp nackdelarna med en sådan utveckling låter sig bara antydas. Problemet med en sådan mo-

dell kan framför allt bli, att lokala "dumpningar" sker från registret som i förlängningen utgör ett integritetshot. Mot detta ska vägas, att DI på ett positivt sätt i hög grad kan befrämja integritetsskyddet genom att bl a snabbt erbjuda adressservice till allmänheten över registeransvariga. I linje med denna diskussion har anförts, att även öppna DIRE (diarie systemet) i valda delar för samma datakommunikation. Frågan om registeransvar, registerändamål och föreskrifter torde vara av allmänt intresse. Sökordsindex måste i så fall anpassas till detta.

De goodwillvinster myndigheten skulle göra med denna öppenhet får heller inte underskattas. Det blir allt vanligare att myndigheterna öppnar sina system på detta sätt med uppkopplingar. Det kan t ex vara möjligt för datainspektionen att inledningsvis på försök öppna LIRE. Registret är tämligen lätthanterligt och helt offentligt till karaktären. Effekten kan bl a bli en radikalt minskad förfrågningsfrekvens hos DI runt registeransvariga.

Problemet om myndigheters sk presentationsterminaler har ventilerats tidigare i denna studie. Myndighet kan, som nämnts, i den mån det är förenligt med datautnyttjandet i sin verksamhet installera sådan terminal för allmänheten.

Behovet av ytterligare terminaler på datainspektionen för att tillgodose insynsintresset verkar inte påkallat. Utnyttjandegraden är inte av sådan omfattning att speciella åtgärder synes motiverade. Även framledes torde den befintliga presentationsterminalen uppfylla kraven för det allmänna insynsintresset inom ramen för myndighetens ADB-system. Sekretesslagens bestämmelser är heller inte tvingande på denna punkt. Vid behov kan alltid allmän handling utlämnas på traditionell papperslista. Detta gäller även i fråga om det lokala PC-systemet. På denna punkt sammanfaller erfarenheterna även från andra myndigheter.

Problemet är snarare att den ringa efterfrågan i sig kan utgöra ett problem. Ett annat problem är att man inte vet, eller närmare undersökt, vad allmänheten önskar av datainspektionens information och ADB-system. I dag synes massmedia framför allt ha påtagit sig rollen som språkrör för det allmänna intresset. I detta perspektiv har man också diskuterat behov av "pressmöten" om offentlighetsfrågor på DI. Dyliga arrangemang skulle kunna organiseras inom ramen för statskontorets rådgivande generella funktioner.

Även andra åtgärder för att förstärka det allmänna insynsintresset i datainspektionens ADB-system har diskuterats. Dessa har delvis redan kommenterats i avsnittet ovan:

- Utvecklandet av ett ärendehanteringssystem
- Förstärkning av sökfunktionerna i ADB-dariet
- Rutiner för att särskilja ADB-upptagningars status

- Klarare ADB-registerbeskrivningar
- Fylligare systemdokumentationer
- Förtydligande av offentlighetsansvaret
- Ökade interna utbildningsinsatser om TF och ADB-upptagningar

Tillsammans konstituerar frågor som dessa "god offentlighetsstruktur – och dessa frågor är knappast unika för datainspektionen; genom att lösa dessa förvaltningsrättsliga frågor kan grundlagarna matcha den nya tekniken (och inte tvärtom).

I denna explorativa fallstudie har flera sådana frågeställningar formulerats och belysts. En mera systematisk empirisk forskning på detta område framstår som en statsvetenskaplig utmaning. Denna skulle med fördel kunna inpassas i den framväxande teoretiska etikforskningen inom ämnesområdet.

Conny Johannesson Torgny Klasson

Källor och litteratur

- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1982:941)
 Sekretesslagen (SFS 1980:100 omtryckt 1985:1059)
 Datalagen (SFS 1973:239 omtryckt 1982:446)
 Datainspektionens författningssamling (DIFS)
 Handlingar från DIRE (DI:s diariesystem)
 DI:s årsböcker 1987–
 DI:s ADB-förteckning
 Proposition 1973:33
 Proposition 75/76:160
 Proposition 81/82:37
 SOU 1972:47, SOU 1975:22, SOU 1980:31
 RÅ 1985 Ab 183
 Statskontorets rapport 1987:54
 Statskontorets förstudie till DI:s datorsystem
 Conny Johannesson: *Rättsregler vid ADB-användning*.
 Commentor Förlags AB, 1986
 Conny Johannesson: *Administrativa expertsystem –
 rättsproblem eller möjligheter? Nordisk adm tidskrift*
 1990:2
 C Magnusson /O Torvund (red): *Juristen och datasäkerheten*.
 Nordisk årsbok i rättsinformatik. Norstedts
 1985
 Intervjuer med DI:s handläggare och jurister

Förbundsvalet i Tyskland 1990

Valet till den tyska förbundsdagen den 2 december 1990 var det första efter enandet av de båda tyska staterna i oktober samma år. Karaktären på valet liksom dess nationella och internationella betydelse kom starkt att påverkas genom de snabba samhällsförändringarna i DDR under åren 1989–90 och överenskommelsen våren 1990 om att på ett halvt år genomföra ett enande av de båda tyska stater som 1949 bildats i skuggan av blockpolitiken efter andra världskriget.

En huvudfråga för såväl politiker som statsvetare blev om det var rimligt eller ej att genomföra valet på samma villkor i de gamla respektive i de fem nybildade delstaterna. Skulle de i det tidigare DDR verksamma partierna ha samma chans som partierna i de västra delstaterna att få ut sitt budskap till hela den nya förbundsrepublikens befolkning eller skulle de "västtyska" partierna totalt komma att dominera den politiska scenen? Vilka var riskerna att de mer vardagliga politiska sakfrågorna skulle hamna i bakgrunden av händelser under enandeprocessen?

Efter många politiska turer och omfattande debatt, inte minst i massmedia, kom förbunds författningsdomstolen att avgöra frågan om hur valet skulle genomföras. Domstolen ansåg att lika villkor inte kunde gälla under detta första val. Detta innebar att valet i de fem nybildade delstaterna skulle genomföras samtidigt och på samma formella villkor som valet i övriga delar av förbundsrepubliken. De fem nya delstaterna skulle dock betraktas som ett eget valdistrikt. Detta, menade domstolen, skulle ge de inom detta distrikt (dvs det gamla DDR) verksamma partierna en rimlig chans att vinna representation i förbundsdagen. Femprocentsspärren för representation skulle därmed tillämpas i vart och ett av distrikten för sig. Den av regeringen föreslagna ordningen med att tillåta partikoalitioner (mellan väst- och öst-partier) förkastades också med hänvisning till att ett sådant system skulle gynna vissa småpartier medan andra missgynnades. Protester mot den föreslagna ordningen förekom både i de västra och östra delarna av Tyskland. Framförallt riktades protesterna mot att det gamla statsbärande partiet i DDR, det socialistiska enhetspartiet (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED), i gestalt av partiet för demokratisk socialism (Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS) skulle få alltför goda möjligheter till representation i förbundsdagen.

När det tyska enandet var ett faktum och den nya nationen i många avseenden präglades av nationell eufori ägde det första gemensamma förbundsdaysvalet rum den 2 december 1990. Det blev ett i många avseenden traditionellt val, men ändå mycket speciellt. Tjugofyra partier och partikoalitioner ställde upp kandidater.