Statens
offentliga
utredningar

1990:43

Civil-
departementet

Förenklad statistik-reglering

Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen

SOU

Betänkande av
statistikregelutredningen
Stockholm 1990

Statens offentliga utredningar
1990:43
Civildepartementet

Förenklad statistikreglering

Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen

Betänkande av statistikregelutredningen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00}
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast beställare inom regeringskansliet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10570-5
ISSN 0375-250X

Till civilministern

Regeringen bemyndigade den 10 december 1987 chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att från formella utgångspunkter se över föreskrifterna på det statliga statistikområdet och utarbeta ett förenklat regelsystem för den statliga statistikproduktionen. Den 25 februari 1988 förordnades jag att vara särskild utredare.

Till sakkunniga i utredningen förordnades den 10 mars 1988 numera länskronodirektören Torbjörn Nilsson, f. avdelningschefen Edmund Rapaport och departementssekreteraren Gunnar Österberg. Den 19 maj 1988 ersattes Torjörn Nilsson av avdelningsdirektören Birgitta Sandqvist och den 14 mars 1989 Gunnar Österberg av avdelningsdirektören Monica Helander.

Till experter förordnades den 10 mars 1988 departementssekreteraren Hans Aabye-Nielsen, departementssekreteraren Ann-Sofie Löth, direktören Kjell Mühlenbock och hovrättsassessorn Bertil Wennberg, den 23 mars 1989 verksjuristen Sten Wahlqvist samt den 22 januari 1990 civilekonomen Anders Hultkvist.

Den 12 april 1988 förordnades chefsjuristen Per Samuelson att vara sekreterare i utredningen.

Under utredningsarbetet har överläggningar ägt rum med företrädare för olika myndigheter och organisationer i Sverige och utomlands.

Utredningsarbetet är nu slutfört och jag får härmed överlämna betänkandet Förenklad statistikreglering; förslag till lag om den statliga statistikframställningen. Sakkunniga och experter står bakom innehållet. Förslaget har inga ekonomiska eller andra konsekvenser av betydelse att böra anmälas i detta sammanhang.

Stockholm i april 1990.

Per-Erik Nilsson

Per Samuelson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Författningsförslag		5
Sammanfattning		9
English summary		11
1	**Utgångspunkter**	
1.1	Uppdraget	12
1.2	Uppläggning och genomförande	13
1.3	Betänkandets disposition	14
2	**Regelsystemets formella uppbyggnad**	
2.1	Förutsättningar	16
2.1.1	Konstitutionella krav	16
2.1.2	Annan lagstiftning av betydelse i sammanhanget	16
2.2	Uppbyggnaden	20
2.3	Övrigt	22
3	**Begreppet statistik**	
3.1	Inledande synpunkter	23
3.2	Exempel på definitioner	24
3.3	Sammanfattning	26
4	**Några övergripande frågor**	
4.1	Uppgifter till statistiken	27
4.1.1	Enskilda och aggregerade uppgifter	27
4.1.2	Uppgifter endast för statistiska ändamål	27
4.1.3	Uppgifter för tillsyn och övriga administrativa ändamål	28
4.2	Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter	30
4.3	Uppgiftsskyldighetens materiella omfattning	32
4.4	Information till uppgiftslämnare, samråd och offentliggörande	34
4.4.1	Uppgiftslämnarbegreppet	34
4.4.2	Frivilliga uppgiftslämnare	34
4.4.3	Uppgiftslämnare direkt till statistiken med skyldighet att medverka	36
4.4.4	Uppgiftslämnare till tillsyn och övrig administrativ offentlig verksamhet, vilkas uppgifter används även för statistik	37
4.4.5	Samråd med företrädare för uppgiftslämnare	37
4.4.6	Offentliggörande	38
4.5	Anonymisering och återidentifiering	39
4.6	Uppdragsverksamheten	41
4.7	EG-anpassning	42
5	**SCB och den statliga statistikframställningen**	44
6	**Utländska förhållanden**	50
7	**Specialmotivering av författningsförslagen**	57

Bilagor

1 Kommittédirektiven (Dir 1987:53)
2 Förteckning över utredningens kontakter
3 Utkast till statistikförordning
4 Utkast till förordningsmotiv
5 Upphävande av bestämmelser

Förslag till

LAG OM DEN STATLIGA STATISTIKFRAMSTÄLLNINGEN

Härigenom föreskrivs följande.

INLEDANDE BESTÄMMELSER

1 § I denna lag ges regler för den verksamhet som en statlig myndighet bedriver när den själv eller genom annan samlar in och bearbetar uppgifter i syfte att i statistisk form belysa förhållanden och utveckling i samhället (statlig statistikframställning). Lagen gäller också i tillämpliga delar när underlaget för statistikframställningen utgörs eller avses utgöras av uppgifter som samlats in eller förvaras hos myndigheten själv eller annan myndighet för andra ändamål än en sådan framställning.

Lagens bestämmelser gäller även när den som har att svara för annan statlig förvaltningsuppgift än sådan som avses i första stycket framställer statlig statistik.

2 § Föreskrifter om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100). Det finns också särskilda regler till skydd för den enskildes personliga integritet när fråga är om sådant personregister som avses i datalagen (1973:289).

CENTRAL FÖRVALTNINGSMYNDIGHET

3 § Regeringen utser en central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikframställningen och meddelar de närmare bestämmelser som behövs för myndighetens verksamhet.

UPPGIFTER FÖR STATISTIKFRAMSTÄLLNINGEN

4 § När en myndighet vänder sig till en enskild och begär att få en uppgift för statistiska ändamål, bestämmer den enskilde själv om uppgiften skall lämnas eller inte, om inte skyldighet att lämna uppgiften föreskrivs i denna eller annan lag.

5 § En myndighet som samlar in uppgifter skall se till att dessa inte är fler eller avser annat än som behövs för det ändamål som statistikframställningen skall tillgodose. Uppgiftslämnandet skall även i övrigt underlättas och förbilligas så mycket som möjligt för den enskilde.

För sådan uppgiftsinsamling som sker genom att en myndighet för statistikframställning till en annan myndighet lämnar över uppgifter som den förvarar eller annars disponerar över finns särskilda bestämmelser.

6 § Skyldiga att, i de hänseenden och med de begränsningar som anges i 7 §, för statistikframställning lämna uppgifter om sin verksamhet till myndighet som regeringen bestämmer är

- kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner,
- aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar,
- annan som bedriver näringsverksamhet,
- stiftelser och andra sammanslutningar,
- den som äger en fastighet med fler än två bostäder eller med en eller flera lokaler.

7 § Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 6 § gäller, med de begränsningar som följer av tredje och fjärde styckena, uppgifter om finansiella och ekonomiska transaktioner och förhållanden, arbets- och miljöförhållanden, utbildning, forskning och utveckling, handel, priser, lagerhållning, fastigheter, byggnader och lägenheter.

Kommuner och landstingskommuner är dessutom skyldiga att lämna uppgifter om skolväsendet, pensioner och bostadsbidrag och om insatser enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Stiftelser och andra sammanslutningar som inte driver rörelse är skyldiga att lämna uppgifter endast om anställdas arbets- och avlöningsförhållanden.

Skyldigheten att lämna uppgifter om verksamheten föreligger inte när det förhållande som uppgiften avser är äldre än tre år eller när den samlas in på uppdrag av någon annan än en statlig myndighet.

8 § Den myndighet som regeringen utsett enligt 6 § bestämmer när och på vilket sätt uppgiftsskyldigheten enligt 7 § skall fullgöras.

SAMRÅD

9 § Innan en myndighet beslutar att samla in uppgifter för den statliga statistikframställningen, skall den samråda med den eller de organisationer som inrättats för att företräda eller annars företräder dem som berörs. Samråd får dock underlåtas om det är uppenbart att det inte behövs. Samrådet skall avse uppgiftsinsamlingens syfte, uppläggning och omfattning.

Samråd skall också ske om organisation som avses i första stycket begär det.

INFORMATION

10 § När en myndighet samlar in uppgifter för den statliga statistikframställningen, skall den från vilken en uppgift begärs samtidigt upplysas om

- ändamålet med uppgiftsinsamlingen,
- av vem eller på vems uppdrag som insamlingen sker,
- de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller till skydd för enskilda,
- vad som gäller om uppgifternas bevarande,
- samråd enligt 9 §,
- beslut och rättigheter enligt datalagen (1973:289),
- andra omständigheter kring insamling, användning och offentliggörande som kan vara av betydelse i sammanhanget.

Är den från vilken uppgiften begärs inte skyldig att lämna uppgiften, skall upplysning lämnas om att medverkan är frivillig. Är han skyldig att lämna uppgiften skall han upplysas om såväl varför skyldighet föreligger som de påföljder som kan komma i fråga om skyldigheten inte iakttas.

11 § När en myndighet samlar in uppgifter från enskilda som ett led i den egna verksamheten och avsikten är att uppgifterna helt eller delvis skall användas även för statistik, skall myndigheten, utöver de upplysningar som annars kan anses behövliga, också upplysa den enskilde om i vilken utsträckning uppgifterna kan komma att användas för statistik.

UPPGIFTSSKYDD

12 § Från uppgifter som har erhållits för den statliga statistikframställningen och som finns på upptagning för automatisk databehandling skall utan dröjsmål efter det att statistiken har framställts namn och varje annan beteckning som kan identifiera den enskilde avlägsnas eller döljas (anonymisering), om inte annat är särskilt föreskrivet.

En anonymiserad uppgift får inte sammanföras med andra uppgifter i syfte att återfinna den enskildes identitet.

13 § Regeringen meddelar de ytterligare föreskrifter, som kan behövas för att förhindra att de uppgifter som lämnas eller annars används för den statliga statistikframställningen görs tillgängliga för obehöriga.

FRAMSTÄLLNINGSMETODER OCH OFFENTLIGGÖRANDE

14 § Statlig statistik skall framställas med metoder som med hänsyn till dess syfte, tillgängliga resurser och andra omständigheter ger så tillförlitligt resultat som möjligt samtidigt som avsedda förhållanden belyses och feltolkning motverkas.

15 § Statlig statistik skall offentliggöras om inte annat följer av sekretesslagen (1980:100). Offentliggörandet skall ske så att syftet med statistiken tillgodoses.

16 § Statlig statistik skall framställas och offentliggöras under beaktande av den enskildes integritet och så att han inte vållas skada eller men.

ÖVERKLAGANDE

17 § En organisation som avses i 9 § får överklaga ett beslut som innebär att någon åläggs att lämna uppgifter avseende en verksamhet som nämns i 7 § första stycket. En enskild får överklaga ett sådant beslut endast i samband med talan mot beslut varigenom vite föreläggs för att uppgiftsskyldigheten skall fullgöras eller förelagt vite utdöms därför att uppgiftsskyldigheten inte har fullgjorts.

Överklagande som avses i första stycket första meningen prövas av kammarrätten i Stockholm som första instans.

TVÅNGSMEDEL

18 § Lämnas inte en begärd uppgift som omfattas av uppgiftsskyldighet enligt 7 § på det sätt och inom den tid som föreskrivits, får på begäran av myndighet som avses i 8 § den uppgiftsskyldige föreläggas vite. Ett sådant föreläggande utfärdas av länsstyrelsen i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Frågor om utdömande av förelagt vite skall på begäran av myndighet som sägs i första stycket prövas av länsrätten i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

STRAFFBESTÄMMELSER

19 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms till böter om uppgiftsskyldighet föreligger enligt 7 §. Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av den myndighet som avses i 8 §.

Den som bryter mot 12 § andra stycket döms för **olovlig identifiering** till böter eller fängelse i högst ett år, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

För försök eller förberedelse till brott som avses i andra stycket döms till ansvar enligt 23 kap brottsbalken. Skulle brottet, om det hade fullbordats, ha varit att anse som ringa, får dock inte dömas till ansvar enligt vad som nu sagts.

Denna lag träder i kraft den.....

Beträffande upphävande av bestämmelser hänvisas till bilaga 5.

SAMMANFATTNING

Uppgiften har varit att utarbeta ett förenklat regelsystem för den statliga statistikframställningen och att pröva behovet av en särskild lag på området. Det konstateras inledningsvis i betänkandet att det i begreppet förenkling ligger inte bara att minska antalet författningsbestämmelser utan även och kanske framför allt att skapa ett överblickbart och även i övrigt lättillgängligt system.

Den skyldighet att lämna uppgifter som åvilar vissa enskilda (= fysiska och juridiska personer) finns idag föreskriven i författningar av lägre valör än lag. Detta är inte i överensstämmelse med regeringsformen (RF) men har kunnat "överleva" till följd av en bestämmelse i RF:s övergångsreglering. För att uppgiftsplikten fullt ut skall kunna inordnas i det konstitutionella systemet, måste den tas in i lag. Den lag som utredningsarbetet alltså under alla förhållanden måste resultera i har emellertid - trots direktiven - getts ett bredare omfång än som varit konstitutionellt nödvändigt. Motivet för detta "avsteg" har varit önskvärdheten att skapa en lag som ger såväl enskilda som myndigheter en klar och i princip heltäckande bild av vilka regler och normer som gäller för den statliga statistikframställningen.

Uppdraget och regelsystemet analyseras i betänkandets två inledande avsnitt. I avsnitt 3 förs en diskussion kring begreppet statistik. Avsnittet har en allmänt informativ karaktär; något försök att definiera begreppet görs inte. I avsnitt 4 behandlas inledningsvis de olika slag av uppgifter som den statliga statistikframställningen bygger på. Därefter konstateras att en väsentlig förutsättning för framställningen är att den framställande myndigheten kan få tillgång till även sekretessbelagda uppgifter som finns hos andra myndigheter. Av det skälet och för att trygga ett kontinuerligt flöde av också öppet material föreslås att uppgiftslämnande myndigheterna emellan författningsregleras (underavdelning 4.2).

I en särskild underavdelning (4.3) tas frågan om uppgiftsskyldighetens omfattning upp, dvs vem som är skyldig att lämna uppgift och om vad. Några förändringar av betydelse i materiellt hänseende föreslås inte; i förhållande till nuläget innebär förslaget närmast en redaktionell överarbetning och koncentration. Det förutsätts att de regelbundet återkommande folk- och bostadsräkningarna - de enda sammanhang i vilka enskilda fysiska personer åläggs lämna uppgifter - även i fortsättningen skall regleras i särskild ordning. Dessa personer finns alltså inte med i uppräkningen av de uppgiftsskyldiga.

Arten och omfattningen av den information som skall ges till uppgiftslämnarna behandlas i det följande underavsnittet (4.4). Där diskuteras också innehåll och omfattning av det samråd som i princip skall föregå varje uppgiftsinsamling. I det sammanhanget föreslås bl a att organisation som företräder uppgiftslämnarna skall kunna överklaga myndighets beslut om en uppgiftsinsamling som skall genomföras under uppgiftsplikt. I anslutning till samrådsförfarandet diskuteras principerna för offentliggörande av den statliga statistiken. Det görs till en skyldig-

het för myndigheterna att - om inte sekretesslagen lägger hinder i vägen - offentliggöra den statistik de framställt.

Anonymisering och förbud mot återidentifiering, dvs skyddet mot att det avslöjas till vem vissa uppgifter är att hänföra, behandlas i ett särskilt underavsnitt (4.5). Analysen mynnar ut i förslagen dels att i princip alla ADB-baserade register skall anonymiseras utan dröjsmål sedan statistiken framställts, dels att det införs ett uttryckligt, straffsanktionerat förbud mot att sammanföra en anonymiserad uppgift med andra uppgifter i syfte att återfinna en enskilds identitet.

I två särskilda avsnitt (4.6 och 4.7) diskuteras den s k uppdragsverksamheten och EG-anpassningen. När det gäller uppdragsverksamheten konstateras att den formellt sett faller utanför lagens tillämpningsområde när den sker för kommuners eller enskildas räkning, men det slås samtidigt fast att en statlig myndighet bör iaktta de normer som gäller i den "vanliga" verksamheten även när myndigheten agerar på den öppna marknaden; de författningar som reglerar den statliga statistikframställningen bör därför i tillämpliga delar följas i uppdragsverksamheten. När det gäller EG-anpassningen blir slutsatsen att ett genomförande av förslagen i betänkandet inte kan förutses vålla några svårigheter.

I avsnitten 5 och 6 redogörs översiktligt och i informativt syfte för regleringen i några med Sverige jämförliga länder resp för SCB:s roll nu och i framtiden i den statliga statistikframställningen.

Den lag om den statliga statistikframställningen som föreslås kommenteras i specialmotiveringen. Till betänkandet är fogat ett utkast till statistikförordning med motiv.

ENGLISH SUMMARY

My review of the present legislative control of the Swedish Central Government statistics indicates an unsatisfactory state. The simplification of rules requested in my terms of reference is not solely a matter of reducing the number of statutes or paragraphs. It is in addition, and perhaps primarily, a question of designing a regulatory system which seems consistent and comprehensible both to the authorities that produce statistics and to the private individuals, who, directly or indirectly, under compulsion or volontarily, provide the statistics producers with the necessary particulars.

My work has resulted in a proposal for a new act on Central Government statistics with an associated statistical statute. The proposal implies an adjustment to the requirements of the Constitution Act, now more than 15 years old. The proposed legislation also includes the formulation of some basic rules and evaluations to be observed by the authorities, when some specific condition is to be statistically surveyed.

A concrete innovation is that the Central Government authorities will be obliged to publish their statistics. Another is that it will become possible for a joint consultative body to appeal a decision enjoining a private individual to submit particulars to statistics. Also, refusals to submit particulars to surveys where participation is mandatory is de-criminalized, and as a coercive measure the fine penalty is replaced by a pecuniary payment. Yet another item is that "illicit identification", viz the unpermitted merging of one de-identified particular with other particulars in order to find the identity of a respondent is recognized as a criminal offence.

1 UTGÅNGSPUNKTER

Den statliga statistikframställningen bör regleras i en egen lag.

1.1 Uppdraget[1)]

Mitt uppdrag har varit att utifrån "formella utgångspunkter se över föreskrifterna på det statliga statistikområdet och utarbeta förslag till ett förenklat regelsystem för den statliga statistikproduktionen". Arbetet skall gå ut på att pröva behovet av en särskild lag för denna produktion med en till denna anslutande förordning. Det förutsätts att en lag - om en sådan behövs - utformas så att överreglering undviks och endast sådana bestämmelser tas in i den som enligt regeringsformen (RF) kräver riksdagens medverkan. Regelsystemet skall utformas så att statistiken blir målinriktad och inte onödigt vidlyftig med hänsyn till det syfte den skall tillgodose. Den skall bygga på samråd mellan berörda myndigheter så att inte enskilda besväras med att lämna uppgifter i alltför stor utsträckning. Det betonas avslutningsvis att statistiken skall offentliggöras på ett överskådligt och lättfattligt sätt.

Den översyn som alltså skall göras är i första hand föranledd av dessa förhållanden, nämligen

- RF kräver i princip lagform för en föreskrift som innebär skyldighet för någon annan än en statlig myndighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål. F n föreskrivs sådan skyldighet i författningar av lägre konstitutionell valör än lag, vilka föreskrifter emellertid tack vare övergångsbestämmelserna till RF (p.6) fortfarande är giltiga;

- föreskrifterna om i vilka fall det föreligger skyldighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål liksom om statistikframställningen över huvud är spridda på ett betydande antal lagar och andra författningar;

- regleringen tar inte till vara de möjligheter till ett samordnat uppgiftslämnande som bl a till följd av den tekniska utvecklingen finns idag;

- åtskilliga föreskrifter tillgodoser inte dagens språkliga och redaktionella krav på en författningstext.

Mitt uppdrag är av juridisk-teknisk natur. Jag har alltså inte haft till uppgift att uttala mig om vare sig vad som statistiskt bör belysas eller hur detta skall ske eller vem som skall göra det. Inte heller ger mig direktiven rätt att i övrigt ta upp frågor om den statliga statistikframställningens organisation och vad därmed sammanhänger. När direktiven talar om att det av en möjlig reglering skall framgå

1) Direktiven finns i bilaga 1

att statistiken skall vara "målinriktad och inte onödigt vidlyftig" har jag alltså uppfattat det så att regleringen skall innehålla "programstadganden" av den innebörden. Vad det alltså har gällt är att dels anpassa regleringen till de konstitutionella krav som den nu mer än 15-åriga regeringsformen ställer, dels ge grundläggande regler och värderingar som myndigheterna skall iaktta när ett visst förhållande skall belysas statistiskt. Den skall däremot inte i någon detalj ge anvisningar för myndigheterna i deras analys av statistiska behov eller för deras metodval.

1.2 Uppläggning och genomförande

Till mina direktiv är fogad en förteckning över ett antal författningar eller författningsrum "med föreskrifter om statistik hos statistiska centralbyrån". Där förekommer dels föreskrifter som bemyndigar statistiska centralbyrån (SCB) att kräva in uppgifter från enskilda [2] för definierade statistiska ändamål (t ex kungörelsen 1966:37 om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus), dels särskilda bestämmelser som ålägger myndigheterna att lämna SCB uppgifter från deras "vanliga" verksamhet (t ex 10 § förordningen 1986:441 om underrättelser om näringsförbud m.m).

Det sägs i direktiven (s.2) att den förteckning som fogats till dem inte är uttömmande. För att komplettera den har jag låtit göra en genomgång av den databas som SFS-registret idag utgör. Den genomgången har visat att det finns mycket få författningsbestämmelser om statistik och uppgiftslämnande för statistikframställning utöver dem som tagits med i förteckningen. Däremot förekommer det ofta, vilket alltså inte framgår av SFS-registret utan är empiriskt känt, att myndigheter framställer statistik på grundval av uppgifter som deras s.a.s. vanliga verksamhet genererar och det utan att denna framställning finns angiven i den instruktion eller annan författning som reglerar myndighetens verksamhet.

Under arbetets gång har jag haft kontakt med ett, som jag bedömt det, representativt urval av de myndigheter som i tillsyns- eller annat administrativt syfte samlar in uppgifter från främst företag och näringsidkare för att finna ut i vilken omfattning som dessa uppgifter används för statistik. En förteckning över dessa myndigheter finns med som bilaga 2 . Det har då visat sig att främst myndigheter med tillsynsfunktion genomgående framställer statistik som bygger på uppgifter som samlats in som led i den verksamheten. Den statistiken är naturligtvis ofta av intresse enbart för myndigheten som sådan i dess uppföljning, bedömning och utvärdering av de egna insatserna (driftsstatistik). Att sprida den statistiken utanför myndigheten kommer knappast i fråga. Men lika ofta har statistik som framställs med ledning av sådana uppgifter betydelse även utanför den egna verksamhets

2) Detta begrepp används i fortsättningen i den betydelse som det har i regeringsformen, dvs därmed avses alla fysiska och juridiska personer

sfären. Sådan statistik kan nämligen belysa förhållanden och utveckling inom en viss sektor av samhället och därigenom t ex underlätta såväl myndigheters som enskildas arbete. Regler för framställning och offentliggörande av sådan statistik saknas f n i stort sett.

Det råder ingen tvekan om att dagens ordning, oavsett från vilken utgångspunkt man bedömer den, i fråga om regleringen av statistikframställningen är otillfredsställande. Den förenkling av regelsystemet som direktiven efterlyser är inte bara en fråga om att minska antalet författningar eller författningsrum. Det gäller också och kanske framför allt att åstadkomma en reglering och ett system som är konsekvent och överblickbart till nytta för såväl de myndigheter som framställer statistik som de enskilda som - direkt eller indirekt, under tvång eller frivilligt - förser framställaren med det nödvändiga underlaget. De grundläggande reglerna för den statliga statistikframställningen i den mening som nu är aktuell (jfr vad som tidigare sagts om innebörden av det uppdrag som lämnats mig), bör därför enligt min mening återfinnas samlade och i en särskild författning. Som närmare skall utvecklas i nästa avsnitt kräver vissa av de bestämmelser som sålunda kommer att omfattas av regleringen riksdagens medverkan; de måste alltså ges i lagform. Hur den särskilda lag som alltså blir nödvändig skall utformas, såväl principiellt som praktiskt, diskuteras i avsnitt 2.

1.3 Betänkandets disposition

Utgångspunkten är alltså att de bestämmelser som skall reglera den statliga statistikframställningen skall samlas i en särskild lag. Till den lagen bör ansluta en förordning där, på sedvanligt sätt, de bestämmelser tas in som av olika skäl inte bör återfinnas i lagen.

I ett särskilt avsnitt (2) diskuteras regelsystemets uppbyggnad från i första hand formella utgångspunkter. Därefter följer ett avsnitt (3) där begreppet "statistik" översiktligt analyseras. Något eget ställningstagande i definitionsfrågan gör jag dock inte; jag har inte ansett det nödvändigt för det syfte som mitt förslag skall tillgodose att uttala någon åsikt i den frågan. Avsnittet har med andra ord främst informativ karaktär.

I det därpå följande avsnittet (4) behandlas ett antal frågor av väsentlig betydelse för regleringens utformning. Där analyseras och definieras ett antal begrepp med vilka det i sammanhanget finns anledning att arbeta. De närmare kommentarerna till de enskilda bestämmelserna görs sedan i specialmotiveringen (avsnitt 7), vilket avsnitt närmast föregås av en redogörelse för SCB:s roll i den statliga statistikframställningen (avsnitt 5) och för motsvarande reglering i några länder i vår omvärld (avsnitt 6).

Det skall i detta sammanhang tilläggas att jag för att ge en bild av den samlade regleringen inte bara översiktligt har angett vad som med mitt lagförslag bör regleras i förordning, utan också utarbetat ett utkast till förordning till vilken fogats en egen "specialmotivering".

Förordningsutkastet och motiven för detta finns med som bilaga 3 och 4 till betänkandet.

2 REGELSYSTEMETS FORMELLA UPPBYGGNAD

2.1 Förutsättningar

2.1.1 Konstitutionella krav

Det är enligt regeringsformen (RF) i princip riksdagen ensam som har att meddela sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som innebär åligganden för de enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana föreskrifter skall alltså, som redan tidigare har antytts, ha lagform (RF 8:3). I vissa av de ämnen som behandlas i 8:3 kan normgivningskompetensen lämnas över till regeringen genom bemyndigande i lag (RF 8:7).

RF slår vakt om den enskildes personliga integritet. Den grundläggande bestämmelsen finns i RF 1:2 tredje stycket där det bl a sägs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen har inte karaktären av en rättsligt bindande föreskrift utan anger ett mål för den samhälleliga verksamheten. I samband med att bestämmelsen infördes uttalade föredragande statsrådet att grundsatsen om den enskildes rätt till en fredad sektor var av så väsentlig betydelse i en demokratisk stat att den borde komma till uttryck i RF. Av förarbetena framgår att integritetsskyddet vid dataregistrering stod i blickpunkten vid bestämmelsens tillkomst. Man kan i detta avseende jämföra med artikel 8 i europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I den praxis som utvecklat sig vid tillämpningen av konventionen har slagits fast att det skydd för privatlivet som denna artikel ger omfattar även dataskydd.

Den 1 januari 1989 infördes i RF:s fri- och rättighetskatalog (2:1) en grundregel om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering. Regeln innebär att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Genom grundregeln åläggs lagstiftaren att vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning. Regeln kräver alltså att det skall finnas en datalag.

2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet. De är grundläggande för en i vår offentliga rätt bärande princip, offentlighetsprincipen. Föreskrifterna är tillämpliga också på ADB-upptagningar och sådana är därför i princip tillgängliga för allmänheten i samma utsträckning som handlingar av traditionell typ.

2.1.2 Annan lagstiftning av betydelse i sammanhanget.

Datalagen (1973:289) m.m

Datalagen började gälla den 1 juli 1973. Syftet med datalagen är att skydda enskilda fysiska personer mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av dataregistrering av personuppgifter hos det allmänna eller hos enskilda. Datalagen är alltså generell och därför tillämplig på register som innehåller personuppgifter och som förs med hjälp av ADB. Enligt datalagen avses med personregister register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av ADB och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. En person identifieras i första hand genom att personuppgiften eller den särskilda identitetsuppgiften innehåller namn eller personnummer. Enligt förarbetena krävs emellertid inte att ett register innehåller en identitetsuppgift som är entydig eller unik eller mera allmänt bekant för att registret skall anses som ett personregister i datalagens mening. Även om det är möjligt endast för den invigde att förstå vilken person som avses, omfattas registret av datalagens bestämmelser. Även ett register där alla identitetsuppgifter har ersatts med löpande nummer, kodbeteckningar e.d. hänförs till kategorin personregister om man antingen manuellt eller maskinellt kan översätta siffer- eller kodbeteckningarna.

Enligt 2 § datalagen får personregister inrättas och föras endast av den som anmält sig hos datainspektionen (DI) och fått bevis om detta (licens). För vissa typer av personregister, som bedöms innebära särskilda integritetsrisker, t ex innehålla känsliga uppgifter, krävs tillstånd. Som känsliga anses bl a uppgifter om brott och straff, om sjukdom och hälsotillstånd, om ras, politisk uppfattning och religiös tro. Även uppgift som innebär omdöme eller annan värderande upplysning anses som känslig. Tillstånd krävs också för att få registrera uppgifter om sådana personer som saknar närmare anknytning till den som är ansvarig för registret och vid de flesta fall av samkörning mellan register. Undantag från tillståndskravet gäller för s k statsmaktsregister. Med detta begrepp avses sådana register som inrättas genom beslut av riksdagen eller regeringen. Innan ett statsmaktsregister inrättas krävs dock att ett yttrande inhämtas från DI.

DI skall vid sin tillståndsprövning beakta integritetsintressena (3 §) och har möjligheter att i olika avseenden meddela föreskrifter om inhämtande och utlämnande av uppgifter (5 och 6 §§) samt i den mån riksdagen eller regeringen inte har beslutat sådana föreskrifter för statsmaktsregister (6a §).

I datalagen finns ett antal bestämmelser om skyldigheter för den som är ansvarig för ett personregister. Den ansvarige skall se till att hanteringen av registret inte leder till otillbörligt integritetsintrång. Därvid skall särskilt iakttas att registret förs för ett bestämt ändamål, att inte andra uppgifter registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål, att uppgifter inte samlas in, lämnas ut eller används annat än i överensstämmelse med registrets ändamål eller vad som gäller enligt lag eller annan författning eller i enlighet med den registrerades medgivande samt att uppgifterna i registret skyddas mot oavsiktlig eller otillåten förstörelse eller mot otillåten ändring eller spridning (7 §). Hos den ansvarige skall det vidare finnas en aktuell förteckning över de personregister som han är ansvarig för (7a §). Den ansvarige skall normalt rätta en personupp-

gift som är oriktig eller missvisande (8 §), komplettera den uppgift som är ofullständig (9 §), på begäran snarast lämna de registrerade besked om antingen de uppgifter som finns om honom i registret eller att uppgifter om honom inte finns i registret (10 §) och förstöra de uppgifter i registret som inte längre är nödvändiga med hänsyn till registrets ändamål (12 §). Den som tar befattning med registret har tystnadsplikt (13 §). Iakttas inte skyldigheterna kan straffansvar och skadestånd utdömas.

DI utövar tillsyn över att skyldigheterna iakttas.

Datalagen innehåller inga särregler som tar sikte på statistikframställning. Det innebär att datalagens regler är tillämpliga på statistikregister som är personregister i datalagens mening. Av betydelse i sammanhanget är att licens och ev. tillstånd krävs redan när uppgifter samlas in till ett register (2 § fjärde stycket). Detta betyder att en registeransvarig på ett mycket tidigt stadium måste vända sig till DI för att inspektionen skall få möjlighet att påverka sättet för uppgiftsinsamlingen.

En myndighet som skall samla in personuppgifter för administrativa ändamål måste således ha tillstånd av DI om uppgifterna skall bearbetas med hjälp av ADB såvida inte särskilt författningsstöd finns för ADB-registreringen. Skall myndigheten framställa egen statistik måste tillståndet även omfatta det ändamålet. Är myndigheten ålagd att lämna uppgifter vidare till annan myndighet för statistikframställning och väljer att inrätta ett särskilt personregister för att uppfylla sin skyldighet måste myndigheten givetvis ha tillstånd för att få föra ett sådant register. För en utlämnande myndighet är det nödvändigt att uppmärksamma den bestämmelse som återfinns i 7 kap. 16 § sekretesslagen (beträffande annan än myndighet finns motsvarande regler i 11 § datalagen). Enligt bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift i personregister som avses i datalagen om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för ADB i strid med datalagen. Det innebär att den utlämnande myndigheten måste förvissa sig om att mottagaren, t ex SCB, har erforderliga tillstånd enligt datalagen, innan uppgifter som kan bli föremål för ADB lämnas ut.

I detta sammanhang bör också noteras att SCB inte har någon generell rätt att föra personregister med hjälp av ADB för sin statistikframställning. Någon enhetlig reglering av SCB:s ADB-verksamhet finns inte utan den bygger delvis på författningsstöd delvis på tillstånd av regeringen eller DI.

Vissa personregister har reglerats särskilt i lag eller förordning. Som exempel kan nämnas skatteregisterlagen (1980:343) med anslutande skatteregisterförordning (1980:556), utsökningsregisterlagen (1986:617) jämte utsökningsregisterförordningen (1986:678), lagen (1965:94) om polisregister med polisregisterkungörelsen (1969:38) m.m samt förordningen (1986:104) om registerföring vid allmänna domstolar med hjälp av automatisk databehandling.

Förvaltningsmyndigheter och kommuner kan meddela föreskrifter om integritetsskydd, såvitt avser egna personregister och som komplement till ev. föreskrifter av DI.

Författningsregleringen av integritetsskyddet vid ADB-registrering uppvisar således en mycket mångfacetterad bild. Till denna bild hör också de internationella åtaganden som Sverige har gjort på dataområdet. Sverige har bl a ratificerat Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter och utan reservation skrivit under Europarådets rekommendation om skydd för personuppgifter inom vetenskaplig forskning och statistik. Rekommendationen är tillämplig på användningen av personuppgifter för vetenskaplig forskning och statistik såväl inom den allmänna som inom den enskilda sektorn och oberoende av om uppgifterna förs med hjälp av ADB eller manuellt.

Sekretesslagen (1980:100), SekrL.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Den innehåller också bestämmelser om undantag från den i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa friheten att lämna meddelanden för publicering.

I TF räknas upp vilka intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,

2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,

3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,

4. intresset att förebygga eller beivra brott,

5. det allmännas ekonomiska intresse,

6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,

7. intresset att bevara djur- eller växtart

Allmänna handlingar[3] får inte hållas hemliga för att skydda några andra intressen än dem som räknas upp i TF. Vilka handlingar som är hemliga skall anges noga i sekretesslagen.

3) En handling är allmän om den
1. förvaras hos en myndighet och
2. enligt särskilda regler anses inkommen dit eller upprättad där

Sekretesslagen innehåller således en samlad reglering av inskränkningarna i offentlighetsprincipen som är generellt tillämplig i det allmännas verksamhet. Däri ligger ett mycket betydande värde såvitt gäller möjligheterna att överblicka undantagen.

Sekretess innebär förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Det är utan betydelse om uppgiften som röjs är dokumenterad eller inte.

Sekretess följer inte en handling eller en uppgift från en myndighet till en annan om inte det framgår särskilt av SekrL. I princip gäller sekretess även mellan myndigheter. Sekretess hindrar emellertid inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

En handling kan vara inte bara ett papper med skrift eller bild på utan också t ex en bandinspelning eller en upptagning för ADB. Ett personregister i datalagens mening är en upptagning för ADB och omfattas således av bestämmelserna.

Enligt 9 kap. 4 § SekrL gäller sekretess i sådan verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik. I vissa fall får dock uppgifter lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

Bestämmelsen i 9 kap. 4 § SekrL är tillämplig på den statistikframställning hos statliga myndigheter som inte är ett led i handläggningen av ett visst ärende hos myndigheten. Sekretessen omfattar också uppgifter hos myndigheter som biträder andra myndigheter som framställer statistik genom att samla in uppgifter för de senares räkning, t ex generaltullstyrelsen och riksskatteverket. Används uppgifterna hos dessa myndigheter i annan verksamhet är 9 kap. 4 § SekrL inte tillämplig.

Det kan tilläggas att även brottsbalken innehåller bestämmelser med generell räckvidd på integritetsområdet.

2.2 Uppbyggnaden

Redogörelsen i avsnitt 2.1.1 visar att i varje fall den del av det nuvarande regelsystemet som ger en statistikframställande myndighet rätt att ålägga en enskild att lämna uppgifter till myndigheten (uppgiftsplikt) kräver lagform. Det återstår därför att överväga om även andra komponenter i systemet måste eller bör ges i en författning av denna konstitutionella valör. Det gäller således att ta ställning till hur fördelningen av den nödvändiga eller önskvärda författningsmaterien lämpligast bör ske.

Direktiven kan förefalla klara på den punkten. Behövs en särskild lag om den statliga statistikproduktionen bör den, heter det, "utformas så att en överreglering undviks och att den strikt avser sådana frågor som kräver riksdagens medgivande". En i enlighet med den principen formulerad lag kommer att innehålla bestämmelser om uppgiftsskyldighet och - beroende på sanktionssystemets utformning - eventuellt också straffbestämmelser. Huvuddelen av författningsmaterialet kommer emellertid att återfinnas i författningar av lägre konstitutionell valör.

Enligt min mening skulle det vara olyckligt med en sådan fördelning av författningsmaterialet som direktiven antyder. I skilda sammanhang har betonats hur viktigt det är med klara, lättillgängliga och överblickbara regler. Detta gäller inte minst på statistikframställningens område. Det betyder bl a att den som har (eller ombeds) att lämna uppgifter snabbt och enkelt skall kunna skaffa sig en bild inte bara vad han själv har att göra utan framför allt vad myndigheten som kräver (eller vill ha) hans medverkan har att iaktta i statistikframställningens olika skeden. Frågor som hur långt myndighetens informationsskyldighet när det gäller statistikens syfte och omfattning sträcker sig, vad som händer med uppgifterna sedan statistiken framställts och hur statistiken offentliggörs är exempel på omständigheter som intresserar varje uppgiftslämnare och som utan tvekan påverkar hans villighet att medverka med korrekta och fullständiga uppgifter. Det är närmast att påpeka det självklara att erinra om att en tillförlitlig statistik förutsätter att uppgiftslämnaren har förtroende för det sätt på vilket myndigheten hanterar de uppgifter han lämnar såväl före som under och efter statistikframställningen.

Det säger sig självt att ju mer sakligt koncentrerad och redaktionellt och språkligt lättillgänglig regleringen är, desto lättare är det att tillgodogöra sig den. En avgörande svaghet i dagens läge är splittringen på ett flertal författningar. Det finns därför mycket som talar för att samla de ur uppgiftslämnarens synvinkel väsentliga bestämmelserna i en lag med större omfång än den direktiven förutsätter.

Det finns emellertid också ett annat obestridligt om än svårmätbart skäl att i lagen ta in även bestämmelser som formellt sett inte behöver kläs i den formen. En reglering som förankras i riksdagen får en särskild tyngd redan genom den öppna debatt som regelmässigt föregått dess antagande. Inte minst på ett område som det nu aktuella, där myndigheterna arbetar med stora mängder uppgifter av inte sällan känsligt slag, är det viktigt att förse de bestämmelser som reglerar verksamheten med det "psykologiska övervärde" som en riksdagsbunden författning har i jämförelse med en som regeringen ensam utfärdar.

Den författningsreglering som här föreslås innehåller dels förslag till en lag om den statliga statistikframställningen, dels ett utkast till en statistikförordning. Lagen består av 19 paragrafer av vilka somliga är av "programmatisk karaktär", medan andra innehåller direkta handlingsregler för myndigheter och uppgiftslämnare. Tillsammans ger de den allmänna ramen för den verksamhet som statistikframställningen utgör; det är ju - som tidigare har understrukits - här inte minst fråga om att dra upp riktlinjer för och ange de normer av närmast etisk art som bör iakttas när en myndighet framställer eller

avser att framställa statistik. Det gäller däremot inte att ge föreskrifter om vad som skall statistiskt belysas eller hur den framställningen tekniskt sett skall gå till.

2.3 Övrigt

Jag har under utredningsarbetet blivit erinrad om de speciella förhållanden som råder på lantbruksstatistikens område. Denna statistik regleras av en förordning från 1968 (förordning 1968:111 om uppgifter för lantbruksstatistiken och lantbrukets företagsregister). Den föreskriver bl a att lantbrukarna är skyldiga att lämna uppgift till SCB som för lantbruksregistret och framställer statistiken. Denna uppgiftsskyldighet åläggs alltså i en författning av annan konstitutionell valör än RF idag kräver och "räddas" även den av övergångsbestämmelserna till RF.

Det har ifrågasatts om inte tiden nu vore inne att anpassa också denna reglering till RF:s krav och tillskapa en särskild lag också på detta område. En särskild lag skulle nämligen bli nödvändig eftersom den nuvarande regleringen också har en administrativ användning. Lantbruksregistret - och däri ligger säkerligen dess största betydelse - används nämligen för beräkning av avgifter och bidrag på jordbrukets område och för planering och rådgivning inom lantbruksnämndernas verksamhetsområden. Uppgifterna används också inom jordbrukets blockorganisation och viss annan beredskapsplanering. Dessutom används registret i administrationen av skördeskadeskyddet. Allt detta gör att regleringen av uppgifter till lantbruksstatistiken inte kan inordnas under lagen om den statliga statistikframställningen av den utformning och det innehåll som tidigare har skisserats.

Jag har emellertid kommit till slusatsen att jag inte bör ta upp den väckta frågan. Mina skäl för det ställningstagandet är två. Dels skulle det otvivelaktigt innebära att jag självsvåldigt vidgade mitt uppdrag. Dels - och framför allt - därför att frågan om en reglering på detta område med nödvändighet måste komma upp under det jordbrukspolitiska avregleringsarbete som mycket sanrt igångsätts och vilket med all sannolikhet kommer att behandla utformningen av bidrags- och avgiftssystemen. Frågan om regleringen av lantbruksregistret och lantbruksstatistiken bör naturligen behandlas i det sammanhanget.

3 BEGREPPET STATISTIK

3.1 Inledande synpunkter

Begreppet statistik används i två, icke synonyma betydelser. "Statistik" används sålunda för att beteckna siffermässiga eller eljest kvantitativa mått över tillstånd eller samband, inbegripet sådana mått framställda med hjälp av diagram, kurvor m.m. Det används också för att beteckna den vetenskap och de metoder som används för att framställa statistik.

Bland statistikerna tycks inte finnas någon enighet om definitionen på statistik i meningen statistiska resultat; däremot synes beskrivningarna av statistik som statistisk vetenskap i sak överensstämma.

Här behandlas begreppet enbart i betydelsen av statistiska resultat.

Av intresse i detta sammanhang är också indelningen i sådan statistik som är av allmänt intresse, dvs statistik som syftar till att belysa förhållanden och utveckling i samhället, och sådan som praktiskt taget bara är intressant för den som har ansvaret för dess framtagande. Den statistik som endast är av internt intresse för myndigheten, varav följer bl a slutsatsen att den inte behöver publiceras, brukar betecknas som driftsstatistik (ibland verksamhetsstatistik, operativ statistik o d). I detta sammanhang bör också uppmärksammas att en statistik kan tas fram på uppdrag av en utomstående, som kan vara en annan myndighet eller en enskild. Även en sådan statistik kan vara av allmänt intresse och frågan uppstår då om den bör publiceras eller ens kan publiceras om den framställts på enskilt uppdrag. Sistnämnda frågeställning är inte teoretisk utan i hög grad praktisk.

Med driftsstatistik, operativ statistik och liknande beteckningar avses vanligtvis sådan statistik som används för uppföljning, styrning och planering av en myndighets verksamhet. Samhällsstatistik används vanligen som beteckning på sådan statistik som spelar rollen av allmän informationskälla i samhället.

Hos statistikframställare talar man ibland om konsumentorienterad och producentorienterad statistik. Den sistnämnda är då operativ statistik för analys och styrning av själva statistikproduktionen.

En statistikprodukt kan vara framställd för ett specifikt, på förhand bestämt syfte. Men ofta är den avsedd att användas för flera syften eller visar sig vara användbar för flera syften. Man brukar då tala, med en engelsk term, om "multipurpose statistics".

Sveriges officiella statistik är beteckningen på den statistik som utkommer i publikationsserien Sveriges officiella statistik (SFS 1969:145). Omfattande statlig statistikproduktion publiceras emellertid utanför denna serie. Med offentlig statistik brukar avses statistik som produceras och publiceras av myndigheter, såväl statliga som

kommunala. Statligt producerad statistik kan dock också omfatta kommunernas verksamhet.

Det är i nu aktuellt sammanhang viktigt att kunna avgränsa den statistik som är av allmänt intresse och som därför bör regleras, från sådan statistik som ligger utanför det intresseområdet. I förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m m betecknas sistnämnda statistik (1 § 1) som "sådan som är av intresse enbart för den myndighet som utarbetar statistiken".

3.2 Exempel på definitioner

En genomgång av några länders statistiklagstiftning visar att begreppet statistik vanligtvis används utan att definieras. Man använder sig ofta av legala definitioner på andra begrepp, men inte när det gäller själva begreppet statistik. Exempelvis finns inte någon definition av "statistik" i den finska statistiklagen, inte heller i den västtyska, kanadensiska, österrikiska, polska, australiensiska eller i den lagstiftning som reglerar den officiella statistiska verksamheten i Storbritannien.

Däremot kan i lagtexterna i form av en beskrivning av verksamheten förekomma uttryckssätt som indirekt och i viss utsträckning, ger en definition på vad man menar med statistik.

Således sägs i den kanadensiska lagen om Statistics Canada (motsvarighet till SCB) att dess uppgifter är "to collect, compile, analyse, abstract and publish statistical information....." och i den tyska statistiklagen sägs på liknande sätt att den statliga statistikens uppgift är "...laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren". I den polska statistiklagen heter det: "State statistics embodies collecting, processing and rendering accessible statistical information on principles and in a mode defined by the law".

Belysande för lagstiftarnas uppfattning om vad som menas med statistik är också de särskilda lagarna om folkräkningar. Där sägs explicit att räkningen omfattar insamling av uppgifter om enskilda och att dessa uppgifter, på mer eller mindre noggrant angivet sätt och på vissa villkor m m, skall användas för att framställa statistik.

I Norge däremot återfinns en legaldefinition av begreppet i en ny "Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå". Den lyder:"(1) Statistikk er talfestete opplysninger om en gruppe, som framkommer ved bearbeiding av opplysninger om de enkelte enheterna i gruppen. (2) Offisiell statistikk er statistikk som gjores tilgjengelig for allmennheten av Statistisk Sentralbyrå eller annet statlig organ". I kommentaren tilläggs: "Statistikk er data som beskriver grupper av enheter inom ett gitt emneområde. Opplysningene er framkommet ved bearbeiding av data som belyser de enkelte enheter. ..."

För att ytterligare belysa själva begreppet "statistik" ges nedan ett par exempel hämtade från statistiska uppslagsböcker.

I William Karush, Matematisk Uppslagsbok (Wahlström & Widstrand 1984, övers. från engelska) återfinns följande:

"statistik (matematisk) Statistiken behandlar insamling, ordnande, analys och tolkning av data. Det senare innebär slutsatsdragning angående en stor samling objekt på grundval av gjorda observationer på ett litet urval av de förra. Tolkning av data är speciellt föremål för studium inom den matematiska statistiken, som från matematisk synpunkt utgör en tillämpning av främst sannolikhetsläran.

I Encyclopedia of Statistical Sciences (John Willey & Sons 1988) finns denna definition:

"STATISTIC
Generally, this term is used to denote a quantity derived from observed values - for example, an index number. It is usually not something observed directly, but rather calculated from directly observed values. (This is true even of order statistics that, although they take values that are directly observed, need all available variables for their definition)".

Statistics - A Dictionary of Terms and Ideas (Arrow Books 1981) innehåller denna definition:

"STATISTICS. The term originally meant information about a State, or government. Currently it has two meanings, a popular meaning and a specialist one. Popularly it is the plural of 'statistic', and means any information which is presented in numerical form. A wide variety of statistics are readily available, e.g. in the Annual Abstract of Statistics and in the Monthly Digest of Statistics. In this popular sense the term is almost equivalent to DATA, usually presented in tables or charts.
The secondary and more specialist meaning of the word is the scientific discipline or science of statistics, i.e., the collection of data, the methods by which they can be analysed and tested and the interpretation of the results.
Allied sciences, such as accounting, have their equivalents, i.e. (1) book-keeping, the collection of data; (2) accountancy, its presentation; and (3) management accounting, the interpreting and evaluation of collected data.

I teorin görs inte sällan en distinktion mellan "siffror" (numbers) och "data" (t ex Finney, Biometrics 1975 s. 375 ff). Skillnaden beskrivs bestå av att "siffror" inte är informationsbärande, medan "data" är det.

3.3 Sammanfattning

Vad som av de olika definitionerna och av praktisk erfarenhet att döma synes karaktärisera statistik som produkt är följande kännetecken:

- produkten är kvantitativt bestämd/bestämbar (tal, kurvor, staplar o d men också t ex att "A är större än B")

- produkten är informationsbärande (till skillnad från siffror/tal som saknar anknytning till något förhållande)

- produktens information är ett aggregat av något slags information om enskilda objekt (i gränsfall kan dock aggregatet förvandlas till att utgöras av ett enda objekt)

- produkten utgör ett resultat av en process bestående av planering, insamling, bearbetning och ev analys av objektdata

- produkten svarar på frågor av typen hur många?, hur ofta?, hur samspelar faktor A med faktor B? och liknande frågeställningar

- produkten ger inte (direkta) svar på frågor av typen vem är det?, vem har gjort vad? och liknande - m a o ger inte upplysningar om enskilda objekt.

Alla dessa kännetecken bör vara uppfyllda för att en produkt skall anses vara statistik.

I villkoren sägs bl a att produkten skall bygga på aggregat, en mängd av objekt eller händelser. Nu är det välkänt att t ex en statistisk tabell kan innehålla celler som redovisar endast ett enda objekt. Detta får dock ses som ett gränsfall av en mängdredovisning jämfört med det (uppfyllda) villkoret att produkten inte ger en direkt upplysning om objektets identitet. En annan sak är att statistikframställaren i sådana fall brukar - och överhuvudtaget i fall där ett ringa antal observationer bakom ett statistiskt delresultat skapar risk för "röjande" av ett objekts identitet - använda olika förgrovningsmetoder och andra kamouflagemetoder för att hindra detta.

I litteraturen möter man ibland uppfattningen att statistik är en produkt som görs med användning av statistisk teori och metod - en statistisk undersökning. Ur legislativ synpunkt torde det dock vara mindre lämpligt att kräva en sådan kvalificering. Om en statistisk produkt är gjord med dåliga statistiska metoder, men uppfyller de ovan specificerade kraven, är den ändå statistik. En annan sak är att goda statistiska metoder liksom sådana faktorer som relevans, tillförlitlighet i övrigt och tidsmässig anpassning till behoven är av avgörande betydelse för statistikens användbarhet - dess kvalitet.

4 NÄGRA ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

4.1 Uppgifter till statistiken

4.1.1 Enskilda och aggregerade uppgifter

Statistiska bearbetningar kan utgå från individuella uppgifter - uppgifter om enskild, primäruppgifter, objektdata m fl benämningar - eller från aggregerade (lat. sammanjyttrade) data, dvs statistik.

I fortsättningen behandlas endast enskilda uppgifter. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att på allt flera håll baserar sig statistikframställningen på uppgifter som i sig själva är statistik. Till exempel tillhandahåller SCB statistik på små geografiska områden, små demografiska grupperingar etc. Ett annat exempel är nationalräkenskaperna, som utgörs av bearbetningar av statistik.

Men i början av den statistiska produktionsprocessen ligger alltid individuella uppgifter. Dessa kan vara uppgifter om fysiska eller juridiska personer, identifierbara eller avidentifierade eller t ex observationer av atmosfäriska eller geografiska förhållanden.

Som nämnts i föregående avsnitt kan de uppgifter som bearbetas statistiskt ha samlats in enbart för detta syfte eller för tillsyns- eller andra administrativa ändamål.

I fortsättningen behandlas nyssnämnda två grupper av uppgifter.

4.1.2 Uppgifter endast för statistiska ändamål

Dessa uppgifter samlas in genom intervjuer, postenkäter, observationer o d. Av speciellt intresse är statistiska uppgifter som samlas in tillsammans med uppgifter för andra ändamål. Det förekommer således att uppgifter som samlas in för t ex beskattning på samma formulär innehåller uppgifter som endast har statistiskt syfte.

När det gäller uppgifter för endast statistiska ändamål som insamlas i samband med annan datainsamling, som regel av annan myndighet, kan det antingen av blanketten eller/och av relevant författning framgå att vissa uppgifter är avsedda enbart för statistik.

Här kan erinras om en viktig regel bland statistikerna, stödd av sekretesslagen och datalagen, att uppgifter som samlas in till statistiken inte får användas för andra ändamål än statistik och forskning. Grundprincipen är att bearbetningen inte får ha till syfte att kunna användas mot den enskilde uppgiftslämnaren. Det skulle däremot vara felaktigt att hävda att statistiska resultat inte kan ha konsekvenser indirekt för den enskilde uppgiftslämnaren, gynnsamma eller ogynnsamma.

Belysande för synsättet på uppgifter som samlats in för statistik är vad som anfördes av departementschefen i prop. 1984/85:133 om skärp-

ningar av statistiksekretessen (s.6): "I administrativ verksamhet är det den enskilda uppgiften som är av intresse. Den skall i regel utgöra underlag för beslut som rör den uppgiften gäller. I statistisk verksamhet däremot saknar den enskilda uppgiften intresse. Det är det samlade resultatet som skall belysas genom statistiken, aldrig någon enskild persons förhållanden. För att den enskilde skall kunna lämna uppgifter till statistiken i större trygghet om att de används på avsett sätt - för framställning av statistiska tabeller, diagram o d där den enskilde uppgiftslämnaren inte kan identifieras - krävs att de åtnjuter ett förstärkt sekretesskydd och omgärdas av stränga säkerhetsanordningar. I likhet med statistikutredningen anser jag därför vara av stor betydelse att hålla rågången klar mellan två olika sätt att använda uppgifter:

Å ena sidan används de för statistik och forskning. Där röjer den statistiska redovisningen inte enskilda individer eller andra enskilda objekt och kan därför inte innebära integritetsintrång.

Å andra sidan används uppgifterna för administrativa ändamål i mera snäv bemärkelse. Där är det oftast fråga om åtgärder riktade direkt till uppgiftslämnaren.

Över huvud taget är det enligt min uppfattning utomordentligt viktigt att tillgodose både uppgiftslämnarnas intresse av personligt skydd och samhällets intresse av fullgod statistisk information. Detta kräver i sin tur att uppgifter som samlas in av en myndighet enbart för statistiska ändamål inte används för administrativ verksamhet".

Den definitionsmässiga gränsdragningen mellan uppgifter till statistik/forskning och till administrativ verksamhet framträder också internationellt. Som exempel kan tjäna citat ur Europarådets (Committee of Ministers) Recommendation No. R (83) 10, on the Protection of Personal Data Used for Scientific Research and Statistics:

> "4.3. Both public and private bodies should have the right to use for their own research purposes the personal data which they hold for administrative purposes. If in the course of such research personal data are added to files already held by the administrative body, or its files are altered, these new files should not be made available to administrative personnel dealing with individual cases, except with the consent of the person concerned".

4.1.3 Uppgifter för tillsyn och övriga administrativa ändamål

Här avses uppgifter som samlas in av myndigheter med huvudsakligen andra ansvarsområden än statistikproduktion, men som på grund av författning eller stadgad praxis dessutom används för statistisk bearbetning.

Till denna kategori av uppgifter och statistiska bearbetningar hör i första hand bearbetningar som en viss myndighet gör för att följa upp sin egen verksamhet och där uppgifterna härstammar från den egna administrativa verksamheten. Sådana bearbetningar är mycket vanliga.

Den statistiska informationen kan vara av allmänt intresse - för belysning av förhållanden och utveckling i samhället, samhällsplanering och allmän information - eller också mera ägnad för internt bruk.

I betydande utsträckning förekommer också att uppgifter till tillsyns- och annan administrativ verksamhet överlämnas till en annan myndighet för statistisk bearbetning. Detta gäller framförallt för SCB, vars statistikframställning till mer än fyra femtedelar beräknas grundas på uppgifter från andra myndigheter. Överlämnanden kan ske enligt bestämmelser i författning eller regeringsbeslut, eller också enligt allmänna regler om handlingars offentlighet eller enligt reglerna om utlämnanden av handlingar mellan myndigheter i sekretesslagen. Såsom tidigare nämnts krävs författningsstöd eller tillstånd av datainspektionen för den utlämnande myndigheten om ett personregister inrättas av myndigheten för att uppfylla skyldigheten. SCB måste också ha författningsstöd eller tillstånd av datainspektionen för att bearbeta personuppgifter med stöd av ADB. I annat fall får en myndighet enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen inte lämna ut uppgifterna.

Inte sällan är uppgifter från den administrativa verksamheten inte omedelbart lämpliga för statistisk bearbetning. Särskilt kan problem för statistiken uppstå när de administrativa uppgifterna har andra definitioner än de som lämpar sig för en viss statistik, avser andra tidpunkter än de avsedda eller annars avviker från den specifikation som gäller ur statistisk synpunkt. Därtill kan uppgifterna behöva sambearbetas för det statistiska syftet med uppgifter som samlats in direkt för detta syfte eller härstammar från andra källor, vilket kan skapa ytterligare problem.

Den statistiska metodiken är väl förtrogen med dessa typer av svårigheter och skilda metoder för både kontroll, anpassning och resultatgranskning finns utarbetade och används för att bevaka resultatens kvalitet och för att kunna förse dessa med kvalitetsinformation. Att generellt uttala sig om vilket som ur kvalitetssynpunkt är bäst - att direktinsamla för statistikframställning eller att använda administrativt material - låter sig inte göras. Kvalitetsöverväganden kan tala både för och emot användning av administrativa uppgifter i statistikproduktionen, varvid sådana omständigheter som förekomsten eller frånvaron av bortfall, angelägenheten från uppgiftslämnarens sida att ge sanna och fullständiga uppgifter m m får beaktas. Vanligtvis är det dock praktiska och ekonomiska överväganden som fäller utslaget.

I en skrivelse från Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD) den 31 januari 1986 till justitiedepartementet kräver FUD ett förstärkt sekretesskydd i de fall primärdata bearbetas och publiceras på ett sådant sätt att ett enskilt företags förhållande röjs. Det frågan i skrivelsen gäller är sekretesskyddet för uppgifter lämnade för tillsyns- och/eller kontrolländamål. Som framgår av den tidigare redogörelsen är uppgifter av det slaget en av komponenterna i kategorien "uppgifter för administrativa ändamål". Men till bilden hör också att i kategorien "administrativa uppgifter" kan ingå uppgifter som tjänar annat syfte än tillsyn eller kontroll. Uppgifterna kan t ex tjäna som underlag för bedömning av socialhjälp eller för bedömning av kompetens till en viss tjänst.

4.2 Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter

Många uppgifter, som samlas in eller på annat sätt skapas i samband med att statliga och kommunala myndigheter utövar sin verksamhet, överlämnas som tidigare framhållits i mer eller mindre bearbetat skick till SCB, i viss utsträckning till annan statlig myndighet, för statistikframställning. Uppgifterna kan sändas från lokal/regional nivå i myndigheten till den centrala nivån innan de, vanligtvis på magnetband eller annat ADB-medium, sänds vidare.

Omfattningen av denna uppgiftsförmedling och dess betydelse för SCB:s datafångst belyses i SCB:s utredning "Datafångst under 1990-talet". Den sammanställning som datafångstutredningen (DFU) gjort visar att för budgetåret 1988/89 var datafångstmetoderna fördelade enligt följande, med fördelningsprocenten inom parentes: SCB:egna register 25 (12), externa register 57 (28), besöks- intervju 9 (4), telefonintervju 9 (4),postenkät 86 (42) och annat 20 (10). Siffrorna bygger på förhållandena inom 162 produkter/delprodukter och visar att det är postenkät som är den klart vanligaste insamlingsmetoden (drygt 40 %). Externa register, framförallt tillsynsregister och register för andra administrativa ändamål hos andra myndigheter men även hos vissa privata registerhållare, typ SAF när det gäller lönestatistik, svarar för 28 %, medan register hos SCB används i 12 % av fallen. Om man räknar datafångsten per objekt (personer, företag etc.) finner man att mer än fyra femtedelar grundas på uppgifter från andra myndigheter.

DFU:s sammanfattande bedömning är att datafångstens volym inte kommer att genomgå några större förändringar vare sig under 1990-talets första år eller under årtiondets senare del. En utökad användning av tillsynsregister och register för andra administrativa ändamål kan dock förutses.

I stället för att utnyttja andra myndigheters register skulle SCB för att tillgodose behovet av primäruppgifter till statistiken behöva vända sig direkt till de personer, företag etc. som statistiken avser och begära in uppgifter. Även om man därvid skulle använda sig av urvalsmetoder skulle direktinsamling genom postenkäter, intervjuer etc. medföra avsevärt större samlade kostnader för uppgiftslämnande, granskning och dataregistrering av uppgifterna än om dessa erhålls på datamedium från andra myndigheter. Sannolikt skulle, som jag ser det, en samlad nytto/kostnadsbedömning leda fram till att åtskilliga statistikprodukter inte är samhällsekonomiskt lönsamma eller att de borde bantas i omfattning om de skulle baseras på direktinsamling. Kostnadseffektiviteten i registerutnyttjandet leder alltså till att mer statistik kan tas fram och att kostnaden för en viss given statistikprodukt sänks avsevärt. En annan fördel är enligt min mening att tillgången till totalmaterial möjliggör att statistiken kan brytas ned på mindre redovisningsgrupper, t ex kommuner.

Enligt min mening är det angeläget att SCB fortlöpande bevakar de problem som registerutnyttjandet medför, främst olika kvalitetsproblem, och att SCB och registeransvariga myndigheter samråder om lämpliga lösningar. Det förefaller mig lämpligt att tidpunkter och former för uppgiftsöverlämnandet regleras i avtal mellan myndigheterna

och att överenskommelsen också reglerar hur det nödvändiga samrådet skall gå till.

I vissa fall kan en myndighet direkt på begäran av en annan myndighet lämna över uppgifter till denna. Detta följer av 15 kap. 5 § SekrL, som föreskriver att myndighet på begäran av annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån inte hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Om det rör sig om offentliga uppgifter och om utlämnandet inte stör myndighetens verksamhet krävs alltså inget författningsstöd för att en myndighet skall lämna över uppgifter till annan myndighet.

En författningsreglering behövs alltså först och främst när sekretessbelagda uppgifter skall lämnas över till annan myndighet för statistikframställning. Härvid bortses från den författningsmässiga "ventil" för utlämnande som SekrL 14:3 öppnar. Den bestämmelsen innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Uppmärksamheten riktas i stället mot SekrL 14:1 som föreskriver att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar uppgift till en annan om "uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning".

Men även när begärda uppgifter är offentliga kan det i vissa fall vara högeligen önskvärt att skyldigheten att lämna uppgifter finns inskriven i författning. Dels kan det vara fråga om återkommande flöden av uppgifter, varvid det ovan nämnda förbehållet i 15:5 om "hänsyn till arbetets behöriga gång" är tillämpligt. Den överlämnande myndigheten måste nämligen i dessa fall räkna in arbetsuppgiften i sina ordinarie åliggande för att den löpande statistikframställningen skall kunna fungera. Dels kan överlämnandet till den statistiska myndigheten kräva en viss sammanställning av uppgifterna, t ex i ett särskilt formulär, eller annat förberedande arbete, något som inte följer av bestämmelsen i 15:5. Det förtjänar att erinra om det uttalande som departementschefen gjorde i prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag att det förslaget byggde på "att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel skall vara författningsreglerat." (sid 327).

Den föreslagna regleringen av den statliga statistikframställningen innehåller bestämmelser som skall ge möjlighet till överlämnande för statistiska ändamål av sekretessbelagda uppgifter och samtidigt garantera ett jämt och kontinuerligt flöde av alla slags uppgifter.

Enligt mina direktiv bör en ny statistikförordning på ett överskådligt sätt innehålla uppgifter i stora drag, sakområde för sakområde, myndighet för myndighet, om uppgiftslämnandet. Det utkast till statistikförordning som har tagits fram har utformats i enlighet härmed. Samtidigt som lagen har försetts med en erinran om att det finns särskilda bestämmelser om uppgiftslämnande mellan myndigheter, har i en bilaga i förordningen de myndigheter förtecknats som är skyldiga att lämna uppgifter till annan myndighets, framförallt SCB:s, statistikframställning och vilka uppgifter skyldigheten gäller. Förteckningen upptar i

princip sådant uppgiftslämnande som nu är reglerat och som även fortsättningsvis bör vara det. Samtidigt blir ett antal andra bestämmelser överflödiga och kan följaktligen upphävas.

I vissa fall bör, enligt min mening, bestämmelserna om uppgiftslämnande till SCB finnas kvar i ursprungsförfattningen. Detta gäller exempelvis skatteregisterförordningen (1980:556) och förordning (1980:420) om näringsförbudsregister. Flera myndigheter får uppgifter ur dessa register. Det kan vara olämpligt, med hänsyn till intresset att samordna detta uppgiftslämnande, att ta bort bestämmelserna om SCB.

4.3 Uppgiftsskyldighetens materiella omfattning

I utredningsuppdraget ingår som en mycket viktig uppgift att ange såväl dem som skall vara skyldiga att lämna uppgifter och vilka uppgifter som den skyldigheten skall omfatta. De nu gällande bestämmelserna är delvis föråldrade och oklara och dessutom svåröverblickbara, eftersom de är splittrade på ett flertal författningar. I väsentlig utsträckning gäller de, som tidigare framhållits, formellt endast tack vare RF:s övergångsbestämmelser, vilket femton år efter det att RF trädde i kraft framstår som otillfredsställande.

Det bör framhållas att en lag om den statliga statistikframställningen givetvis bör utformas generellt, dvs den skall kunna tillämpas vid all statlig statistikframställning. Det förslag som jag har tagit fram har utformats i enlighet härmed. Att det finns en lag med denna generella räckvidd hindrar naturligvis inte att ett visst slag av statistikframställning regleras särskilt. Hittills har de regelbundet återkommande folk- och bostadsräkningarna alltid reglerats genom särskilda lagar; folk- och bostadsräkningarna är f.ö. de enda där enskilda privatpersoner åläggs uppgiftsskyldighet. Det är rimligt att anta att den traditionen kommer att bestå även efter införandet av en särskild lag om den statliga statistikframställningen. Det lagförslag som här föreligger har utformats utifrån detta antagande, dvs enskilda privatpersoner har inte tagits med bland dem som lagen anger som uppgiftsskyldiga.

Ett obligatoriskt uppgiftslämnande till (enbart) statistiken finns idag endast i förhållande till SCB - den centrala förvaltningsmyndigheten för den statliga statistikproduktionen. Den författning som åberopas i de flesta fall gentemot enskilda näringsidkare är kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus, ändrad åtskilliga gånger efter dess utfärdande. Uppgiftsskyldigheten för kommunernas del finns enligt särskilda bestämmelser i lag och vissa äldre förordningar/kungörelser.

Utgångspunkten vid lagutformningen i aktuellt avseende har varit att i princip inte göra någon förändring i den nuvarande uppgiftspliktens materiella omfattning. Den utgångspunkten gav sig själv med de direktiv som gällt för arbetet. Den som tar del av lagförslaget kan, därom är jag medveten, hävda att direktivtroheten inte varit fullständig. De justeringar som jag tillåtit mig när det gäller uppgiftsskyldighetens omfattning innebär dock antingen ett förtydligande av ett oklart rätts-

läge eller formalisering av en begränsning av uppgiftsskyldigheten som de facto har iakttagits sedan länge.

För att kartlägga den nuvarande uppgiftspliktens omfattning har jag låtit göra en genomgång av den nu producerade statliga statistiken och de formella grunder på vilka uppgiftsinsamlingen till varje statistikprodukt sker. En avvägning har därefter måst göras mellan å ena sidan önskvärdheten av att göra en konkret avgränsning som ger tillräcklig vägledning för tillämpningen och å andra sidan undvika att belasta lagtexten med en lång rad detaljer. Det har också ansetts angeläget att inte utforma uppgiftskatalogen på ett sådant sätt att mindre anpassningar av formulär för uppgiftsinsamling till skiftande praktiska behov och förhållanden skulle kräva medverkan av riksdagen.

Mitt tillvägagångssätt för att - utifrån angivna utgångspunkter - bestämma och avgränsa uppgiftsplikten har varit följande.

Kretsen av de uppgiftsskyldiga har bestämts med ledning av den förutnämnda kungörelsen om statistiska underlag från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus och den praxis som utvecklats i anslutning till den. Lagförslaget ger dock, jämfört med kungörelsen, en klar avgränsning av varje kategori uppgiftslämnare.

Beträffande kommunerna görs den förenklingen att de nu anges som uppgiftsskyldiga i lagen, medan detta förhållande f n framgår av ett antal olika författningar.

Inför ställningstagandet till frågan vilka uppgifter som skall lämnas med uppgiftsplikt har jag noga gått igenom de statistikprodukter vilka bygger på uppgiftsplikt. Vid den genomgången har jag bl a hämtat ledning från budgetberedningen av SCBs statistikproduktion. Från och med budgetåret 1987/88 har denna beredning utvidgats genom att SCB kommit att ingå i regeringens försöksverksamhet med treåriga anslagsramar. I samband därmed har verket utarbetat och redovisat en treårsplan för perioden 1987/88-1989/90 och nu senast för perioden 1990/91 - 1992/93. I varje treårsplan ingår detaljerade redovisningar för statistikprogram för olika områden med produkt- och projektspecificering.

Jag har också i viss mån kunnat falla tillbaka på det förhållandet att varje statistisk undersökningsserie resp. engångsundersökning prövats i det samrådsförfarande som gäller enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Det har uppgetts - bl a från FUD - att frågan om uppgiftsplikt eller inte ägnas en sorgfällig prövning i det förfarandet.

Till grund för mina bedömningar har också legat det femtiotal författningar som SCB utfärdat och offentliggjort inom ramen för sina befogenheter.

Denna genomgång har lett fram till en bestämmelse i lagen som i sak, om än icke i form, är identisk med den som förkommer idag. I specialmotiveringen utvecklar jag den närmare innebörden av de i lagtexten valda lokutionerna. Den tekniken har jag ansett vara att föredra framför att i själva texten söka precisera vad som avses; denna senare

teknik skulle ha gett en lagtext som till sin omfattning framstått som helt oacceptabel.

Som jag redan har antytt har jag tillåtit mig att föreslå den sakliga ändringen i förhållande till nuläget att uppgiftsplikt inte skall föreligga när den uppgift som efterfrågas avser förhållanden som ligger mer än tre år tillbaka i tiden. Jag har också övervägt att undanta prognoser och andra uppgifter som gäller framtida förhållanden från uppgiftsplikten men har stannat för att inte ge någon uttrycklig föreskrift om detta. Det har för mig framstått som uppenbart att sådana uppgifter av flera skäl sällsynt illa ägnar sig för ett inhämtande under tvång; det är för mig självklart att om sådana uppgifter skall tas in skall de lämnas frivilligt.

4.4 Information till uppgiftslämnare, samråd och offentliggörande

4.4.1 Uppgiftslämnarbegreppet

Med undantag av sådan statistik som bygger på fysikaliska mätningar o d, dvs som inte berör enskilda individer eller institutioner, finns det alltid uppgiftslämnare bakom en statistisk undersökning. Med uppgiftslämnare avses alla de enskilda, fysiska och juridiska personer, samt kommuner och andra offentliga organ, vilkas uppgifter bearbetas för statistisk presentation. Detta innebär att begreppet uppgiftslämnare i sin vidaste mening omfattar både dem som direkt lämnar uppgifter för (enbart) statistiskt ändamål, dem vilkas uppgifter lämnats primärt för annat ändamål för att dessutom användas för statistik och dem om vilka uppgifter finns tillgängliga trots att de inte lämnats direkt av den som uppgiften avser. Exempel på den sistnämnda kategorin kan vara uppgifter i socialtjänstens akter/register, i polisregister m fl.

4.4.2 Frivilliga uppgiftslämnare

Den statliga statistiken bygger till stor del på uppgifter som lämnas frivilligt. De som ombeds att bli uppgiftslämnare måste ges sådan information som gör det möjligt för dem att ta ställning till sin eventuella medverkan. Informationen utgör den grund på vilken de kan fatta sitt beslut att lämna uppgifterna eller att inte göra det. Detta är både ett etiskt och ett praktiskt krav. Det begrepp som brukar användas i samband med nyssnämnda beslutssituation är "informerat samtycke" (informed consent).

Det finns anledning att något närmare beröra detta begrepp. Det har fått en stor betydelse för inställningen till frivillig datainsamling för statistik och forskning såväl internationellt som i Sverige.

Det finns i dag en omfattande litteratur om innebörden och tillämpningen av begreppet. Det består av två led, informationen och det på denna grundade (eventuella) samtycket. Ett genomgående drag i diskussionen är att principen om informerat samtycke är ett uttryck för behovet

av ett sanningsenligt och respektfullt förhållande mellan statistikframställare och uppgiftslämnare. Det är rimligt att se ett informerat samtycke i statistiska sammanhang som en parallell till ett avtal mellan två jämbördiga parter. På basis av den information som uppgiftslämnaren får av den som framställer statistiken ger han sitt tillstånd att lämna de uppgifter som han förfogar över.

Med detta synsätt är det nödvändigt att se den information som lämnas som en väsentlig del av det "avtal" som träffas mellan uppgiftslämnaren och statistikern. Informationen måste därför vara så beskaffad att den inte utelämnar sådana fakta som kan påverka inställningen till att ingå detta "avtal", d v s lämna uppgifterna.

I olika dokument finns synpunkter på vilken information som bör lämnas i förevarande sammanhang. Den mest fullständiga katalogen torde finnas i den Yrkesetiska Deklaration som antagits av Internationella Statistiska Institutet (ISI) den 21 augusti 1985. Enligt denna bör informationen ge besked om

I) ändamålet med studien, troliga följder för handlandet etc
II) finansiären/ernas och arbets-(uppdrags-)givarnas identitet
III) förutsedda användningar av data, publiceringsformeretc
IV) (vid intervjuer) intervjuarens identitet och organisationstillhörighet
V) metod med vilken undersökningspersonen valts ut (urvalsram etc)
VI) undersökningspersonens/uppgiftslämnarens roll i undersökningen
VII) möjlig skada eller obehag för uppgiftslämnaren
VIII) graden av anonymitet och sekretess
IX) föreslagna anordningar för lagring av data, säkerhetsgrad etc
X) tillvägagångssätt i undersökningen (tid som åtgård för uppgiftslämnare etc)
XI) huruvida deltagandet är frivilligt eller obligatoriskt
XII) huruvida fakta av väsentlig betydelse har undanhållits (och när eller om sådana fakta kommer att röjas).

Katalogen är omfattande men ändå inte uttömmande. Ytterligare punkter kunde läggas till. Det är uppenbart att ett urval av de fakta som uppgiftslämnaren skulle kunna upplysas om måste ske. Både mängden och beskaffenheten av den information som bör lämnas för att utgöra ett relevant beslutsunderlag skiftar från undersökning till undersökning.

Några fakta som alltid bör ingå i informationen vid frivilliga undersökningar är besked om att uppgiftslämnandet är frivilligt, att ändamålet är statistik, på vems uppdrag den framställs, till vilka (tänkta) uppgiftslämnare man vänder sig, vad statistiken har för syfte och hur den är avsedd att bli offentliggjord, att uppgifterna är skyddade av sekretess och dess beskaffenhet och att uppgifterna kommer att bevaras/inte bevaras och i vilken form.

I förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, som gäller uppgiftsinsamling

på såväl frivillig som obligatorisk basis, både för statistik och andra ändamål, föreskrivs i 4 §:

> "Om myndigheten beslutar att inhämta uppgifter genom enkät till näringsidkare eller kommuner, skall i beslutet anges
>
> 1. den bestämmelse, enligt vilken skyldighet att lämna uppgifterna föreligger,
> 2. vilka slag av uppgiftslämnare som enkäten avser,
> 3. vad uppgiftslämnaren har att iaktta när enkäten besvaras,
> 4. vad uppgifterna skall användas till,
> 5. om samråd har förekommit enligt 3 § och, om så är fallet, med vem samrådet har ägt rum.
>
> Uppgift om beslutets innehåll skall tillställas var och en som anmodas att lämna uppgifter. Om det inte föreligger någon skyldighet att lämna uppgifterna, skall detta tydligt anges i enkäten".

Vid en frivillig intervju har uppgiftslämnaren rätt att under pågående utfrågning - och även senare - avbryta sin medverkan och kräva att lämnade uppgifter förstörs. Den rätten kan praktiskt utövas fram till dess att uppgifterna har börjat bearbetas hos mottagaren/statistikproducenten.

En speciell och känslig informationsfråga uppstår någon enstaka gång vid undersökningar, där någon del av informationen utelämnas avsiktligt för att den inte skall påverka svaren. Exempelvis utelämnas informationen om beställaren, finansieringen etc av den statistiska undersökningen särskilt vid attitydundersökningar, om man befarar att upplysningen kan påverka svaren. Vid experimentella undersökningar, särskilt inom psykologin, förekommer att det egentliga syftet med undersökningen döljs eller att respondenten avsiktligt vilseleds. Ur etisk synpunkt brukar rekommenderas att uppgiftslämnaren informeras på förhand om att viss information utelämnas eller rentav förvanskas, med tillägget att den korrekta och fullständiga informationen skall lämnas efter genomförd uppgiftsinsamling.

4.4.3 Uppgiftslämnare direkt till statistiken med skyldighet att medverka

Som redan tidigare har nämnts förekommer det endast vid folk- och bostadsräkningar att fysiska personer (enskilda individer) åläggs skyldighet att medverka. Däremot förekommer ett omfattande obligatoriskt uppgiftslämnande för rörelseidkare, fastighetsägare och en rad andra, närmast juridiska personer.

Om jag bortser från renodlat praktiska anvisningar och liknande så behöver uppgiftslämnaren formellt endast informeras om att han är skyldig att medverka och varför han är det. Faller uppgiftsskyldigheten under den förut nämnda förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, tillkommer den information som föreskrivs där. Även upplysning om konsekvenser

för den uppgiftsskyldige av uteblivna svar hör till sådan information som skall lämnas. Men därutöver är det rimligt att lämna i stort sett samma information som vid frivillig uppgiftsinsamling. Detta tillråds även i etiska rekommendationer.

I själva verket är det i dag, i statistikframställarens intresse, viktigt och nödvändigt att motivera uppgiftslämnaren genom att lämna fyllig, förklarande information om bakgrunden och syftet med datainsamlingen, sekretessen, bevaringsfrågor m m - med andra ord samma slags information som skulle lämnas om undersökningen varit baserad på frivilligt uppgiftslämnande. Att skapa förståelse för den aktuella statistiken och tilltron till sekretesskyddet bidrar till god kvalitet på statistiken.

4.4.4 Uppgiftslämnare till tillsyn och övrig administrativ offentlig verksamhet, vilkas uppgifter används även för statistik

Flertalet uppgiftslämnare i denna kategori har säkerligen ett intresse att få veta att deras uppgifter även läggs till grund för statistik. Detta gäller såväl uppgiftslämnare med uppgiftsplikt (till skattemyndighet, till tullverket, till socialförsäkringen etc) som uppgiftslämnare som i andra fall har att göra med myndigheter (t ex söker ett visst tillstånd, bidrag etc).

Beträffande innehållet i informationen kan generellt sägas att intresset torde motsvara det som finns hos dem som lämnar uppgifter till statistiken direkt.

Problemet med informationen till denna kategori uppgiftslämnare är snarare av praktisk natur. Att en fullständig information skall lämnas på t ex deklarationsblanketter eller på blanketter för anmälningar till folkbokföringen är praktiskt svårt och dyrbart. Därtill kommer svårigheten att på förhand någorlunda heltäckande informera om den framtida statistiska användningen. I en del fall, t ex där uppgifterna härstammar från sociala myndigheters aktiviteter, kan det rent av vara ogörligt att lämna den.

Trots svårigheterna är det ändå angeläget att förbättra informationen om den statistiska användningen av uppgifter som lämnats för tillsyns- och övriga administrativa ändamål. Det förefaller dock inte vara möjligt att lämna mera konkreta anvisningar till myndigheterna om hur denna informationsskyldighet skall fullgöras. Varje myndighet får, med andra ord, själv göra en bedömning av hur informationen skall förmedlas och hur omfattande den skall göras.

4.4.5 Samråd med företrädare för uppgiftslämnare

Det finns idag inte någon organisation eller annan sammanslutning som kan sägas representera de fysiska personer som ombeds eller åläggs att medverka i statistikframställningen genom att lämna uppgifter. Kommer en statistisk undersökning att ge upphov till ett personregister i datalagens mening kan datainspektionen i viss mening sägas vara

representant för enskilda personers integritetsintressen, vilka bevakas i samband med inspektionens prövning enligt datalagen. I övrigt förekommer i statistisk praxis att man, särskilt vid undersökningar som vänder sig till en viss bestämd population, t ex medlemmar i en organisation, samråder med organisationen i fråga. Ett visst sätt att inhämta uppgiftslämnarnas inställning m m provundersökningar inför en undersökning sägas vara. Sådana brukar föregå i vart fall större statistiska undersökningar.

Annorlunda förhåller det sig med statistiska undersökningar där undersökningspopulationen utgörs av näringsidkare eller kommuner. Sådan uppgiftsinsamling faller under den generella förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Enligt denna förordning skall myndigheten samråda med organisation eller annan som kan anses företräda de näringsidkare och kommuner som skall lämna uppgifterna, innan myndigheten beslutar om ett nytt formulär till blankett eller en icke obetydlig ändring i ett tidigare fastställt formulär. Samråd skall också omfatta ev frågor om urvalet av uppgiftslämnare och tiden för enkätens genomförande.

För att företräda näringslivet vid detta samråd har näringslivets organisationer bildat Företagens uppgiftslämnardelegation (FUD). För kommunernas del fylls denna roll också av kommunförbundet resp landstingsförbundet.

Samrådsförfarandet innebär en viktig garanti för att uppgiftslämnarnas intressen kommer fram i samband med planeringen av en statistisk undersökning och att dessa intressen beaktas. Samrådets roll i den statliga statistikverksamheten bör därför stärkas. Det bör omfatta alla moment i den planerade statistikframställningen. Till skillnad från vad som gäller i dag bör representanten för uppgiftslämnarna ges möjlighet att begära samråd även om det annars av omständigheterna framgår att samrådet kan underlåtas.

Enligt nu gällande ordning kan det organ som företräder uppgiftslämnarna inte överklaga beslutet rörande en undersökning som går emot organets uppfattning. Samrådsorganet får en starkare ställning om detta läge ändras därhän att myndighetens beslut i händelse av oenighet - t ex huruvida en planerad uppgiftsinsamling kan genomföras under uppgiftstvång eller inte - kan överklagas. Visserligen kan beslutet verkställas trots överklagandet, om inte inhibition meddelas, men ett domstolsavgörande kan tjäna som en viktig vägledning för framtiden. Jag förordar att det införs en möjlighet att överklaga ett beslut varigenom en myndighet efter samråd beslutar att genomföra en uppgiftsinsamling. Förslaget behandlas närmare i specialmotiveringen.

4.4.6 Offentliggörande

Statlig statistik definieras här som sådan statistik som statliga myndigheter framställer i syfte att i statistisk form belysa förhållanden och utveckling i samhället. För att det syftet skall tillgodoses är det nödvändigt att den statliga myndighet som framställt sådan statistik aktivt verkar för dess spridning. Det räcker inte med att

statistiken som regel blir tillgänglig för den som önskar ta del av den med stöd av offentlighetsprincipen, även om denna princip i vissa fall kan vara ett hjälpmedel för att få tillgång till viss statistik. Någon föreskrift i författning om skyldigheten att offentliggöra finns inte i dag.

Enligt mina direktiv bör det av en ny reglering för den statliga statistikproduktionen framgå att statistiken skall offentliggöras på ett överskådligt och lättfattligt sätt. För en sådan ordning talar som nyss anförts givetvis det allmänna ändamålet med att framställa statlig statistik. Det får därför enligt min mening anses både riktigt och viktigt att göra offentliggörandet till en i lag förankrad skyldighet för myndigheterna.

Hur detta offentliggörande skall ske kan inte gärna uttryckas i generella termer. Olika media, mest tryck men också tillgång genom databaser, distribution av disketter m m kan, beroende på tänkta intressenter för statistiken, tekniska möjligheter, kostnader och andra omständigheter tänkas som distributionskanaler. Det bör ankomma på statistikframställaren att med syftet för ögonen välja lämpliga former för offentliggörandet.

4.5 Anonymisering och återidentifiering

Skyddet mot avslöjande, dvs röjande av till vem vissa uppgifter som används i statistikframställningen är att hänföra, är mycket viktigt på statistikområdet. Ett ofta använt förfarande för att stärka detta skydd är anonymisering av uppgifter om enskilda. Förfaringssättet för att återfinna identiteten i den anonymiserade uppgiften benämns återidentifiering.

Anonymisering innebär att till en viss person direkt hänförliga identitetsuppgifter som namn, personnummer eller därmed jämförbara igenkänningstecken avlägsnas. Ett annat förfaringssätt för anonymisering är att avlägsna ifrågavarande igenkänningstecken men ersätta ett av dem, i praktiken personnumret (eller organisationsnummer) med ett tal vars innebörd endast kan klargöras, dvs återföras till det ursprungliga numret med hjälp av en annan sifferkombination. Förfarandet betecknas med kryptering eller chiffrering och nyssnämnda sifferkombination kallas krypteringsnyckel. Utan tillgång till denna nyckel kan det krypterade identitetsnumret inte återskapas. Båda nämnda förfaringssätt för anonymisering anses utgöra ett mycket gott skydd mot röjanden.

För att ytterligare förstärka verkan av anonymiseringen brukar ibland, särskilt då det gäller mycket känsligt material, ytterligare åtgärder vidtas. Extrema värden på vissa variabler i uppgifterna, som inkomst och förmögenhet, förgrovas, ovanliga yrken tas bort etc. Behålls uppgiften om födelseår och eventuellt även födelsemånad för att möjliggöra statistisk bearbetning av dessa tas dock födelseuppgiften bort.

Ett statistiskt register som har undergått anonymisering faller även fortsättningsvis under statistiksekretessen i 9 kap. 4 § SekrL. I

nyssnämnda lagrum sägs nämligen bl a att "uppgift...som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförbart till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men". Eftersom risken för röjande som framgår av vad nedan sägs inte helt kan elimineras även om uppgifterna är anonymiserade, innebär detta att uppgifterna, i vart fall till den del röjanderisken kvarstår, alltjämt är sekretessskyddade. Däremot bortfaller ev. skydd enligt datalagen för personregister som undergått avidentifiering.

Beträffande kryptering som anonymiseringsmetod är dess speciella egenskap att den möjliggör ett återskapande av identiteterna. För statistiska material av speciellt intresse för statistik och forskning, där ett sammanförande med andra material i framtiden skulle omöjliggöras om inte dessa igenkänningstecken kunde återskapas, är krypteringen en lämplig metod. Det bör dock anmärkas att när det gäller personregister som förs med hjälp av ADB är datalagen tillämplig hur tillförlitlig anonymiseringsmetoden än är. Det krävs en oåterkallerlig avidentifiering för att ett personregister i datalagens mening inte skall anses föreligga.

Tekniska förfaringssätt för krypteringen har på regeringens uppdrag utvecklats av SCB. Krypteringen förutsätts användas mycket selektivt och för närvarande är ett regeringsbeslut nödvändigt för tillämpningen. Den för återidentifieringen nödvändiga krypteringsnyckeln förutsätts bli förvarad hos en neutral myndighet, dvs en annan myndighet än den som förfogar över själva det anonymiserade registret.

Enligt min uppfattning bör alla statistiska register - dessa är så gott som hundraprocentigt ADB-baserade idag - anonymiseras efter det att statistiken har framställts. Anonymiseringen ger ett gott skydd för uppgiftslämnarna och sett ur det statistiska intressets synvinkel finns det inte någon anledning att behålla identitetsuppgifterna. Eventuella ytterligare bearbetningar kan ju genomföras på ett avidentifierat material. Dessutom kan i speciella fall kryptering tillgripas.

Anonymiseringen bör som jag ser det genomföras "utan dröjsmål" efter det att statistiken framställts. Detta betyder att materialet bör anonymiseras när eventuella kontroller, andra statistiska åtgärder i samband med statistikframställningen och, när fråga är om undersökningar som lagts upp som s k longitudinella studier, sådana har genomförts. Anonymisering skall självfallet inte genomföras om det finns bestämmelser i t ex arkivförfattning som förutsätter att materialet behålls intakt i alla hänseenden.

Anonymiseringens syfte är att förhindra att identiteten för den person som är i fråga avslöjas. Skyddet är dock inte totalt. I många fall finns det möjligheter att genom tekniska förfaranden återskapa identiteten för en större eller mindre del av personerna i det anonymiserade materialet. Möjligheterna att tillämpa sådana förfaranden har sysselsatt dataexperter och metodstatistiker i åtskilliga år. Litteraturen över området är nu omfattande. Det har också gjorts olika empiriska försök för att underbygga slutsatserna beträffande återidentifiering.

Avsikten med försöken har varit att bedöma risknivån för återidentifiering och behovet av skyddsåtgärder.

Läget beträffande återidentifiering kan i grova drag sammanfattas på följande sätt.

Återidentifiering förutsätter alltid att "angriparen" har information utöver den som han kan ha tillgång till i det anonymiserade registret. Det ur skyddssynpunkt mest riskabla är att angriparen har tillgång till ett annat register med identitetsdata och med andra uppgifter som delvis sammanfaller med uppgifterna i det anonymiserade registret. Det krävs också i praktiken att han har tillgång till en datorutrustning med tillräcklig kapacitet.

Även om återidentifiering sålunda kräver avsevärda och mycket svåråtkomliga resurser, kan den inte helt uteslutas eller omöjliggöras. Det bör också noteras att förut nämnda ytterligare skyddsåtgärder som förgrovning av materialet m.m alltid innebär en minskning av informationsvärdet i det anonymiserade registret. Särskilt i forskningssammanhang kan konflikten mellan intresset att kunna göra avsedda bearbetningar och strävan att skydda uppgiftslämnarna genom särskilda, informationsminskande åtgärder ge sig till känna.

Med hänsyn till riskerna för otillbörlig återidentifiering bör det i lagen införas ett uttryckligt förbud mot att sammanföra en anonymiserad uppgift med andra uppgifter i syfte att återfinna den enskildes identitet. Förbudet bör vara straffsanktionerat.

4.6 Uppdragsverksamheten

Det är numera vanligt att statliga myndigheter åtar sig att mot ersättning utföra uppdrag för annans räkning. Denna uppdragsverksamhet utförs alltså vid sidan av den anslagsfinansierade, dvs den som betalas med medel som riksdagen anvisat. Intäkter och kostnader för uppdragsverksamheten redovisas följaktligen särskilt i myndighetens budget och bokslut.

Det kännetecknande för uppdragsverksamheten var tidigare att den hade ett mera begränsat intresse och avsåg att tillgodose särskilda beställares eller avnämares behov. Anslagsverksamheten å andra sidan hade ett vidare, allmänt syfte. Så är i dag generellt sett inte fallet. Verksamheter som tidigare varit anslagsfinansierade har förts över till uppdragsverksamhet. Skiljelinjen är alltjämt helt klar i fråga om uppdrag från kommuner och enskilda - sådana beställningar kan endast utföras såsom uppdragsverksamhet. Och för all uppdragsverksamhet gäller att den skall vara självfinansierad.

För att kunna bedriva uppdragsverksamhet bör en myndighet kunna stödja sig på ett särskilt bemyndigande från regeringen. Ett sådant bemyndigande finns i instruktionen (1988:137) för SCB. I instruktionens 3 § föreskrivs att verket inom sitt ansvarsområde i mån av resurser skall utföra statistiska undersökningar med flera däri specificerade arbetsuppgifter och får åta sig sådana uppdrag från andra

uppdragsgivare (understrykningarna har gjorts av mig). Det innebär skyldighet att åta sig uppdrag från statliga organ och kommuner och en möjlighet att åta sig uppdrag från enskilda.

SCB:s uppdragsverksamhet är omfattande och svarar idag för nära 25% (118 mkr) av den totala omsättningen. I detta sammanhang behandlas emellertid endast den del av uppdragsverksamheten som avser statistikframställning. Från sådana uppdrag som gäller t ex konsultationsverksamhet och databehandling bortses alltså. En erinran om denna verksamhet finns emellertid i det utkast till statistikförordning som bifogas betänkandet.

Avgörande för om ett uppdrag som innefattar statistikframställning kommer att omfattas av den reglering som jag föreslår skall införas blir om uppdraget härrör från statsmakterna eller från en statlig myndighet (eller därmed jämställt statligt organ). Det bör därvid vara utan betydelse om det är frågan om det är hela statistikframställningen som skall utföras eller bara delar av den. Samtliga inblandade myndigheter bör i tillämpliga delar bli bundna av regleringen. Inte heller är den formella rubriceringen av statistikframställningen som anslagsfinansierad eller uppdragsfinansierad av betydelse för tillämpningen av regleringen. Däremot faller uppdragsverksamhet för kommunernas och enskildas räkning formellt utanför. Det har emellertid framstått som både rimligt och riktigt att en statlig myndighet även när den agerar på den öppna marknaden håller viss standard i olika hänseenden. En bestämmelse om att de normer som gäller i den "vanliga" verksamheten också skall iakttas i uppdragsverksamheten har därför tagits in i utkastet till statistikförordning.

4.7 EG-anpassning

Enligt regeringens direktiv (dir. 1988:43) angående beaktande av EG-aspekter skall kommittéer och särskilda utredare undersöka vilken gemensam ordning som i förekommande fall råder inom EG inom det aktuella ämnesområdet och i sina förslag ta tillvara de möjligheter till harmonisering som finns. Vidare skall redovisas hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler m m. Slutligen skall de statsfinansiella och övriga samhällsekonomiska effekter redovisas som uppkommer av de förslag som läggs fram som innebär anpassning till EG:s regler m m.

Under våren har Sverige varit engagerat i ett samarbete med övriga EFTA-länder avseende en genomgång av de regler av olika dignitet - acquis - som gäller inom EG på statistikområdet. Syftet har varit att belysa vilka eventuella problem som en anpassning till dessa regler skulle medföra i en eventuellt kommande gemensam europeisk ekonomisk sfär (EES). Jag har under hand inhämtat, och genom egen analys av EGs regler konstaterat, att de förslag som jag här lägger fram inte kan förutses vålla några svårigheter vid anpassningen till EG:s motsvarande reglering.

När det gäller frågan om uppgiftsplikt eller inte är regleringen inom EG sådan att det ankommer på de enskilda medlemsländerna att själva

bestämma i vad mån en uppgiftsinsamling från enskilda skall vara frivillig eller inte.

Inte heller när det gäller överlämnande av statistikuppgifter till ett eventuellt kommande gemensamt statistikorgan behöver det uppstå problem i legalt avseende. Det är att notera att det endast lär bli fråga om att lämna över sådant material som enligt sekretesslagstiftningen är tillgängligt för alla och envar, i varje fall efter en s k skadeprövning.

Beaktandet av EG-aspekterna har avsatt en regel i förslaget till statistikförordning där SCB åläggs att svara för framställning och tillhandahållande av statistik som krävs "... i samarbetet med främmande stater, sammanslutningar av stater och internationella organ, i den mån uppgiften inte ankommer på annan myndighet."

Enligt min bedömning får de åtgärder som kommer att behövas från svensk sida i förekommande fall behandlas i den budgetprocess som då är aktuell och med de sedvanliga kontakter med departement och myndigheter som innefattas i denna process. Det är således i det sammanhanget och inte i det förevarande utredningsarbetet som statsfinansiella och andra samhällsekonomiska aspekter bör läggas på EG-samordningen.

5 SCB OCH DEN STATLIGA STATISTIKFRAMSTÄLLNINGEN

SCB är enligt sin instruktion (1988:137) central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen. SCB skall bl a också svara för samordning av den statliga statistikproduktionen samt verka för samordning mellan statlig och annan statistikproduktion, utarbeta nomenklatur och klassificeringsnormer för statistiken och göra långsiktiga prognoser enligt särskilda beslut av regeringen. På uppdrag av en myndighet skall SCB utföra statistiska undersökningar och intervju- och enkätundersökningar, utföra manuell och maskinell statistisk databehandling samt bedriva statistisk konsultationsverksamhet. Uppdrag får utföras även åt t ex privata uppdragsgivare. Uppdragen skall utföras mot ersättning.

SCB ansvarar för huvuddelen av den statliga statistikproduktionen. Enligt förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m.m skall statliga myndigheter samråda med SCB ifråga om insamling av uppgifter till samt planering, produktion och publicering av statistik utom sådan som är av intresse enbart för den myndighet som utarbetar statistiken. Samråd skall också äga rum i fråga om ändring av administrativa förfaranden som är av betydelse för statistikproduktionen hos SCB, i fråga om yttrande eller förslag i statistiska frågor till internationella organ samt när det gäller deltagande i internationella konferenser som behandlar statistiska frågor.

SCB är organiserad på sju avdelningar, nämligen en avdelning för arbetsmarknadsstatistik, en för areell statistik, en för företagsstatistik, en för individstatistik, en för utvecklingsverksamhet, en för statistikservice och en för driftverksamhet. Därutöver finns fristående funktioner för utlandsverksamheten och för ekonomi, juridik och personal.

Verksamheten bedrivs på två orter, Stockholm och Örebro, med ca 600 anställda i Stockholm och ca 700 anställda i Örebro. Dessutom finns regionalt placerade intervjuare runt om i landet och ett par SCB-kanslier.

Organisatoriskt är uppdrags- och anslagsverksamheten integrerade. I normalfallet är den som genomför ett uppdrag samma person som ansvarar för den anslagsfinansierade verksamheten inom det aktuella området. Vid vissa enheter med särskilt omfattande uppdragsverksamhet finns det personal som enbart sysslar med sådan. Den sammanlagda arbetsinsatsen inom uppdragsverksamheten omräknad till helårspersoner motsvarar ca 250 personer.

SCB ingår i försöken med treåriga budgetramar. SCB tillämpar dessutom programbudgetering och tilldelas anslag i programtermer. Följande huvudprogramindelning gäller för SCB:

I Statistik, register och prognoser
II Uppdragsverksamhet

Program I är indelat i 14 delprogram, ett för varje departement, och ett för gemensamma frågor.

En genomgång av den ekonomiska omfattningen av SCB:s huvudprogram I och dess olika delprogram visar att delprogrammet för den ekonomiska statistiken (finansdepartementet) är det mest utgiftskrävande (ca 67 milj kr av totalt 361 milj kr under budgetåret 1989/90). Delprogrammet för jordbruksstatistik är näst störst med utgifter på ca 47 milj kr. Arbetsmarknadsstatistiken på tredje plats kostar ca 44 milj kr och statistiken inom civildepartementets område ca 40 milj kr.

Anslaget till uppdragsverksamheten är ett s k 1000-kronorsan-slag. Till den del löpande utbetalningar inte kan finansieras med löpande inbetalningar får SCB disponera en rörlig kredit hos riksgäldskontoret maximerad till 15 milj kr.

SCB har en omsättning på drygt 500 milj kr varav 118 milj kr är uppdrag. Målet för uppdragsverksamhetens volym under innevarande treårsperiod är enligt budgetpropositionen 1990 en ökning med 5 % per år. För de första två åren har ökningen hittills varit sammanlagt 22 %.

En stor del av den statliga statistikframställningen sammanfördes under 1960-talets första år till SCB. Centralisering har alltsedan dess varit en huvudprincip för den statliga statistiken. SCB har i rapporten "SCB fram till 1993" redovisat de argument som man menar talar för centralisering resp. sektorisering/decentralisering av statistikframställningen. Den redovisningen förtjänar att i sammanfattad form i sak återges som en illustration till SCB:s syn på den egna rollen i framtiden..

1. Det avgörande argumentet för att den statliga statistikproduktionen skall vara organiserad som en centralbyrå och inte som flera statistiska byråer knutna till olika verksamheter är omsorgen om statistikens oberoende. Den räknande instansen skall, idealt sett, inte ha några andra uppgifter eller funktioner än att räkna fram, presentera och förklara den officiella statistiken så att den direkt och indirekt blir tillgänglig som statistik för alla i offentligheten. Den skall inte ha några andra intressen att försvara än statistikens integritet och ställning. Det institutionella oberoendet är ofta en första förutsättning för tilltro till statistiken men utgör ingen garanti i sig för opartiskhet och objektivitet.

2. Om statistikproduktionen är sektoriserad måste flera myndigheter samla in uppgifter från företag och individer. Ofta behövs samma uppgifter i flera avseenden. Det medför att uppgiftslämnarbördan ökar. Genom att uppgiftsinsamlingen samordnas av en centralbyrå kan uppgiftslämnarbördan för företag och individer begränsas och fördelas så att ingen blir orimligt belastad. Dessutom kan statens kostnader för dubbelinsamling av uppgifter undvikas. I länder med sektoriserad statistikproduktion söker man lösa sistnämnda problem genom att inrätta ett särskilt överordnat organ för samordning av statistikproduktionen.

3. Om statistikproduktionen samordnas av en centralbyrå blir det lättare att samordna också mätmetoder, klassificeringar och definitioner så att statistiken blir jämförbar inom och mellan olika samhällsområden. Samordningen är särskilt viktig på den ekonomiska statistikens område bland annat för att den skall kunna sammanställas i konsistenta nationalräkenskaper och finansräkenskaper.

4. Om statistikproduktionen sektoriseras blir den oftast begränsad till s k verksamhetsstatistik. En inkomststatistik som görs av t ex riksskatteverket blir inte meningsfull om den enbart baseras på de uppgifter som finns i deklarationerna. För att kunna göra statistik om disponibel inkomst med fördelning efter yrke, arbetstid, hushållssammansättning m.m skulle RSV behöva samla in uppgifter om bl a bostadsbidrag, socialhjälp, arbetstid, yrke och familjesammansättning. Å andra sidan gäller ofta att kraftfulla sektorsintressen kan driva fram viktig statistik för verksamheten mera effektivt än en centralbyrå som agerar på egen hand.

5. Om statistiken skall kunna användas och analyseras i flera myndigheter, organisationer, företag, kommuner etc. blir den lättare tillgänglig om den officiella statistiken finns samlad hos en myndighet och görs tillgänglig i publikationer, bibliotek och elektroniska databaser. Det internationella utbytet av statistik blir mycket försvårat om statistikproduktionen är sektoriserad och spridd på många myndigheter. Med statistiken samlad blir det möjligt att organisera effektiv upplysningstjänst, bibliotek m.m i anslutning till statistikproduktionen.

6. En sektoriserad statistikproduktion blir problematisk ur integritetssynpunkt eftersom känsliga uppgifter om individer skulle behöva finnas hos många myndigheter som handlägger individuella ärenden. Individer och företag skulle behöva utsättas för samma frågor från många olika myndigheter, vilka skulle behöva byta data med varandra i mycket stor utsträckning. På denna punkt står dock valet mellan ansamling av känsliga uppgifter hos en centralbyrå, där själva ansamlingen kan te sig integritetshotande, och att många myndigheter får ha uppgifter om enskilda för statistikproduktion, uppgifter som inte är nödvändiga för handläggningen av t ex enskildas beskattning, sjukförsäkring etc. Ansamling av känsliga uppgifter hos en centralbyrå medför särskilda krav men också särskilda möjligheter att utforma ett effektivt dataskydd.

7. Om statistikproduktionen är samordnad i en centralbyrå sker ansamling av högt specialiserad kompetens i statistik och bl a ADB som kan utnyttjas i kvalitetsarbetet på alla olika statistikgrenar. Utbyte av erfarenheter, spridning av nya metoder och ny teknik underlättas mellan statistikgrenarna och med forskning och systerorganisationer i andra länder. Kontinuerlig rationalisering av statistikproduktionen underlättas.

När statistikproduktionen sammanfördes till SCB i början av 1960-talet efter riksdagens beslut fanns - betonas det i rapporten- ytterligare ett starkt skäl. SCB:s dator var då en av de mycket få kraftfulla datorerna inom den civila statsförvaltningen. De fördelar för stati-

stikproduktionen jämfört med tidigare manuella och mekaniska metoder som datorn erbjöd var enorma . Datorkraften var mycket dyr och var därför ett viktigt skäl för centralisering. Detta skäl har nästan helt försvunnit i takt med att datorer med tillräcklig kapacitet har införts på många håll.

Argumenten för en sektorisering av statistikproduktionen gäller enligt SCB främst det avstånd som uppstår mellan produktion och användning då produktionen är centraliserad. En specialiserad statistikproducent har svårt att uppnå tillräcklig ämneskunskap. Utan denna förlorar statistikproduktionen lätt i relevans och djup. Det är ofta först vid analysen i konkreta tillämpningar som man upptäcker fel och inkonsistenser. I ett system med centraliserad statistikproduktion krävs särskilda utbildningsanstängningar och effektiva former för samverkan med statistikanvändarna i olika verksamheter. Det krävs också ämnesanalytisk specialkompetens vid en centralbyrå, vilket kan innebära viss dubblering i statistiksystemet som helhet.

Den detaljerade kunskap om statistikinsamling och registeranvändning som samlas vid en centralbyrå utgör å andra sidan ofta också en bra grund för analysverksamhet. På många områden i ett litet land som vårt är det knappast realistiskt att förutsätta kvalificerad statistisk kompetens knuten till alla typer av verksamhet. Där statistiken används fel uppstår inget positivt värde.

SCB framhåller avslutningsvis att frågan om samordning och sektorisering behöver prövas från fall till fall. Det är ingalunda till skada för den officiella statistiken att verkets ställning och verksamhet på olika områden ifrågasätts och prövas mot alternativa organisationsformer för statistikproduktion och analysverksamhet.

Det ligger, som jag redan tidigare har konstaterat, självklart utanför mitt uppdrag att uttala någon åsikt om, än mindre komma med förslag till förändringar i fråga om hur den statliga statistikframställningen bör vara organiserad. Det må emellertid vara mig tillåtet att göra några kommentarer i anslutning till SCB:s mer principiellt anlagda syn på den egna rollen vid framställningen av den statliga statistiken. Det lagförslag som jag har tagit fram utgår från att det, som idag, skall finnas en central förvaltningsmyndighet på området; det är direkt uttalat i utkastet till statistikförordning att den myndigheten skall vara SCB. Mot bakgrund främst av den samordnings- och samrådsfunktion som tillkommer SCB, kan det ha sitt intresse att översiktligt betrakta den omvärld i vilken dessa funktioner skall utövas.

De statliga förvaltningsmyndigheterna har att följa utvecklingen inom sina tillsynsområden och ta de initiativ som utvecklingen ger anledning till. Förvaltningsmyndigheterna betraktar som regel statistik som ett värdefullt hjälpmedel i det arbetet. Statistik kan ställas samman om myndighetens tillsynsområde eller "marknad" i mer eller mindre egentlig bemärkelse och utgöra underlag för att planera och prioritera myndighetens verksamhet. Statistik kan också användas för uppföljning av verksamheten och dess resultat. Det är vanligt att myndigheterna räknar fram statistik om antalet ärenden per ärendetyp, "kundkategori", geografiskt område, för olika tidsperioder etc. Statistik om

allmänna förhållanden används ofta som underlag för beslut i enskilda ärenden. "Riktvärden" åberopas för att bedöma enskilda fall, t ex på miljöområdet.

Statistik har länge använts som hjälpmedel för att beräkna och motivera anslagsyrkanden. Den nu aktuella successiva övergången till treårsbudgetering medför krav på att ett fylligare och mer långsiktigt ekonomiskt planeringsunderlag redovisas för statsmakterna. Detta kommer utan tvekan att leda till ökad efterfrågan på statistik.

Myndigheten finner inte sällan att det saknas centralt producerad statistik av ett slag som myndigheten behöver. Om det finns sådan statistik är den kanske inte anpassad till myndighetens behov när det gäller kvalitet, detaljrikedom och aktualitet. Myndigheten kan tillgodose sitt behov genom att begära att SCB skall ta fram det som behövs inom ramen för dess anslagsfinansierade verksamhet. Samrådet med SCB kan leda till att myndigheten ställer sitt administrativa material, dataregister etc till SCB:s förfogande för att SCB skall framställa statistik. Därvid förutsätts att statistiken har ett mera allmänt intresse än att enbart tillgodose myndighetens behov samt att anslagsmedel kan uppbringas. En annan möjlighet är att statistiken tas fram genom uppdrag till SCB eller någon annan organisation som åtar sig sådana uppdrag. Detta förutsätter att myndigheten har medel att finansiera uppdraget. Ett tredje alternativ är att myndigheten själv producerar statistiken. Detta alternativ har numera blivit mycket vanligt, eftersom det ofta ter sig som snabbast och billigast, om än inte alltid materiellt bäst.

Myndigheternas växande statistikbehov i kombination med deras förbättrade möjligheter att själva producera statistik, har lett fram till att den statliga statistikframställningen numera kan karaktäriseras som ett blandat system i dimensionen centralisering/sektorisering. SCB framställer visserligen mycket statistik av allmänt intresse, men praktiskt taget varje förvaltningsmyndighet tar också fram statistik inom sitt område. En del av denna statistik är också av allmänt intresse. Inte mindre än 14 myndigheter publicerar statistik i Sveriges Officiella Statistik.

Den ökade sektoriseringen av statistikframställningen beror till stor del också på utvecklingen inom datorområdet. Priserna sjunker både på hård- och mjukvara för en given dataoperation. Datorerna blir alltmer användaranpassade och ekonomiska att använda även när datamängderna är relativt små. Kostnaderna för att utbilda och använda arbetskraft för informationsbehandling sjunker också. Även små myndigheter använder ADB för beräkningsändamål m.m och anskaffar egna datorer. Den ökade tillgången på personal med ekonomisk-samhällsvetenskaplig utbildning på myndigheterna är ytterligare en faktor som har ökat möjligheterna att använda statistisk metodik. Flera av de förutsättningar som låg till grund för beslutet 1960 om statistikens centralisering har därmed ändrats i väsentliga hänseenden, vilket belyses av följande citat från det utredningsbetänkande som föregick beslutet:

"I nuvarande läge måste uppmärksamheten särskilt inriktas på de rationaliseringsvinster som möjliggöres av den tekniska utvecklingen både på maskin- och metodområdet. Det är naturligt att så revolutionerande nyheter som de moderna elektroniska databehandlingsmaskinerna måste påverka organisationsformerna för statistikproduktionen. Den nya maskintekniken erbjuder möjligheter till en integration av olika bearbetningsmoment och därmed snabbare och säkrare statistik, samtidigt som rationaliseringsvinster kan uppnås på personalsidan. Samtidigt krävs en detaljerad planering och programmering dels för att anpassa bearbetningen av olika statistikgrenar för maskinerna och dels för att bereda maskinerna en jämn belastning så att data från olika grenar når fram till maskinell bearbetning i ett jämnt flöde. Personal med olika kvalifikationer behövs för planeringens och programmeringens genomförande. Särskilt den högkvalificerade personalen i denna verksamhet kan utnyttjas effektivast, om statistikproduktionen koncentreras till en gemensam enhet. Även den intima samverkan som krävs för planering och programmering av olika grenar kan smidigast ske inom ramen för en administrativ enhet. Ur dessa för en rationalisering av statistikproduktionen tungt vägande synpunkter ter sig sålunda en långt gående koncentration av statistikproduktionen till en enhet önskvärd." (SOU 1959:33 sid 162 f.)

SCB:s relativa betydelse som statistikproducent kommer sannolikt att minska i framtiden under det att de enskilda myndigheternas andel av statistikframställning ökar. Men behovet av samordning på statistikområdet kommer att bestå. Terminologi och klassificeringar måste rimligen vara desamma på olika myndigheter. Uppgiftslämnandet behöver fortlöpande rationaliseras. Publiceringen av statistiken bör ske på ett sätt som underlättar konsumenternas överblick och användning av statistiken. SCB:s roll som samordnande och sammanhållande instans kommer alltså att öka i takt med att statistikframställningen ute på myndigheterna ökar. SCB:s roll gentemot myndigheterna som konsult i statistiska metodfrågor (t ex samplingteknik) kommer att bli än mer betydelsefull.

För att SCB skall kunna utöva sin samordnande och rådgivande roll gentemot myndigheterna krävs att statistiksamrådet mellan myndigheterna upprätthålls effektivt. I det utkast till statistikförordning som jag har utarbetat betonas detta samspel mellan SCB och övriga myndigheter.

6 UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN

Den rättsliga regleringen av den officiella statistiken i olika länder uppvisar påtagliga likheter, särskilt då det gäller sekretesskydd för de enskilda uppgifterna och gränsdragningen mellan den statistiska användningen av dessa å ena sidan och användningen för tillsyns- och övriga administrativa syften å den andra. Däremot finns det stora skillnader beträffande själva organisationen av det statliga statistiska systemet. Flertalet länder har en stark koncentration av den statliga statistikframställningen till ett centralt statistiskt verk, medan andra har ett decentraliserat system. För att något belysa de utländska förhållandena har jag tagit fram några exempel på dessa, som redovisas i det följande i korta sammanfattningar.

AUSTRALIEN

Den federala statistikproduktionen regleras av en lag antagen 1905, Census and Statistics Act, med senaste ändringar år 1983. Till denna lag är anknutna dels en lag som reglerar förhållandet till delstaterna och dels andra författningar såsom Australian Bureau of Statistics Act och Determination under the Census and Statistics Act 1905.

Statistikproduktionen är koncentrerad till Australian Bureau of Statistics. Till denna är knutna lokalavdelningar i varje delstat, som även har till uppgift att delta i informationsförsörjningen till de delstatliga organen. Census and Statistics Act ålägger byrån att samla, analysera och publicera statistik inberäknad folkräkningarna. Lagen ger också ett generellt bemyndigande att kräva in uppgifter med uppgiftsplikt enligt specifikation av regeringen. Sådan specifikation ges i en särskild förordning med en tämligen lång uppräkning av uppgiftskategorier som ingår i uppgiftsskyldigheten. Australian Bureau of Statistics har tillgång till administrativa dokument för statistisk bearbetning.

Författningarna som reglerar statistikproduktionen innehåller en rad bestämmelser avsedda att skydda uppgiftslämnarnas intressen av sekretess och integritet. Även skyldigheten att sörja för god informationsspridning är författningsbestämd.

Fr o m 1988 gäller också i Australien en lag till skydd för den personliga integriteten, Privacy Act, som även den innehåller bestämmelser till skydd för uppgiftslämnarnas sekretessintressen.

DANMARK

Den statliga statistiken i Danmark är centraliserad till Danmarks Statistik. Den huvudsakliga legala grunden för byråns verksamhet är en lag om Danmarks Statistik, senast ändrad 1971. Verket intar en självständig ställning och lyder under finansministeriet. Lagen om Danmarks Statistik ger byrån en generell befogenhet att samla in uppgifter som behövs för statistiken från såväl myndigheter som enskilda med uppgiftsplikt. En till byrån knuten styrelse med bred representa-

tion har att bestämma om hur den får utnyttja sin befogenhet att kräva in uppgifter och om byråns statistikprogram och budget. Ett flertal rådgivande kommittéer finns knutna till byrån.

Uppgiftslämnarna skyddas mot att deras data används för annat än framställning av statistik. Uppgifter som inte längre behövs skall gallras. Identifierbara data får inte lämnas ut. Känsliga personliga uppgifter får inte samlas in annat än med stöd av särskild lag. Samkörningar av statistiska uppgifter med uppgifter hämtade från administrativa källor är tillåtna om syftet är rent statistiskt.

Användningen av tillsynsuppgifter och andra administrativa uppgifter för statlig statistik är mycket utbredd. Så t ex genomfördes i Danmark den första folkräkningen i världen med enbart administrativa data som underlag.

Enligt en 1978 antagen lag om Danmarks register inom den offentliga sektorn står användningen av dessa register under tillsyn av en särskild myndighet. Även den statistiska användningen av dessa register övervakas av myndigheten.

FINLAND

Framställningen av den statliga statistiken är i Finland i stor utsträckning koncentrerad till Statistikcentralen, den centrala myndigheten på statistikens område. En rad andra myndigheter, huvudsakligen administrativa sådana, framställer dock statistik. De sistnämnda beräknas svara för ungefär två tredjedelar av statistikproduktionen.

Den legala grunden för den statliga statistikframställningen består främst av lagen om Statistikcentralen i Finland av år 1970 med därtill knutna tillämpningsförfattningar och av Lagen om vissa uppgifter för den officiella statistiken av år 1970. Enligt den sistnämnda lagen föreligger skyldighet för företag m fl enheter som bedriver näringsverksamhet att lämna uppgifter till den statliga statistiken. Denna skyldighet skall fullgöras mot Statistikcentralen, men regeringen kan förordna att uppgifterna skall lämnas även till andra myndigheter. Uppgiftsskyldigheten från myndigheter regleras i särskilda författningar. För att ålägga uppgiftsplikt gentemot privatpersoner krävs särskilt författningsstöd. Folkräkningarna regleras genom en särskild lag som föreskriver att sådana skall ske vart tionde år.

Statistikcentralen har en självständig ställning. Till byrån finns knuten ett Statistikråd, vars uppgift är att bedöma planer för utveckling av statistiken, budgetförslag för den statistiska verksamheten och behov av statistiken i samhället. Statistikcentralen hör under finansministeriet.

Resultaten från den statliga statistikframställningen publiceras i serien Finlands Officiella Statistik, för vilken Statistikcentralen är ansvarig. Verket har ansvaret för samordning och utveckling av all statlig statistik.

De uppgifter som samlas in för den statliga statistikframställningen är sekretessbelagda och får endast användas för det statistiska syftet.

FRANKRIKE

Det franska systemet för statlig statistik är decentraliserat. Framställningen av statlig statistik sker visserligen till stor del i INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques), som på grund av betydande storlek och resurser intar en framträdande roll, men utförs också av en rad andra myndigheter och av ministerier. Till INSEE finns knutet ett nät av regionala statistiska organ.

Den legala basen för verksamheten är huvudsakligen statistiklagen av år 1951 och lag med därtill knutna förordningar av år 1946 som närmare specificerar INSEE's roll och uppgifter. Bl a skall INSEE svara för samordningen av den statliga statistiska verksamheten och för forskning och analys. Ett särskilt råd, "Conseil National de l'Information Statistique", är det organ som svarar för kontakterna mellan producenter och konsumenter av statistiken för att anpassa den till behoven. Rådet har också till uppgift att lämna rekommendationer avseende årliga program för den statliga statistiken, långtidsprogram för den och bevaka anpassningen av statistisk nomenklatur. Till rådet, som spelar en betydande roll för inriktningen av statistiken, finns knutet ett femtontal kommittéer.

INSEE är inordnat i det franska ekonomi- och finansministeriet men intar i tekniska och vetenskapliga frågor självständig ställning. Det svarar också självständigt för publiceringen av statistiska resultat.

Förutnämnda lagen av år 1951 ger den legala grunden också för uppgiftsplikt till statistiken. Skyldigheten är omfattande, men kräver för dess tillämpning ett ministerbeslut, som föregås av rekommendation av en särskild kommitté med bred representation. Lagen stadgar också att uppgifter till statistiken är underkastade sekretess och att de inte får användas för andra ändamål. Ytterligare skydd som omfattar också statistiska grunduppgifter erhålls genom den år 1978 antagna lagen om skydd för ADB-uppgifter m m.

KANADA

Den federala statistikproduktionen i Kanada är centraliserad till Statistics Canada. Till den i huvudstaden Ottawa belägna centralen är knutna åtta regionala kontor för huvudsakligen uppgiftsinsamling. En lag, Statistics Act av år 1971, ger den formella ramen för verksamheten. Den reglerar även folkräkningar och jordbruksräkningar. Lagen innehåller också en uppräkning av de ämnesområden inom vilka det föreligger uppgiftsplikt och regler för sekretess- och integritetsskydd. Vissa andra författningar är relevanta för Statistics Canada.

Statistics Act ger Statistics Canada ett samordningsansvar över den statistikproduktion som förekommer inom andra federala organ och befogenhet att inhämta administrativa uppgifter från dessa t ex taxeringsuppgifter, uppgifter om undervisning och utbildning och från hälso- och sjukvården.

Inriktningen av verksamheten är i hög grad att tillgodose statistikbehoven i hela samhället, både hos myndigheter, affärslivet och allmänheten. Statistics Canada anses, med stöd av författningen, åtnjuta en hög grad av självständighet. Sekretess- och integritetsbevakningen är sträng. Statistiklagen ålägger också myndigheten en informationsskyldighet gentemot uppgiftslämnarna. En omfattande publikationsverksamhet bedrivs i enlighet med det i statistiklagen angivna syftet att "publicera statistisk information rörande kommersiella, industriella, finansiella, sociala, ekonomiska och allmänna aktiviteter samt folkets levnadsförhållanden".

Sedan 1980 gäller i Kanada en ny lag till skydd för den personliga integriteten, Privacy Act. Bestämmelserna i denna lag anses ytterligare stärka sekretesskyddet för uppgifter till statistiken och ha bidragit till spridningen av kännedom om detta skydd till allmänheten.

NORGE

Det norska statistiska systemet är centraliserat. Så gott som all statlig statistikframställning ombesörjs av Norsk Statistisk Sentralbyrå. Den statistik som framställs för begränsade administrativa syften räknas inte in i den officiella statistiken.

Den år 1989 antagna nya lagen om offentlig statistik är den grundläggande basen för statlig statistikframställning. Den stadgar om uppgiftsplikt för allmänheten och för företag med flera juridiska och fysiska personer till den statliga statistiken. Administrativa myndigheter har en vittgående skyldighet att lämna sina uppgifter till Sentralbyrån för statistisk bearbetning och att konsultera byrån och anpassa sin uppgiftsinsamling till även detta syfte .

Sentralbyrån är en självständig och oberoende myndighet under finansministeriet. Ministeriet kan dock endast besluta i finansiella frågor, medan i fråga om yrkesverksamhet intar verket en autonom ställning. Verket beslutar också själv i publiceringsfrågor inom ramen för sin skyldighet att tillhandagå med statistisk information. Ledningen av Sentralbyrån är anförtrodd dess generaldirektör och en exekutivkommitté. Den sistnämnda svarar för långtidsprogrammet, budgeten m.m.

De statistiska grunduppgifterna får endast användas för framställning av statistik och skyddas också mot annan och obehörig användning genom 1978 års registerskyddsakt. I vissa fall skall datainspektionen konsulteras. Även vid publiceringen av uppgifterna skall iakttas att detta inte sker på ett sätt som kan skada uppgiftslämnarna.

STORBRITANNIEN

Någon samlad författning som reglerar den statliga statistiken finns inte. De viktigaste författningarna avser uppgiftsinsamling och uppgiftsplikt m m för handels- och industristatistiken - Statistics of Trade Act av år 1947 -, jordbruksstatistiken - Agricultural Statistics Act av år 1979 - och folkräkningarna - Census Act av år 1920.

Den statistiska produktionen är i hög grad decentraliserad. Inriktningen är i första hand att förse den statliga administrationen med statistisk information. Viss förpliktelse att svara för informationsförsörjning till parlamentet, allmänheten och internationella organisationer föreligger också. För viss samordning, publikationsfrågor och statistik för internationella behov svarar ett särskilt organ, Central Statistical Office, medan för utförande av folkräkningar, intervjuundersökningar m m finns ett särskilt institut, Office of Population Censuses and Surveys.

Under de senaste tjugo åren har sekretessfrågorna och integritetsproblematiken tilldragit sig stort intresse, även vad gäller den officiella statistiken. År 1984 antogs en datalag, Data Protection Act, och samma år en kodex för den statliga statistikverksamheten, Code of Practice on the Handling of Data Obtained from Statistical Inquiries. Denna kodex har samma status som en lag och som titeln antyder behandlar den huvudsakligen frågor rörande dataskydd och sekretess. Emellertid ges där även regler om användning av administrativa data för statistiska syften. Sådan användning förutsätts och även, med vissa restriktioner, överlämnanden av uppgifter mellan myndigheter för syftet i fråga. Code of Practice innehåller också regler om information till uppgiftslämnarna och om bevarande av uppgifter för framtida forskning.

POLEN

Den statliga statistiska verksamheten regleras i en lag av den 26 februari 1982 om den statliga statistiken. I lagen specificeras tämligen ingående de områden för vilka det skall finnas statistik. Syftet sägs vara att systematiskt informera om den sociala och ekonomiska utvecklingen och fullgörandet av den sociala och den ekonomiska planeringen. Huvudansvarig för verksamheten är den polska statistiska centralbyrån, till vilken är knutna regionala kontor i varje län. Andra statliga myndigheter får framställa officiell statistik efter godkännande av statistiska centralbyrån. Hit hör inte framställning av s k driftsstatistik.

Uppgiftsplikten för företagen är omfattande. Företagen är skyldiga att anpassa sin redovisning till vad som krävs för att kunna lämna adekvata statistiska redovisningar. Företagen skall också på anmodan sända in sina rapporter och specialundersökningar till statistiska centralbyrån. Privatpersoner är förpliktade dels att lämna information om demografiska och socioekonomiska förhållanden och dels att besvara frågor i folkräkningar enligt särskilda lagar för dessa. Uppgifter som samlas in i folkräkningar och alla andra statistiska undersökningar får inte användas för andra syften än statistisk redovisning och analys.

Statistiska centralbyrån skall informera allmänheten och myndigheterna ävensom de statliga företagen om resultaten av de statistiska undersökningarna. Den ansvarar också för publiceringen av resultat framställda av andra myndigheter.

Till statistiska centralbyrån finns knutna två råd. Rådet för System för Social och Ekonomisk information är ett sambandsorgan mellan stati-

stikproducenten och de organ som använder statistiken. Det skall generellt verka för förbättring och utveckling av statistiken. Det Vetenskapliga Rådet är ett konsultativt organ i teoretiska och metodologiska frågor.

VÄSTTYSKLAND

Den officiella statistiken i Tyska förbundsrepubliken är huvudsakligen federal statistik. Det är i första hand Statistisches Bundesamt som framställer statistik för såväl statliga och delstatliga organ, för näringslivets och allmänhetens behov. Dessutom finns det i varje delstat en statistisk byrå med uppgift att dels framställa viss statistik och dels samarbeta med det centrala statistiska verket samt medverka vid uppgiftsinsamling för den federala statistiken.

Den legala basen för den federala statistiska verksamheten återfinns dels i grundlagen, dels i 1987 års lag om statistik. Förbundsstatistiklagen reglerar mycket detaljerat den centrala statistikmyndighetens uppgifter och befogenheter. Den anger också i detalj vilka uppgifter som får samlas in och från vem. Dessutom regleras i vilken omfattning uppgiftslämnarna får belastas. En av huvudlinjerna i denna lag är att skapa långtgående garantier för skydd av uppgiftslämnarna mot såväl för omfattande datainsamling som missbruk av de insamlade uppgifterna. Detta skydd är inte enbart riktat mot utlämnande av uppgifterna till utomstående utan också mot riskerna för missbruk under själva statistikframställningen. Bakgrunden till det utomordentligt starka sekretesskyddet är en dom 1983 av den västtyska författningsdomstolen, som upphävde en det året framlagd lag om en folkräkning och gav en rad riktlinjer för hur statlig statistisk verksamhet skall bedrivas. Domen och den skärpning av statistiklagen som följde därpå medförde ett starkare skydd för den personliga integriteten med en ingående skyldighet att informera uppgiftslämnarna och med en strikt separation mellan administrativa och statistiska verksamheter.

Statistisches Bundesamt är en självständig myndighet med Inrikesministeriet som huvudman. För olika statistikgrenar som behövs för olika ministerier har dessa att skapa legala förutsättningar för statistikproduktionen, utan vilka statistikframställningen inte kan bedrivas. Verket är ensamt kompetent för metodologiska och vetenskapliga frågor. Till det finns knutet en rådgivningskommitté (Statistisches Beirat) med flera underkommittéer, med uppgift att bistå Statistisches Bundesamt med rekommendationer i såväl frågor som gäller behovet av statistik som tekniska och finansiella frågor.

Uppgiftsplikt föreligger endast om det finns en tillämplig lag som föreskriver den. Den mest omfattande lagstiftningen tillskapades för den folkräkning som ägde rum 1987. Enligt såväl denna lag som i princip i övriga fall samlas grundmaterialet till statistiken av delstaternas statistiska byråer.

Den federala statistiken är också underkastad dataskyddslagen av år 1977 med den på denna grundad dataskyddsinspektion. På den delstatliga nivån finns separata dataskyddslagar och -inspektioner.

ÖSTERRIKE

Den federala statistiken i Österrike är starkt centraliserad till landets statistiska centralbyrå. Verkets verksamhet är reglerad i lagen om den federala statistiken av år 1965. Delstaterna har som regel endast små statistiska kontor och anlitar i övrigt centralbyrån. Ministerier och under dessa lydande myndigheter har skyldighet att konsultera centralbyrån om de vill göra egna undersökningar. Lagen specificerar de områden och uppgifter där insamlingen av grunddata kan ske med uppgiftsplikt. För folkräkningar och totala räkningar inom näringsverksamheten krävs dock särskilda lagar. Någon inskränkning av undersökningar som bygger på frivillighet görs inte.

Statistiska centralbyrån är enligt lagen om den federala statistiken skyldig att publicera statistiska resultat. Ministerier och departement som utfört egna undersökningar är skyldiga att tillställa centralbyrån resultaten. Med publicering avses antingen utgivning i tryck eller distribution genom en år 1974 etablerad databank ISIS (Integrerat Statistiskt InformationsSystem) som utvecklats till ett omfattande och starkt anlitat informationssystem. Eftersom begreppet "resultat" kan tolkas olika tolkar centralbyrån det, med hänsyn till ofta mycket stor omfattning av resultatsmaterialet, så att alla resultat av intresse skall offentliggöras.

Till statistiska centralbyrån finns knuten en rådgivande kommitté, med ett antal underkommittéer och arbetsutskott, vars uppgift är att samordna statistisk verksamhet och avgöra prioritetsfrågor. Den fungerar således som förmedlingslänk mellan statistikproducenter och -konsumenter. I kommittén ingår representanter för ministerierna, för delstaterna och kommunerna. Till arbetet knyts olika experter.

Det råder absolut sekretess enligt lagen om den federala statistiken för uppgifter som erhållits för statistikframställning. En från år 1978 gällande dataskyddslag ger ytterligare skydd åt statistiska grunduppgifter och berörda personers integritet och ger även den enskilde rätt att få insyn i data om sig själv i statistiska register.

7 SPECIALMOTIVERING

LAG OM DEN STATLIGA STATISTIKFRAMSTÄLLNINGEN

1 §

I denna lag ges regler för den verksamhet som en statlig myndighet bedriver när den själv eller genom annan samlar in och bearbetar uppgifter i syfte att i statistisk form belysa förhållanden och utveckling i samhället (statlig statistikframställning). Lagen gäller också i tillämpliga delar när underlaget för statistikframställningen utgörs eller avses utgöras av uppgifter som samlats in eller förvaras hos myndigheten själv eller annan myndighet för andra ändamål än en sådan framställning.

Lagens bestämmelser gäller även när den som har att svara för annan statlig förvaltningsuppgift än sådan som avses i första stycket framställer statlig statistik.

Lagen gäller för den statistikframställning som staten genom en myndighet eller i en annan verksamhetsform har ansvaret för. Lagen skall alltså tillämpas inte bara av den myndighet som framställer eller avser att framställa statistik utan även av varje inrättning eller institution som utövar statlig förvaltningsuppgift på statsmakternas uppdrag. Om framställaren är i författning eller på annat sätt ålagd att svara för den aktuella statistiken eller om den tas fram på framställarens eget initiativ som ett led i en instruktionsenlig verksamhet - t ex tillsyn - förändrar därvidlag ingenting. Inte heller spelar det någon roll om framställningen förutsätter en skyldighet för någon att tillhandahålla uppgifter eller om tillhandahållandet är frivilligt. Det avgörande är om den som producerar (eller låter producera) statistiken är en statlig myndighet eller annan som kan jämställas med en sådan myndighet.

Så som begreppet statlig statistikframställning definieras i 1 § faller den statistikproduktion som en statlig myndighet eller annat statligt organ utför på uppdrag av kommun eller enskild utanför tillämpningsområdet. För tillämpningen förutsätts att uppdragsgivaren själv är statlig myndighet eller annat statligt organ. Det är dock angeläget att staten, i vilken skepnad den än framträder, iakttar reglerna om t.ex. information till uppgiftslämnarna och om samråd med deras representanter. Det sagda innebär att lagen i tillämpliga delar skall iakttas vid den uppdragsverksamhet som t ex SCB bedriver åt kommun eller enskild. Det resultatet uppnås om regeringen bestämmer att lagen i relevanta delar skall gälla även vid sådan verksamhet. En bestämmelse av den innebörden finns med i det utkast till statistikförordning som har utarbetats och som finns med som bilaga 3.

Det förekommer att t ex en myndighet som är ålagd eller avser att producera statistik anlitar en annan myndighet för att samla in primäruppgifterna medan myndigheten själv svarar för den statistiska bearbetningen och/eller publiceringen. Den myndighet som svarar för upp-

giftsinsamlingen bör givetvis vara bunden av vad lagen föreskriver i det hänseendet trots att den endast fungerar som "underentreprenör" utan ansvar för helheten. Båda myndigheterna blir således bundna av lagen. Är det så att en myndighet i författning ålagts att svara för en viss tillsynsuppgift eller annan administrativ uppgift och samtidigt bemyndigats att lämna över till annan, t ex en kommun, att svara för det faktiska genomförandet, inklusive ev statistikframställning (subdelegation), har myndigheten ansvaret för att lagens bestämmelser iakttas vid den framställningen.

De flesta myndigheter är enligt sin instruktion eller på annat sätt skyldiga att ha tillsyn över eller annars bedriva en administrativ verksamhet på ett visst område. Det är givet att en sådan verksamhet kräver tillgång till information som endast de som står under tillsynen kan lämna eller som verksamheten annars avsätter. Att samla in uppgifter för den verksamheten är självfallet inte något som omfattas av lagen . Men om och när materialet bearbetas statistiskt i det syfte som anges i denna paragraf blir lagen tillämplig i de hänseenden som kan vara aktuella. Vet myndigheten på förhand att sådan bearbetning kommer att ske, skall givetvis lagen tillämpas s.a.s redan från starten. Det kan i detta sammanhang erinras om bestämmelsen i 11 § som ålägger den insamlande myndigheten att underrätta den som skall lämna uppgiften att denna även kan komma att användas för statistikframställning.

För att det skall vara fråga om en sådan verksamhet som faller under lagen om den statliga statistikproduktionen förutsätts att syftet med insamlandet och bearbetningen skall vara att i statistisk form belysa samhällsförhållanden och samhällsutveckling. Någon definition av begreppet statistisk form eller statistik har inte ansetts nödvändig. Som framgått av den redogörelse som lämnats i avsnitt 3, är det också svårt att finna en generell och samtidigt entydig definition av statistikbegreppet. Lokutionen "belysa förhållanden och utveckling i samhället" har sin sakliga motsvarighet i lagen (1989:329) om en folk- och bostadsräkning år 1990, 1 §, där det heter att syftet är "att framställa statistik för samhällsplanering, forskning och allmän information".

Enligt definitionen omfattas givetvis all den statistik som SCB framställer på statsmakternas uppdrag och huvuddelen av den som myndigheter som socialstyrelsen, riksförsäkringsverket och arbetarskyddsstyrelsen producerar av begreppet "statlig statistikframställning ". Statistiken framställs för att "belysa förhållanden och utveckling i samhället". Det saknar därvid betydelse om den framställs löpande eller om det är fråga om en engångsundersökning. Inte heller är det avgörande om statistiken förses med mer eller mindre omfattande text.

Men praktiskt taget alla myndigheter bearbetar och ställer samman uppgifter som de förfogar över för att följa upp, bedöma och utvärdera sin verksamhet. Oftast resulterar dessa bearbetningar i statistik. Denna form av verksamhetsuppföljning har ökat kraftigt under senare år, huvudsakligen till följd av ökade krav på myndigheterna att rationalisera, programmera och resultatbedöma sin verksamhet. Detta slags statistik, vanligen benämnd driftsstatistik, ibland programstatistik e.d. är inte sällan enbart av internt intresse för den berörda myndig-

heten och dess huvudman och faller därför utanför denna lags tillämpningsområde.

Gränsen mellan vad som är driftsstatistik och vad som är "samhällsstatistik" låter sig emellertid inte alltid bestämmas exakt. Myndighetens verksamhet sådan den belyses av driftsstatistiken kan ibland vara av stort intresse som allmän information. I andra fall kan en statistisk belysning av verksamheten som tidigare har saknat ett sådant intresse komma i fokus i den allmänna debatten. Det är därför viktigt att den myndighet som står i begrepp att samla in uppgifter för den egna verksamheten också tar ställning till om det utfall som bearbetningarna av dessa uppgifter ger också kan sägas "belysa förhållandena och utvecklingen" i samhället och att, om så bedöms vara fallet, anpassa hanteringen till denna lagens bestämmelser. Det läggs alltså ett betydande ansvar på de statliga myndigheterna. Redan det förhållandet att lagen ställer upp en standard som bör gälla vid myndigheternas statistikproduktion leder till en extensiv tolkning av tillämpningsområdet; uppstår tvekan om en viss planerad produktion omfattas av lagen eller inte, bör lagen följas. Naturligtvis kan också SCB konsulteras om gränsdragningen. Detta blir en naturlig roll för SCB särskilt med hänvisning till den vidgade uppgiften som rådgivare åt statliga myndigheter som verket förutsätts få (se utkastet till statistikförordning).

2 §

Föreskrifter om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100). Det finns också särskilda regler till skydd för den enskildes personliga integritet när fråga är om sådant personregister som avses i datalagen (1973:289).

En kvalitetsmässigt god statistik förutsätter att de som medverkar genom att - direkt eller indirekt - lämna uppgifter har förtroende för det sätt på vilket dessa uppgifter hanteras bl.a. från integritets-, säkerhets- och metodsynpunkt. Av skäl som redovisats tidigare (avsnitt 2) har i lagen tagits in en del bestämmelser som ur en strikt konstitutionell synvinkel hade kunnat återfinnas i en författning av lägre valör än lag eller som överhuvudtaget inte hade behövt författningsfästas. Denna paragraf innehåller bestämmelser av det senare slaget. Det har emellertid - mot bakgrund av bredden hos kretsen möjliga uppgiftslämnare - ansetts motiverat att här påminna om det regelverk som finns till skydd för den enskildes integritet om de uppgifter som lämnas. På så sätt för man alltså direkt i lagen en mer fullständig bild över de villkor som gäller för statistikframställningen.

Sekretesslagen (1980:100) ger i 9 kap. 4 § uppgifter som används i statistikframställningen ett fullständigt skydd; även andra bestämmelser i den lagen kan bli tillämpliga. Genom en ren hänvisning till sekretesslagen erinras om detta. Detta är den teknik som har använts i lagen (1989:329) om en folk- och bostadsräkning år 1990 - f.ö. av samma skäl som nyss nämndes.

Dagens statistik framställs med utnyttjande av datorteknik. Därvid inrättas ofta personregister i datalagens mening. En erinran om att det finns särskilda regler för sådana register är därför nödvändig för att klargöra att dessa regler är specialbestämmelser i förhållande till bestämmelserna i lagen om den statliga statistikframställningen och alltid de som skall tillämpas i en konkurrenssituation. Givetvis är det främst en konkurrens med datalagens bestämmelser och föreskrifter som kan ha meddelats med stöd av den lagen som kan bli aktuell. Men erinran i denna paragraf omfattar även de särskilda lagar och förordningar som reglerar vissa personregister (se 2.1.2 under Datalagen (1973:289) m.m).

3 §

Regeringen utser en central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikframställningen och meddelar de närmare bestämmelser som behövs för myndighetens verksamhet.

SCB är idag enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för den statliga statistiken. Som framgått av vad som tidigare har sagts (se avsnitt 1.1) ligger det utanför uppdraget att överväga organisatoriska eller andra sakliga förändringar i dagens ordning på statistikområdet.

Även om det är regeringens sak att avgöra hur den statliga statistikframställningen skall vara organiserad har det ansetts lämpligt - främst med hänsyn till arten av de uppgifter som med dagens organisationsstruktur kommer att vila på den centrala myndigheten - att i lagen slå fast att det skall finnas en central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikframställningen. I det utkast till statistikförordning som i enlighet med direktiven har utarbetats utses SCB att vara central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikframställningen.

Den samordningsroll på statistikområdet som SCB har finns f.n. angiven i förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m.m. Dess regler har - främst i förenklingssyfte - förts över till den föreslagna statistikförordningen. SCB har själv i sin interna utredning "Datafångst vid SCB" betonat vikten av att det samråd som redan idag förutsätts mellan SCB och berörda myndigheter utvecklas ytterligare. Det understryks där att större vikt än nu bör läggas vid att SCB har metodkunskap som både de registerhållande myndigheterna och samhället i sin helhet kan tillgodogöra sig. I utkastet till statistikförordning framträder också tydligare än idag denna syn på SCB:s roll i de statistiska sammanhangen (se vidare avsnitt 5 där SCB:s roll behandlas).

4 §

När en myndighet vänder sig till en enskild och begär att få en uppgift för statistiska ändamål, bestämmer den enskilde själv om uppgiften skall lämnas eller inte, om inte skyldighet att lämna uppgiften föreskrivs i denna eller annan lag.

Den redogörelse för de konstitutionella kraven vid normgivning som har lämnats i avsnitt 2, visar att om någon annan än en statlig myndighet skall vara skyldig att lämna en uppgift för t ex statistiska ändamål, så måste den skyldigheten framgå av lag, dvs av en författning beslutad av riksdagen. Bestämmelser av det innehållet har tagits in i denna lag, se 6 och 7 §§. Regler där det föreskrivs skyldighet att lämna uppgifter för statistiska ändamål förekommer också i annan lagstiftning (se t ex tullagen - 1987:1065 - 45 §).

Frånvaron av lagstadgad uppgiftsplikt innebär att uppgiftslämnandet måste bygga på frivillighet, dvs den från vilken uppgiften begärs avgör själv om han vill medverka eller inte. Det förtjänar att i sammanhanget framhållas att den statliga statistiken tjänar syftet att för alla medborgares räkning söka fakta om samhällsutvecklingen i de avseenden där man kan belysa den genom att mäta, räkna antal och beräkna samband. Statistiken är ett viktigt element i det informationssystem som skall bära upp den politiska processen. I ett sådant perspektiv är den enskildes medverkan en förutsättning för att den grupp som han/hon representerar blir företrädd i det underlag som ett beslut kommer att bygga på. För att säkra denna medverkan har den enskildes uppgifter också omgetts med ett starkt sekretess- och integritetsskydd. När begreppet den enskilde används här och i framställningen i övrigt så har det samma innebörd som i RF (se 8 kap. 2 o 3 §§), dvs därmed avses såväl fysiska som juridiska personer.

Förutom att uppgifter till statistiken kan komma från en enskild eller en myndighet förekommer också insamlingsmetoder som bygger på observationer av atmosfäriska, geografiska med flera förhållanden som inte har en enskild till föremål. Sådana metoder utvecklas och tillämpas allt oftare. De kommer emellertid endast i undantagsfall att falla in under regleringen .

5 §

En myndighet som samlar in uppgifter skall se till att dessa inte är fler eller avser annat än som behövs för det ändamål som statistikframställningen skall tillgodose. Uppgiftslämnandet skall även i övrigt underlättas och förbilligas så mycket som möjligt för den enskilde.

För sådan uppgiftsinsamling som sker genom att en myndighet för statistikframställning till en annan myndighet lämnar över uppgifter som den förvarar eller annars disponerar över finns särskilda bestämmelser.

Bestämmelsen innehåller direktiv till en statlig statistikframställare när det gäller att samla in uppgifter för statistiska ändamål. Varje uppgiftslämnande innebär naturligtvis ett visst mått av uppoffring av tid och resurser. Särskilt för näringslivet är det som regel fråga om en arbetsbelastning som kan översättas i ekonomiska termer. Därför har det ansetts angeläget att inpränta för den som samlar in uppgifter att endast sådana uppgifter som behövs för det statistiska ändamålet också samlas in. Genom denna regel tvingas myndigheten att noga analysera sitt behov av uppgifter och att inte ta med sådana som inte absolut behövs för det ändamål som är aktuellt. Det får inte förekomma att någon samlar på sig uppgifter "som kan vara bra att ha". Det kan tilläggas att det samråd som skall föregå insamlandet (se 9 §) inte minst tar sikte på att rensa bort för det statistiska ändamålet inte relevanta uppgifter.

Generellt skall statistikproducenten se till att uppgiftslämnandet underlättas så mycket som möjligt. I detta ligger då bl a att uppgiftslämnaren i så god tid som möjligt underrättas om "vad som väntar honom" så att han kan ta med uppgiftslämnandet i sin verksamhetsplanering. Det är naturligtvis särskilt viktigt för företagen och andra näringsidkare.

Att de uppgifter som efterfrågas är klart definierade och avgränsade är en självklarhet. Uppgiftslämnadet skall vidare underlättas även på andra sätt, t ex genom att frågeformuläret konstrueras så att det är lätt att fylla i och frågorna utformas på ett lättbegripligt sätt. De krav som ställs i paragrafen kan också innebära att man tillåter uppgiftslämnande på annat sätt än att fylla i en blankett (t ex tillåter uppgiftslämnande via annat datamedium). Hit hör också möjligheten att begränsa underlaget till en statistisk undersökning till ett lämpligt urval av uppgiftslämnare.

Det uttryckssätt som har valts för att beskriva det sagda är den som vanligen används inom statistikområdet, nämligen att "den uppgiftsskyldige inte skall betungas onödigt". Tanken är inte att någon förändring av vad detta uttryck har stått för skall åstadkommas på det område där uppgiftsplikt råder. Däremot är det viktigt att notera att den föreslagna bestämmelsen är tillämplig även då uppgiftslämnandet är frivilligt.

Andra stycket har utformats i enlighet med det rättsläge som har beskrivits i avsnitt 4.2. Det är förutsatt att de särskilda bestämmelser som nämns i andra stycket skall ges i en statistikförordning. Denna skall innehålla en uppräkning "i stora drag, sakområde efter sakområde, myndighet för myndighet" av sådana överlämnanden myndigheterna emellan som skall författningsregleras. En ytterligare vinst med en sådan ordning är den överskådlighet som den innebär. Samtidigt kan ett antal författningsbestämmelser upphävas.

6 §

Skyldiga att, i de hänseenden och med de begränsningar som anges i 7 §, för statistikframställning lämna uppgifter om sin verksamhet till myndighet som regeringen bestämmer är
- **kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner,**
- **aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar,**
- **annan som bedriver näringsverksamhet,**
- **stiftelser och andra sammanslutningar,**
- **den som äger en fastighet med fler än två bostäder eller med en eller flera lokaler.**

I denna paragraf definieras kretsen av dem som är skyldiga att lämna uppgifter enligt specifikationen i den följande bestämmelsen (7 §). I allt väsentligt är kretsen densamma som anges i den nu gällande kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus. De justeringar som gjorts motiveras av strävandena att underlätta tillämpningen genom att tydligare än f n ange vilka organisatoriska enheter som omfattas av uppgiftsplikten.

Någon generell bestämmelse om kommunernas uppgiftsplikt har inte funnits tidigare. I stället finns kommunernas skyldighet att lämna uppgifter till den statliga statistiken spridda på olika författningar. Genom att kommuner tas med i uppräkningen av de uppgiftsskyldiga får regleringen en klar och överskådlig struktur.

När det gäller uppgiftsskyldigheten för fastighetsägare innehåller paragrafen en mindre saklig justering. Enligt gällande regler (KK 1966:37) är endast sådana fastighetsägare vilkas fastigheter innehåller lokaler och lägenheter uppgiftsskyldiga. Det framstår som svårbegripligt att uppgiftsskyldighet inte skall gälla för fastigheter som enbart innehåller lokaler. Det medvetna avsteget från direktiven har alltså gjort att även fastigheter med enbart lokaler kommer att kunna tas med i underlaget för statistikframställningen.

Under utredningsarbetets gång har SCB i en skrivelse till mig aktualiserat frågan om inhämtande av uppgifter till viss arbetsmarknadsstatistik. Bakgrunden till skrivelsen är denna.1987 års lönekommitté har föreslagit att SCB skall göra en kortperiodisk lönestatistik över hela arbetsmarknaden (Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. SOU 1988:35). I budgetpropositionen 1989 gav regeringen SCB och konjunkturinstitutet (KI) i uppdrag att gemensamt utreda de närmare förutsättningarna för en sådan statistik. I september 1989 överlämnades en rapport med förslag till kortperiodisk lönestatistik. 1987 års lönekommitté kommer vidare att inom kort avge ett slutbetänkande. Under hand har inhämtats att vikten av en heltäckande "egentlig" lönestatistik därvid kommer att betonas, dvs en statistik som motsvarar den nuvarande årliga lönestatistiken. SCB har på samma sätt i sina statistikprogram över löner betonat vikten av en statistik som täcker hela arbetsmarknaden.

SCB:s skrivelse mynnar ut i en hemställan att utredningen i sina kommande förslag beaktar denna fråga och ålägger alla arbetsgivare att lämna uppgifter till arbetsmarknadsstatistiken, vad gäller sysselsättning, löner och därmed besläktade typer av uppgifter.

Mitt uppdrag gäller formerna för statistikframställningen, inte statistikens innehåll. Det förefaller mig dock vara ett viktigt samhällsintresse att statistiken på detta område blir så god och heltäckande som möjligt. Även på denna punkt anser jag det motiverat att göra avsteg från direktiven. Till de uppgiftsskyldiga har därför även förts stiftelse, organisation och anan sammanslutning. Av begränsningsregeln i 7 § fjärde stycket följer emellertid att skyldigheten ifråga för icke rörelsedrivande stiftelser etc gäller enbart egna anställda.

Uppgiftsskyldigheten skall fullgöras gentemot den myndighet som regeringen bestämmer, dvs i dagsläget SCB. I utkastet till statistikförordning utpekas också SCB som den myndighet mot vilken uppgiftsplikten skall fullgöras. Någon förändring därvidlag har inte övervägts. Däremot har formuleringen i lagen gjorts "neutral" för att inte spärra möjligheten att t ex genom en ändring i statistikförordningen med hänsyn till en framtida förändrad situation låta fler myndigheter samla in uppgifter för den statliga statistikframställningen med uppgiftsplikt.

Näringslivets representanter i utredningen har framfört att möjligheten uteslutande bör komma i fråga när en tillsynsmyndighet genom att göra statistiska undersökningar, exempelvis på urvalsbasis, kan nedbringa behovet av uppgiftsinsamlingar för tillsyn av enskilda företag. De enskildas uppgiftsskyldighet bör enligt regeringsbeslut begränsas till uppgifter av det slag som är nödvändiga för tillsynsmyndigheten i fråga.

7 §

Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 6 § gäller, med de begränsningar som följer av tredje och fjärde styckena, uppgifter om finansiella och ekonomiska transaktioner och förhållanden, arbets- och miljöförhållanden, utbildning, forskning och utveckling, handel, priser, lagerhållning, fastigheter, byggnader och lägenheter.

Kommuner och landstingskommuner är dessutom skyldiga att lämna uppgifter om skolväsendet, pensioner och bostadsbidrag och om insatser enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Stiftelser och andra sammanslutningar som inte driver rörelse är skyldiga att lämna uppgifter endast om anställdas arbets- och avlöningsförhållanden.

Skyldigheten att lämna uppgifter om verksamheten föreligger inte när det förhållande som uppgiften avser är äldre än tre år eller när den samlas in på uppdrag av någon annan än en statlig myndighet.

Kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus är idag det grundläggande dokumentet när det gäller att ange den uppgiftsskyldighet som ligger på de enskilda. Därutöver finns bestämmelser om enskildas uppgiftsskyldighet i en rad olika författningar. Inte minst när det gäller uppgiftsplikten är den författningsmässiga splittringen utomordentligt framträdande och bidrar på ett avgörande sätt till den oöverskådlighet som kännetecknar regleringen på statistikområdet. Uppgiften att samla, systematisera och i görlig mån förenkla dagens ordning blir mot den bakgrunden ytterst angelägen. När det sker blir resultatet en enumeration av de områden där uppgiftsplikt får (men inte behöver!) användas. Det tillkommer inte mig som utredare att anlägga några synpunkter på omfattningen av den katalogen.

Det kan diskuteras om inte de områden där uppgiftsplikt föreligger borde redovisas med större "precision" än som nu har skett i förslaget. Jag har emellertid, som redan tidigare nämnts, kommit fram till att om några väsentligare vinster skulle göras, så måste beskrivningen göras så utförlig att den kommer att kunna ifrågasättas av det skälet. Valet står alltså mellan två "ytterligheter"; jag har stannat för den kortare.

Innan de olika områdena kommenteras något kan nämnas att de undersökningar som genomförs inom ramen för den statliga statistikframställningen - som fallet är för närvarande - förutsätts ske med komplettering med särskilda föreskrifter som utfärdas av den centrala förvaltningsmyndigheten för statlig statistik eller annan myndighet som regeringen bemyndigar att ålägga uppgiftsskyldighet för statistikframställning. Statistiska centralbyrån utger dessa föreskrifter i egen författningssamling (SCB-FS). Hittills har SCB givit ut ett 50-tal sådana

författningar. Dessa utgår från den bestämnning av uppgiftsplikten som ges i författningar av högre valör. Det är inför utfärdandet av dessa föreskrifter som samrådsskyldigheten fullgörs och vederbörliga tillstånd inhämtas från datainspektionen.

Finansiella och ekonomiska transaktioner och förhållanden

Underlag avseende finansiella och ekonomiska transaktioner bidrar till kapitalmarknadsstatistiken och nationalräkenskaperna som i sin tur bl a skall belysa den finansiella förmögenhets- och sparandefördelningen mellan olika sektorer i landet och mellan Sverige och utlandet samt utvecklingen för olika kreditinstitut och finansiella marknader.

Uppgifter om kostnader, utgifter, intäkter, inkomster, investeringar och resultat utgör grunden för den statistik som avser näringspolitiken. Statistikens huvudfrågor är här hur utvecklingen gestaltar sig beträffande sysselsättning, produktion, kostnadsstruktur, konkurrenskraft, lönsamhet, soliditet, likviditet och investeringar. Det som eftersträvas är den samlade och konsistenta belysningen av de produktionsmässiga och företagsekonomiska betingelserna. Nästan all verksamhet i samhället är av ekonomisk natur eller har en ekonomisk sida. En mycket stor del av statistiken har därför relevans för den ekonomiska politiken. De ekonomiska makroaggregaten står därmed i centrum med nationalräkenskaperna som huvudprodukt. Statistiken inom den ekonomiska politiken skall ge underlag för att löpande följa och analysera den ekonomiska utvecklingen, för prognoser över den ekonomiska utvecklingen, för utvärdering av de ekonomisk-politiska åtgärderna samt för forskning och analys av sambanden i ekonomin.

När det gäller ekonomiska och finansiella förhållanden ingår här också ägareförhållanden. Med hänsyn till att dessa uppgifter skiljer sig från övriga typiska företagsdata är det viktigt att klargöra att uppgiftsplikten på detta område endast kan avse rörelseidkares ägande. Det är således inte möjligt att med stöd av denna bestämmelse samla in uppgifter från enskilda personers ägande annat än i fråga om den personens ägande i näringsverksamhet.

Arbets- och miljöförhållanden

Uppgifter om arbetsförhållanden syftar till att statistiskt belysa förhållandena på arbetsmarknaden. Det kan avse arbetsmiljön, arbetstider och lönebildningen. En omfattande statistik på detta område är den företagsbaserade sysselsättningsstatistiken. De individbaserade arbetskraftsundersökningarna bygger på frivillig medverkan och ingår därför inte i detta område.

Begreppet miljö används här också i en mer generell betydelse än arbetsmiljö. Fysisk planering och naturresurshushållning är det sammanhållande begreppet för de olika åtgärder som vidtas av samhället för att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med naturtillgångarna. Uppgifter om miljö och miljövård skall ge underlag för bedömning av storleken på olika slag av naturresurstillgångar och kvaliteten på dem, det faktiska utnyttjandet och ändamålen samt hur stor inverkan i form av miljöpåverkan som

utnyttjandet av olika resursslag medför. Miljövård mer specifikt skall statistiskt belysa utsläppen i miljön och avfallsmängdernas storlek, kemikalieanvändningen, föroreningstransporter, förändringen av tillståndet i mark, vatten och luft samt samhällets skydd av miljön och kostnaden för det.

Utbildning

I fråga om utbildning kommer huvuddelen av det statistiska underlaget från den offentliga sektorn. En annan väsentlig del inhämtas från individerna direkt, så sker exempelvis i samband med folk- och bostadsräkningen 1990 (FoB 90). Visst kompletterande underlag inhämtas dock från företagssektorn (inkl. privata utbildningsinstitutioner), inte minst när det gäller att belysa gränssnittet utbildning-arbetsmarknad.

Forskning och utveckling

Det har hittills rått viss tveksamhet om det föreligger skyldighet att lämna uppgifter om forskning och utveckling; SCB har enligt uppgift valt att inte hävda uppgiftsplikt när man går ut för att samla in uppgifter på dessa områden. Som jag ser det innebär emellertid upptagandet av forskning och utveckling bland de områden där uppgiftsplikt föreligger, ett klart lagfästande av något som egentligen gäller redan idag. Det hindrar givetvis inte att SCB även i fortsättningen samlar in huvuddelen av uppgifterna under frivillig medverkan.

Den statliga statistiken på forskningspolitikområdet skall bl a beskriva resurser, personella och ekonomiska, för forskning och utveckling (FoU) i landet, av vem FoU-verksamheten utförs och hur den finansieras, syftet med den och vilka resultat/effekter den leder till. Det skall också vara möjligt att bedöma hur de svenska FoU-resurserna utvecklas i ett internationellt perspektiv.

Handel, priser, lagerhållning

Omsättning och priser är ett område som traditionellt mäts statistiskt på basis av underlag från företagen. Detta utgör även en delmängd av statistiken som avser näringspolitiken och den ekonomiska politiken i dess helhet.

Detta gäller även produktion, lagerhållning, leveranser och order liksom uppgifter om tillgångar, fordringar, skulder och eget kapital.

På transportområdet är det samfärdselstatistiken som utgör basen för den statliga statistiken. Denna statistik omfattar bl a bestånd, tillkomst och avgångar av transportmedel, fasta anläggningar som har samband med samfärdsel, personal sysselsatt inom samfärdselsektorn, transportprestationer och deras värde, kostnader för transporter, kostnader hos enheter för transportprestationer samt investeringar i transportsektorn.

Utrikeshandel ingår naturligtvis i det statistiska underlaget för den ekonomiska politiken och för näringspolitiken. Med hänsyn bl a till samordningen med EG är detta ett område som får allt större vikt.

Uppgifter om varor och tjänster är av samma karaktär som de områden som tidigare beskrivits i fråga om traditionella underlag från företagen.

Den reguljära statistiken på energiområdet baseras dels på leverantörsstatistik och dels på uppgifter från energianvändare. Därutöver finns energibalanser som beskriver det samlade energiflödet. Den statliga statistiken beskriver utvecklingen för exempelvis energitillförseln för olika energislag, priserna på olika energislag, energikostnaderna för olika förbrukargrupper samt energisparande och energisparpotential.

Fastigheter, byggnader och lägenheter

Fastigheter, byggnader, lägenheter (inbegripet lokaler) beskriver området för statistik om byggande och bebyggelse. För byggande skall statistiken bl a belysa bostadsbyggande och rivning samt funktionsomvandling av bostäder, omfattning av reparation, ombyggnad och tillbyggnad (ROT) av bostäder samt byggkostnaderna och deras utveckling. Bebyggelse belyses bl a i fråga om bostadsbeståndets sammansättning och utnyttjande, kostnader och intäkter inom fastighetsförvaltning samt energianvändning inom byggnadsbeståndet.

I andra stycket av denna paragraf anges de områden inom vilka kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner är skyldiga att bidra med statistiskt underlag. Det är alltså fråga om uppgifter utöver dem som räknas upp i första stycket. Avsikten är att beskrivningsnivån skall motsvara den som använts i det föregående stycket.

Skolväsendet behöver liksom övriga samhällssektorer ges en statistisk belysning. Väsentlig information inhämtas från statliga myndigheter, men betydande delar fångas in från kommunerna. Lika lite som övrig statistikinsamling är det här fråga om någon reell utvidgning i förhållande till nuläget. Den beslutade överföringen från stat till kommun av vissa områden inom skolväsendet innebär dock en förändring av uppgiftslämnarkretsen. Den har förberetts genom den föreslagna utformningen av uppgiftslämnarområdet.

De övriga områden som tas upp i förslaget, pensioner och bostadsbidrag, insatser enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, är väsentliga komponenter i belysningen av välfärden i Sverige. Även för dessa områden innebär uppgiftslämnandet ett status quo. Det finns dessutom bestämmelser i befintliga lagar som reglerar uppgiftslämnandet på sätt som nu föreslås. Bestämmelserna i dessa delar kan således upphävas.

För hälso- och sjukvårdsområdet pågår "Utredningen om informationsstrukturen m m för hälso- och sjukvården" (S 1988:02), vilken kommer att lämna förslag om en för staten och sjukvårdshuvudmännen gemen-

sam informationsstruktur som tillgodoser kraven på underlag på olika nivåer för planering, styrning, uppföljning och utvärdering av verksamheten. I justitiedepartementets promemoria (Ds 1990:11) Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet föreslås ändringar i sekretesslagen med innebörd att uppgifter som skyddas enligt 7 kap. 1 § får lämnas till en annan myndighet för bl a framställning av statistik "om det inte kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs". Här finns alltså en korrespondens mellan det förslaget och det som läggs fram här.

För socialtjänstområdet har aviserats en liknande utredning för statlig och kommunal nivå.

Beträffande specialmotiveringen till tredje stycket hänvisas till vad i detta avseende sägs i specialmotiveringen till 6 §. Tilläggas kan här att 2 kap. 2 § regeringsformen sätter en klar gräns för vad som kan krävas från de organ som det här är fråga om. Denna bestämmelse ger skydd mot tvång att ge sin åskådning till till känna "i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende".

I fjärde stycket föreskrivs att uppgifter avseende förhållanden som är äldre än tre år inte får samlas in med stöd av uppgiftsplikt. Denna tidsgräns utgör en avvägning mellan de uppgiftsskyldigas möjligheter att utan alltför stor omgång och kostnader ta fram de uppgifter som efterfrågas och statistikproducentens behov att få fullständigt statistiskt underlag. Som regel behövs endast färska uppgifter för den statliga statistikframställningen, vilket innebär att det t ex är uppgifter från senaste bokföringsåret/kalenderåret som efterfrågas. Ibland behövs dock äldre uppgifter för att söka statistiskt belysa något fenomen som först i efterhand blivit känt eller för att göra tidsstudier.

Någon uppgiftsskyldighet med avseende på prognosuppgifter har, som tidigare har utvecklats, inte föreskrivits. Sådana uppgifter måste alltså, om de behövs, samlas in på frivillig grund.

Det ligger närmast i sakens natur att uppgiftsskyldighet föreligger endast i de fall där det är fråga om en statlig statistikframställning, dvs framställning av statistik av eller för en statlig myndighet inom ramen för myndighetens författningsenliga verksamhet.

8 §

Den myndighet som regeringen utsett enligt 6 § bestämmer när och på vilket sätt uppgiftsskyldigheten enligt 7 § skall fullgöras.

Av 6 § framgår att skyldigheten att lämna uppgift för den statliga statistikframställningen skall fullgöras mot myndighet som regeringen bestämmer. När och hur denna skyldighet skall realiseras får då avgöras av den myndighet till vilken uppgiften skall lämnas. Givetvis innebär detta ingen rätt för myndigheten att besluta att personuppgifter skall lämnas på ADB-medium. För ett sådant utlämnande krävs särskilt författningsstöd eller att det omfattas av tillstånd från datainspektionen. Det ligger i sakens natur att det är samma myndighet som avses i 6 § som i 8 §. Enligt utkastet till statistikförordning är SCB den myndigheten. Se vidare förordningsmotiven.

9 §

Innan en myndighet beslutar att samla in uppgifter för den statliga statistikframställningen, skall den samråda med den eller de organisationer som inrättats för att företräda eller annars företräder dem som berörs. Samråd får dock underlåtas om det är uppenbart att det inte behövs. Samrådet skall avse uppgiftsinsamlingens syfte, uppläggning och omfattning.

Samråd skall också ske om organisation som avses i första stycket begär det.

I förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner finns idag bestämmelser om det samråd som skall föregå ett uppgiftsinhämtande. En bestämmelse av motsvarande innehåll har tagits in i denna paragraf. Bestämmelsen inskärper vikten av att den som avser att framställa statlig statistik iakttar samrådsskyldigheten. Paragrafen gör det klart vad samrådet skall omfatta, dvs "uppgiftsinsamlingens syfte, uppläggning och omfattning".

Till skillnad från den s.k. samrådsförordningen har här alltså explicit utsagts att samrådet skall avse "omfattning", vilket ansetts vara nödvändigt, inte minst med hänsyn till att ambitionen från statistikframställarens sida har en direkt återverkan på belastningen på uppgiftlämnarna. I begreppet "uppläggning" ingår bl a informationen till uppgiftslämnarna, som alltså omfattas av samrådsskyldigheten.

I paragrafen har angetts att samråd skall ske med "organisation som upprättats för att företräda eller annars företräder dem som berörs". Den organisation som är den dominerande samrådspartnern på den statliga statistikens område är Företagens uppgiftslämnardelegation, FUD, vilken bildades efter samrådsförordningens tillkomst. Andra organisationer finns också med vilka samrådet fullgörs. På den kommunala sidan är både Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet sådana organisationer. Samrådet skall ske såväl då uppgiftsplikt föreligger som då uppgiftsinsamlingen bygger på frivillighet. En nyhet i sammanhanget är att även organisation som nu har sagts kan påkalla att samråd sker.

Att ett beslut om en uppgiftsinsamling som fattats efter samråd men där oenighet har uppstått kan överklagas följer av 17 §.

10 §

När en myndighet samlar in uppgifter för den statliga statistikframställningen, skall den från vilken en uppgift begärs samtidigt upplysas om

- ändamålet med uppgiftsinsamlingen,
- av vem eller på vems uppdrag som insamlingen sker,
- de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller till skydd för enskilda,
- vad som gäller om uppgifternas bevarande,
- samråd enligt 9 §,
- beslut och rättigheter enligt datalagen (1973:289),
- andra omständigheter kring insamling, användning och offentliggörande som kan vara av betydelse i sammanhanget.

Är den från vilken uppgiften begärs inte skyldig att lämna uppgiften, skall upplysning lämnas om att medverkan är frivillig. Är han skyldig att lämna uppgiften skall han upplysas om såväl varför skyldighet föreligger som de påföljder som kan komma i fråga om skyldigheten inte iakttas.

Att ge en fullständig och begriplig information i samband med att uppgifter samlas in för den statliga statistiken är kanske det viktigaste instrumentet för att få till stånd en förtroendefull samverkan mellan uppgiftslämnare och den statliga statistikproducenten. Det är därför nödvändigt att ge uppgiftslämnaren alla de fakta som är av betydelse för hans ställningstagande till medverkan. Därav den utförlighet med vilken paragrafen har utformats. Bestämmelsen gäller både sådana statistiska undersökningar där uppgiftslämnandet är frivilligt och sådana som bygger på uppgiftsplikt.

Vissa kompletterande, praktiska föreskrifter föreslås i statistikförordningen.

11 §

När en myndighet samlar in uppgifter från enskilda som ett led i den egna verksamheten och avsikten är att uppgifterna helt eller delvis skall användas även för statistik, skall myndigheten, utöver de upplysningar som annars kan anses behövliga, också upplysa den enskilde om i vilken utsträckning uppgifterna kan komma att användas för statistik.

Den statliga statistikframställningen bygger i ökande utsträckning på uppgifter om enskilda som myndigheter förfogar över som ett led i deras administrativa verksamhet, inklusive tillsynsverksamheten. Typexemplet är skattemyndigheternas uppgifter om de skattskyldiga som också används för den statliga statistiken.

Bestämmelsen i denna paragraf, vars sakliga innehåll har behandlats tidigare, ålägger myndigheter som samlar in uppgifterna från de enskilda att upplysa om att uppgifterna kan komma att användas även för den statliga statistiken. Regeln ställer alltså krav på myndigheterna att i förväg undersöka om sådan "sekundäranvändning" kan bli aktuell. I bilagan till den föreslagna statistikförordningen anges vilka myndigheter som lämnar över uppgifter för statistikframställning. Det torde bli dessa myndigheter som träffas av bestämmelsen.

Informationsplikten riktar sig till myndigheten som ett led i dess allsidiga upplysning till de berörda uppgiftslämnarna om vad uppgifterna kan behövas för. Om upplysningen om den statistiska användningen borde ha lämnats men försummats har myndigheten handlat felaktigt, men detta utgör inte ett legalt hinder för uppgifternas användning för statistik.

Information om statistikanvändningen är avsedd att lämnas framgent och i samband med att uppgifterna samlas in. Det innebär att bestämmelsen inte har någon retroaktiv räckvidd.

I samband med övergången till ny lagstiftning kan förekomma insamlingar av uppgifter där informationen om den statistiska användningen inte hunnit inflyta, vilket rimligen inte skall omintetgöra den statistiska användningen. Detta gäller även uppgifter av äldre datum liksom för uppgifter inom "nya" områden som över huvud taget inte har kunnat förutses.

För att undvika osäkerhet kring regelns tillämpning skall här tilläggas att den endast tar sikte på den situationen att en myndighet med hjälp av en blankett samlar in uppgifter från en enskild.

12 §

Från uppgifter som har erhållits för den statliga statistikframställningen och som finns på upptagning för automatisk databehandling skall utan dröjsmål efter det att statistiken har framställts namn och varje annan beteckning som kan identifiera den enskilde avlägsnas eller döljas (anonymisering), om inte annat är särskilt föreskrivet.

En anonymiserad uppgift får inte sammanföras med andra uppgifter i syfte att återfinna den enskildes identitet.

En hörnsten i regelbygget kring den statliga statistiken är uppgiftsskyddet. I lagens 2 § har därför gjorts en uttrycklig erinran om sekretessbestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) och integritetsskyddsbestämmelserna i bl a datalagen (1973:289).

Förutom detta legala skydd har det utvecklats olika metoder för att rent fysiskt skydda uppgifter som används för den statliga statistiken. En metod som SCB använder i många fall är att avidentifiera materialet. Metoden har tidigare beskrivits utförligt och det räcker därför här att erinra om att den innebär att man avlägsnar namn, adress och personnummer från de uppgifter som statistiken skall baseras på. För den händelse att man skall knyta ytterligare uppgifter till ett redan befintligt material kan denna metod naturligtvis inte användas. Här har SCB i stället utvecklat en metod att kryptera identitetsbeteckningarna som gör det möjligt att knyta dessa uppgifter till varandra, men som ger samma skydd som om materialet skulle vara avidentifierat.

Båda dessa metoder har i lagutkastet fått den gemensamma termen "anonymisering". Uppgifterna är anonyma såvitt gäller den som de avser.

Paragrafen lagfäster den statliga statistikproducentens skyldighet att skydda dem som avses med uppgifterna genom anonymisering. Försök att bryta igenom anonymitetskyddet förbjuds och kriminaliseras i 19 §. Under vissa förutsättningar är detta förbjudet redan på grund av bestämmelserna i 20 § datalagen.

Intresset att bevara uppgifter som används i den statliga statistikframställningen i identifierbar form, närmast för framtida forskning, är beaktat av annan lagstiftning. Enligt regeringens förslag till ny arkivlag (prop. 1989/90:72) är det en arkivmyndighet som har ansvaret för det och kan omhänderta uppgifterna för arkivering. I 12 §, första stycket, har detta beaktats genom förbehållet rörande anonymisering "om inte annat är särskilt föreskrivet".

Det är nödvändigt att skapa ett fullt och otvetydigt legalt skydd eftersom det visat sig att avancerade försök att bryta sig igenom anonymiteten under vissa - i och för sig långtgående - förutsättningar kan leda till att en del objekt avslöjas till sin identitet. En sådan huvudsaklig förutsättning är att "angriparen" kan jämföra det anony-

miserade materialet med annat, identifierat material som t ex ett register eller annan uppgiftssamling. En annan förutsättning är att angriparen förfogar över tillräcklig datorkapacitet.

Då det gäller kryptering är läget något annorlunda. Förutom att även krypterat material kan utsättas för samma slags försök till avslöjanden av identiteter som anonymiserat material kan identiteten återskapas genom att den nyckel som används för krypteringen, krypteringsnyckeln, tas i bruk. I själva verket är krypteringen en metod att bevara möjligheten att återskapa identiteterna. Krypteringsnyckeln är emellertid skyddad enligt 5 kap. 3 § sekretesslagen och skall vara fysiskt skyddad genom förvaring hos en neutral myndighet och på ett betryggande sätt.

Under processen att framställa statistik uppstår stundom behov av att testa att ett genomförande av avidentifiering fungerar på ett tillfredsställande sätt eller är tekniskt rätt i något annat hänseende. Paragrafen är givetvis inte avsedd att hindra sådana legitima förfaranden. Inte heller hindrar bestämmelsen användning av krypteringsnyckeln enligt vederbörliga, godkända regler härför. Användningen av krypteringsnyckeln faller inte heller under paragrafens ordalydelse om förbud. Det bör också i fullständighetens intresse tilläggas att det endast är statistikframställare som kan "drabbas" av krypteringskravet, inte den myndighet som förser denna med uppgifter.

Det bör slutligen anmärkas att när det gäller personregister som förs med hjälp av ADB är datalagen tillämplig hur tillförlitlig anonymiseringsmetoden än är. Det krävs en oåterkallerlig avidentifiering för att ett personregister i datalagens mening inte skall anses föreligga.

13 §

Regeringen meddelar de ytterligare föreskrifter, som kan behövas för att förhindra att de uppgifter som lämnas eller annars används för den statliga statistikframställningen görs tillgängliga för obehöriga.

Denna bestämmelse är i och för sig inte nödvändig, eftersom regeringen har den normgivningskompetens som åsyftas redan på grund av regeringsformen. Jag anser ändå att den bör tas upp i lagen för att göra denna mer informativ.

14 §

Statlig statistik skall framställas med metoder som med hänsyn till dess syfte, tillgängliga resurser och andra omständigheter ger så tillförlitligt resultat som möjligt samtidigt som avsedda förhållanden belyses och feltolkning motverkas.

Den "etikregel" som tagits upp i denna paragraf bygger på den yrkesetiska deklaration som Internationella Statistiska Institutet (ISI) har antagit den 25 augusti 1985. Av lätt insedda skäl kan brott mot eller avsteg från regler av detta slag knappast sanktioneras som sådana; de är avsedda som rättesnören för den som framställer statistik genom att de slår fast vad som skall gälla för att förtroendet för verksamheten som sådan skall kunna upprätthållas bland allmänheten och dess bestånd och utveckling därigenom tryggas. Den kompletteras av föreskrifter i 16 § med en särskild bestämmelse vid bl a framställningen till skydd för den enskildes integritet; den bestämmelsen kommenteras särskilt.

15 §

Statlig statistik skall offentliggöras om inte annat följer av sekretesslagen (1980:100). Offentliggörandet skall ske så att syftet med statistiken tillgodoses.

Syftet med statistikframställningen är att sprida kunskap om skilda företeelser och förhållanden i samhället för att underlätta bl a planeringen genom att bredda och fördjupa det nödvändiga beslutsunderlaget och samtidigt ge allmänheten den kunskap om de bakomliggande förhållandena som en demokratisk beslutsprocess förutsätter. Principen måste alltså vara den att denna statistik skall vara tillgänglig för alla och envar. Det räcker därvidlag inte att enbart hänvisa till offentlighetsprincipen som den framträder i TF:s regler om allmänna handlingar; det krävs därutöver aktiva åtgärder för att i lämplig form sprida dess resultat till allmänheten. Detta är innebörden av begreppet "offentliggörande" i denna paragraf.

All statistik kan naturligtvis inte i denna mening offentliggöras. Statistik som t ex rör det civila eller militära försvaret måste givetvis hållas hemlig. Den begränsning som sålunda måste göras beskrivs i paragrafen genom en hänvisning till sekretesslagens bestämmelser.

Det är naturligtvis varken lämpligt eller ens möjligt att närmare ange hur omfattande spridningen av statistiska produkter av skilda slag skall vara. Det väsentliga är att de når dem som behöver eller är intresserade av dem samtidigt som det skall vara möjligt även för personer utanför den kretsen att enkelt tillgodogöra sig resultaten.

16 §

Statlig statistik skall framställas och offentliggöras under beaktande av den enskildes integritet och så att han inte vållas skada eller men.

Som redan sagts utfylls etikregeln i 14 § om val av statistisk metod och vad därmed sammanhänger av bestämmelsen i denna pragraf. Bestämmelsen, som gäller såväl framställningen som offentliggörandet (redovisningen) av statistik, skall skydda den enskildes integritet och förhindra att denne vållas skada eller annat men. Lokutionen "skada eller men" finns även i den paragraf i sekretesslagen som reglerar statistiksekretessen (9 kap. 4 §), men det förtjänar att erinras om att det här inte primärt är fråga om det integritetsskydd som den bestämmelsen ger. Syftet med den här aktuella bestämmelsen är nämligen att hos dem som i en eller annan funktion medverkar vid framställning eller redovisning av statistik inpränta att de måste respektera den enskilde och hans integritet. Det får alltså inte förekomma t ex att en intervju genomförs så att den som intervjuas känner obehag; inte heller får statistiken presenteras så att en krets enskilda kan komma att uppfattas som utpekade på ett för deras anseende eller verksamhet menligt sätt. Vid valet mellan att redovisa t ex individrelaterad statistik som belyser ett missförhållande i samhället och att avstå av hänsyn till dem som bildar kretsen, skall de senare hänsynen regelmässigt fälla utslaget.

Självklart kan det förekomma att en uppgiftsinsamling har inslag eller leder till resultat som en enskild subjektivt uppfattar som känsliga eller riskabla. Frågan om insamlingen eller redovisningen står i överensstämmelse med paragrafen kan då inte bedömas uteslutande från just denne enskildes uppfattning; bedömningen måste göras utifrån ett bredare och mera objektivt perspektiv. Detta markeras i paragrafen genom användningen av formuleringen "...under beaktande av....och så...".

17 §

En organisation som avses i 9 § får överklaga ett beslut som innebär att någon åläggs att lämna uppgifter avseende en verksamhet som nämns i 7 § första stycket. En enskild får överklaga ett sådant beslut endast i samband med talan mot beslut varigenom vite föreläggs för att uppgiftsskyldigheten skall fullgöras eller förelagt vite utdöms därför att uppgiftsskyldigheten inte har fullgjorts.

Överklagande som avses i första stycket första meningen prövas av kammarrätten i Stockholm som första instans.

En myndighets beslut att samla in uppgifter för att därefter framställa statistik, skall enligt 9 § liksom idag, föregås av ett samråd med en organisation som i en eller annan form företräder dem som berörs av insamlingen. Vid samrådet skall information lämnas om den planerade insamlingen och dess syfte, omfattning och hur den skall genomföras och organisationen ges tillfälle att ge synpunkter på de frågor som den informationen föranleder. Det har i ett tidigare sammanhang nämnts att FUD är den organisation med vilken myndigheterna i huvudsak samråder. Endast ett ytterst litet antal av dessa samråd avslutas utan att parterna blivit överens. Detta visar på en samförståndsvilja hos båda parter som är utomordentligt glädjande. Men för det fall att parterna hamnar i skilda ståndpunkter t ex där det gäller om en uppgiftsinsamling lagligen kan ske under uppgiftsplikt, dvs om insamlingen sker för ett ändamål som nämns i 7 § så gäller myndigheternas uppfattning i frågan. Beslutar sig myndigheten för att genomföra en insamling under uppgiftsplikt mot organisationens uppfattning i saken är det idag alltså inte möjligt för denna (eller en enskild blivande uppgiftslämnare) att överklaga beslutet för att få en rättslig prövning av frågan om den avsedda insamlingen får genomföras under uppgiftsplikt eller inte. Detta är naturligtvis sakligt sett en brist. Det kan dessutom på goda grunder ifrågasättas om denna ordning står i överensstämmelse med våra konventionsmässiga åtaganden (se artikel 6 p.1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna). En regel om rätten till överklagande har därför tagits in i denna paragraf.

Rätten att överklaga ett beslut om att genomföra en uppgiftsinsamling under uppgiftsplikt tillkommer enligt paragrafen den organisation med vilken myndighet haft samråd innan beslutet togs. Någon motsvarande rätt tilläggs inte den enskilde, dvs den juridiska eller fysiska person som senare kan komma att åläggas att lämna uppgiften. Bortsett från de praktiska problem som en allmän överklaganderätt skulle dra med sig, framstår det mot bakgrund av den organisationsstruktur som vi har på området som tillräckligt från de synpunkter som kan anläggas med en på detta sätt begränsad rätt att överklaga beslutet att genomföra en viss insamling.

Anser en enskild uppgiftslämnare att myndigheten oriktigt ålagt honom att lämna en uppgift kan han, genom att överklaga det vitesföreläggande varigenom myndigheten vill framtvinga hans medverkan eller det beslut varigenom vitet utdöms, få frågan om uppgiftsskyldigheten rätts-

ligt prövad. I kombination med den överklaganderätt som tillagts den organisation som den enskilde juridiske personen direkt eller indirekt med mycket stor sannolikhet tillhör, får de rättssäkerhets- och andra krav som kan ställas anses vara tillgodosedda. Det hör till bilden att det endast i mycket sällsynta undantagsfall blir aktuellt att ålägga en enskild fysisk person uppgiftsskyldighet; och där det blir aktuellt har det förutsatts att den skyldigheten även fortsättningsvis skall regleras i särskild ordning; se lagen (1989:329) om en folk- och bostadsräkning år 1990.

Den överprövning som kan bli aktuell efter ett överklagande blir det kammarrättens i Stockholm sak att göra. Som tidigare nämnts förutses antalet sådana överklaganden bli mycket begränsat och i den mån de förekommer gäller det säkerligen nära nog undantagslöst beslut av SCB eller annan till Stockholm lokaliserad centralmyndighet. Kammarrätten i Stockholm kommer därför - även utan en uttrycklig bestämmelse därom - att få handlägga överklagandena. Någon nämnvärd ökning av kammarrättens arbetsbörda kan regeln knappast komma att innebära.

Att ett överklagande sker medför inte att den uppgiftsinsamling som överklagats också automatiskt avbryts. Kammarrätten skall emellertid givetvis vara oförhindrad att - enligt allmänna principer - förordna att insamlingen inte skall inledas, alternativt upphöra i avvaktan på att överklagandet prövas (inhibition).

18 §

Lämnas inte en begärd uppgift som omfattas av uppgiftsskyldighet enligt 7 § på det sätt och inom den tid som föreskrivits, får på begäran av myndighet som avses i 8 § den uppgiftsskyldige föreläggas vite. Ett sådant föreläggande utfärdas av länsstyrelsen i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

Frågor om utdömande av förelagt vite skall på begäran av myndighet som sägs i första stycket prövas av länsrätten i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras.

I 7 § anges de områden inom vilka uppgiftsplikt föreligger. Om inte begärd uppgift lämnas inom föreskriven tid får vite föreläggas den uppgiftsskyldige på begäran av den centrala förvaltningsmyndigheten för statlig statistik eller annan myndighet som regeringen bemyndigar att ålägga uppgiftsplikt. Förfarandet motsvarar med ett par undantag regleringen i de senare lagarna om folk- och bostadsräkningar. Undantagen består dels i att, som har nämnts tidigare, även vitesföreläggandet kan överklagas, dels i att något tak för vitesbeloppet inte har satts; den frågan får i stället prövas enligt bestämmelsen i 3 § lagen (1985:206) om viten.

Enligt sistnämnda lag skall ansökan om utdömande av vite göras hos länsrätten där myndigheten är belägen. Med hänsyn till att föreläggandet utfärdas av länsstyrelsen i det län där uppgiftsskyldigheten skall fullgöras görs ansökan om utdömande hos länsrätten där. Att förfarandet förläggs till den uppgiftsskyldiges hemort och inte där SCBs verksamhet är belägen är avsett att underlätta för den uppgiftsskyldige.

Nuvarande förordningar som innehåller bestämmelser om uppgiftsplikt för uppgifter till statistiken har i flertalet fall böter som påföljd. Det avgörande intresset - att förmå den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet - kräver inte någon särskild påföljd. Lagen saknar därför en bestämmelse om bötespåföljd vid uteblivet uppgiftslämnande.

19 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms till böter om uppgiftsskyldighet föreligger enligt 7 §. Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av den myndighet som avses i 8 §.

Den som bryter mot 12 § andra stycket döms för olovlig identifiering till böter eller fängelse i högst ett år, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

För försök eller förberedelse till brott som avses i andra stycket döms till ansvar enligt 23 kap brottsbalken. Skulle brottet, om det hade fullbordats, ha varit att anse som ringa, får dock inte dömas till ansvar enligt vad som nu sagts.

Straffbestämmelserna blir tillämpliga dels när oriktig uppgift lämnas i fall där uppgiftsplikt föreligger, dels i fråga om olovlig identifiering. Det är givet att det måste finnas en påföljd när en oriktig uppgift lämnas uppsåtligen eller av oaktsamhet. Brottet "olovlig identifiering" innebär att det skapas en ny brottstyp. Bakgrunden till bestämmelsen framgår av vad som tidigare har sagts.

Ikraftträdandebestämmelser

I och med att lagen och den till den anslutande förordningen träder i kraft kan, som redan har framgått, ett antal författningar och författningsrum upphävas. Det har också förordats här att viss reglering och vissa bestämmelser skall föras över till verksförordningen, vilket skulle innebära att ytterligare författningar skulle kunna upphävas. I detta läge och då det f n är osäkert vilken utformning som statistikförordningen kan komma att få, är det svårt att säga inte bara vilka författningar/författningsrum som kommer att kunna upphävas utan även om ett upphävande blir en följd av lagens eller förordningens bestämmelse. Jag har därför nöjt mig med att i bilaga 5 ange de författningar vilka med visshet kommer att kunna upphävas genom en författningsreglering av det slag som jag har förordat.

Kommittédirektiv

Dir 1987:5

Förenklade statistikregler

Dir 1987:53

Beslut vid regeringssammanträde 1987-12-10

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att från formella utgångspunkter se över föreskrifterna på det statliga statistikområdet och utarbeta förslag till ett förenklat regelsystem för statistikproduktionen.

Bakgrund

Ett särskilt arbete med att förenkla regler bedrivs sedan ett par år inom regeringskansliet (jfr prop. 1985/86:100 bil. 2 p. 1, prop. 1986/87:100 bil. 2 p. 1, även t.ex. Regeringens förordningsmotiv 1987:5).

Ett av de sakområden där en mer samlad regelöversyn enligt min mening är önskvärd är det statliga statistikområdet.

Den statliga statistikproduktionen är en viktig del av den information som skall ge underlag för medborgarnas och samhällsorganens bedömningar av utvecklingen på olika samhällsområden.

Reglerna om uppgiftslämnande och offentlig statistikproduktion härrör från vitt skilda tidsperioder. Något försök att samordna dem till ett regelsystem har hittills inte gjorts.

Reglerna är i dag

- spridda på många olika beslut,
- inte alltid utformade i överensstämmelse med föreskrifterna i 1974 års regeringsform,
- i många fall utformade utan tanke på de möjligheter till ett samordnat uppgiftslämnande som numera finns,

– föraldrade, både språkligt och genom att föreskriva ett föraldrat förfarande vid uppgiftsinhämtandet.

Det närmare utredningsbehovet

1. Föreskrifterna om de statistikproducerande myndigheternas uppgiftsinhämtande är spridda på ett stort antal lagar och andra författningar. Ett trettiotal exempel från olika departementsområden på sådana författningar finns i en sammanställning som bifogas *(bilaga)*. De gäller dock enbart statistikproduktionen hos statistiska centralbyrån. Någon uttömmande sammanställning har inte gjorts.

2. Med 1974 års regeringsform gäller betydligt strängare regler än tidigare för en statlig förvaltningsmyndighets möjligheter att utan riksdagens medgivande ålägga andra att lämna uppgifter. Numera fordras det sålunda enligt 8 kap. 3 och 5 §§ regeringsformen i princip föreskrifter i lag för att man skall kunna kräva in uppgifter från andra än statliga myndigheter, exempelvis enskilda, företag eller kommuner, eftersom det är fråga om åligganden. I viss utsträckning kan dock riksdagen i lag bemyndiga regeringen att besluta sådana föreskrifter.

Enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen har dock föreskrifter som har beslutats före den 1 januari 1975 fortsatt giltighet, även om de inte tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpningen av den nya regeringsformen.

Detta är givetvis en ordning som får ses som tillfällig. På sikt bör med andra ord i enlighet med grundlagen riksdagens bemyndigande inhämtas för ett sådant uppgiftsinhämtande.

Det behövs redan därför mera fullständiga uppgifter om de bemyndiganden och andra föreskrifter som myndigheterna stödjer sig på när uppgifter hämtas in.

3. Statistiska centralbyrån är visserligen den största statistikproducerande myndigheten. Men också andra myndigheter under regeringen samlar in, producerar och publicerar en omfattande samhällsstatistik eller förfogar över material som kan användas i detta syfte. Att lämna statistiska uppgifter kan vara en betungande uppgift. Det är därför särskilt angeläget att de regler som styr denna skyldighet utformas så enkelt och klart som möjligt och med syftet att undvika dubbelarbete, onödiga kostnader och andra sådana olägenheter. Det bör finnas samordningsvinster att göra när det gäller uppgiftslämnandet.

4. Många av föreskrifterna är som framgått av ett tidigt datum. Med den kraftiga utveckling av informationsteknologin som har skett bara under det

senaste decenniet är risken stor för att föreskrifter av äldre datum inte tillräckligt ger utrymme för att ta till vara de möjligheter som numera ges.

Föreskrifternas redaktionella och språkliga utformning uppfyller på många punkter inte heller moderna krav.

Som jag ser det, finns det alltså flera skäl att se över föreskrifterna om uppgiftslämnande och statlig statistikproduktion. Syftet bör vara att överväga behovet av lagstiftning på området och i möjlig mån minska antalet regler och förenkla dem som verkligen behövs.

Uppdraget

Översynsarbetet bör anförtros en särskild utredare.

Utredaren bör ta fram förslag till enklare regler för den statliga statistikproduktionen. Det bör därvid framgå att statistiken skall vara målinriktad, att den inte skall vara onödigt vidlyftig med hänsyn till syftet, att berörda myndigheter skall samråda och att inte enskilda skall besväras med att lämna uppgifter i alltför stor utsträckning samt att statistiken skall offentliggöras på ett överskådligt och lättfattligt sätt.

Utredaren bör överväga behovet av en särskild lag om den statliga statistikproduktionen.

Den bör utformas så att en överreglering undviks och att den strikt avser sådana frågor som kräver riksdagens medgivande.

Utredaren bör dessutom ta fram förslag till andra föreskrifter som kan behövas för statlig statistikproduktion.

De föreskrifter som regeringen bör besluta om bör samlas i en statistikförordning, i den mån det saknas skäl för något annat. Exempelvis kan hälso- och sjukvårdsstatistiken behöva särbehandlas.

Den nya statistikförordningen bör på ett överskådligt sätt innehålla uppgifter i stora drag, sakområde efter sakområde, myndighet för myndighet, om uppgiftslämnandet. Därvid bör det beaktas att något behov av författningsstöd för att en statlig myndighet skall få begära uppgifter från en annan statlig myndighet inte torde behövas. Det är alltså viktigt att utredaren även här beaktar behovet av att en överreglering undviks.

I en statistikförordning kan också ingå t.ex. föreskrifterna i cirkuläret (1969:145) till statsmyndigheterna om publikationsserien Sveriges officiella statistik.

Utredaren bör särskilt överväga vilka frågor som regeringen bör avgöra och vilka som den skall kunna delegera till myndigheterna.

Hur utredningen bör bedrivas

Utredaren bör

– hålla nära kontakt med statistiska centralbyrån och andra statistikproducerande statsmyndigheter,

– beakta det pågående utredningsarbete som är av intresse i sammanhanget, främst arbetet inom FoB-kommissionen (C 1985:01), utredningen (U 1987:04) för beredning av ansvarsfördelning och styrning på skolområdet och utredningen (Fi 1987:05) om offentlig lönestatistik,

– samråda med riksrevisionsverket och med data- och offentlighetskommittén (DOK, Ju 1984:06),

– samråda med verk och myndigheter som lämnar uppgifter för statistikändamål eller använder sig av statlig statistik,

– samråda med stat-kommunberedningen (C 1982:02) i fråga om kommuners uppgiftsskyldighet,

– samråda med normgruppen (I 1983:H) i fråga om företags och enskildas uppgiftsskyldighet,

– samråda med organisationer eller andra som kan anses företräda de näringsidkare och kommuner som skall lämna uppgifter (jfr förordningen 1982:668 om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsliv och kommuner),

– både vid arbetets början och under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer – och i förekommande fall andra centrala arbetstagarorganisationer som staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor med – och ge dem tillfälle att föra fram synpunkter på frågor som rör förhållandet mellan staten och dess arbetstagare.

Utredaren skall beakta direktiven (Dir 1984:05) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Arbetet i utredningen bör vara slutfört före utgången av år 1989.

Om utredaren finner att vissa delfrågor måste avgöras dessförinnan, bör förslag om detta lämnas i god tid före denna tidpunkt. Det kan med andra ord finnas skäl för att bedriva och redovisa utredningen i etapper.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag dels att pröva behovet av en lag för statlig statistikproduktion och en till en sådan lag anslutande statistikförordning, dels

oavsett om en lag befinns lämplig eller ej, pröva om det i en förordning går att sammanföra föreskrifter om uppgiftslämnande till statliga myndigheter och om dessa myndigheters statistikproduktion i den mån den grundar sig på myndighetsuppgifter,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Bilaga

Exempel på författningar med föreskrifter om statistik hos statistiska centralbyrån

Författning	Tillämpliga författningsrum	Ansvarigt departement
Förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m.	2 §	Ju
Kungörelsen (1952:87) angående äktenskapsregistret	2 och 3 §§	Ju
Taxeringslagen (1956:623)	50 §	Fi
Kungörelsen (1962:330) om skyldighet för kommun att avlämna finansstatistiska uppgifter	1–4 §§	
Begravningskungörelsen (1963:540)	14 § 5 mom.	C
Kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor	1–3 §§	C
Kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus	generellt	C
Cirkuläret (1967:123) till samtliga statsmyndigheter om planering av den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten i säsongutjämnande syfte	p. 2	Fi
Folkbokföringskungörelsen (1967:495)	77 §	Fi
Förordningen (1968:111) om uppgifter för lantbruksstatistiken, lantbrukets företagsregister och skördeskadeskyddet	generellt	Jo
Ordningsbotskungörelsen (1968:199)	19 §	Ju
Kungörelsen (1970:27) om uppgifter till lagfarts- och fastighetsprisstatistiken	generellt	C
Strafföreläggandekungörelsen (1970:60)	15 §	Ju
Kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem	15 §	Ju
Kungörelsen (1971:933) om rättsstatistiken	generellt	Ju
Kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken	generellt	Jo
Åklagarinstruktionen (1974:910)	45 §	Ju
Fastighetsdatakungörelsen (1974:1058)	10 §	Ju
Lagen (1975:55) om folk- och bostadsräkning år 1975	9, 14 och 17 §§	C
Förordningen (1975:517) med instruktion för bostadsdomstolen	9 §	Ju
Kommunallagen (1977:179)	6 kap. 3 §	C
Förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m.m.	generellt	C
Förordningen (1979:363) om skatteutjämningsbidrag	6 och 7 §§	Fi
Fastighetstaxeringsförordningen (1979:1193)	9 kap. 2 §, 17 kap. 2 §	Fi

Författning	Tillämpliga författningsrum	Ansvarigt departement
Skatteregisterförordningen (1980:556)	4 §	Fi
Socialtjänstlagen (1980:620)	63 §	S
Förordningen (1981:516) om studiedokumentation och statistik rörande studerande i grundläggande högskoleutbildning	generellt	U
Förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter	1–4 §§ (jfr 1980:620)	S
Lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter	8 kap. 3 § (jfr 1977:179)	C
Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner	generellt	Fi
Lagen (1984:531) om 1985 års folk- och bostadsräkning	generellt	C
Förordningen (1984:532) om 1985 års folk- och bostadsräkning	generellt	C
Lagen (1984:533) om arbetsställenummer m.m.	generellt	C
Förordningen (1984:534) om arbetsställenummer m.m.	1 §	C
Förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret	10–14 §§	C
Förordningen (1985:608) med instruktion för statistiska centralbyrån	2–4 §§	C
Förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m.	10 §	Ju
Förordningen (1987:902) om uppgifter till statistiska centralbyrån om elever i grundskolans årskurs 9	generellt	U

Förteckning över SRU:s kontakter

I det följande görs en uppräkning av de kontakter som SRU haft under sitt utredningsarbete. Det får framhållas att kontakterna varit av olika karaktär beroende på i vad mån intresse förelegat att diskutera utredningens uppdrag. Vissa kontakter har av tidsbrist inte heller hunnit med att utvecklas i den utsträckning som SRU eljest ansett angeläget.

1. Utländska kontakter

Danmarks Statistik, Danmark
Statistikcentralen, Finland
Statistisches Bundesamt, Västtyskland
Datenschutzbeauftragter, Hessen, Västtyskland
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V, Västtyskland

2. Kontakter för samråd enligt direktiven

FoB-kommissionen (C 1985:01). Upphört
Utredningen (U 1987:04) för beredning av ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Upphört
Forskningsetiska utredningen (Dir. 1988:2). Upphört
Riksrevisionsverket
Data- och offentlighetskommittén(DOK, Ju 1984:06). Upphört
Stat-kommunberedningen (C 1982:02)
Normgruppen (I 1983:H; numera industridepartementet)
Datainspektionen
Statskontoret
Riksskatteverket
Sveriges Riksbank
Socialstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Trafiksäkerhetsverket
Universitets- och högskoleämbetet
Skolöverstyrelsen
Överstyrelsen för civil beredskap
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetarskyddsstyrelsen
Boverket
Statens industriverk
Kommerskollegium
Transportrådet
Bankinspektionen
Konjunkturinstitutet
Lantbruksstyrelsen
Skogsstyrelsen
Fiskeristyrelsen
Statens jordbruksnämnd
Statens naturvårdsverk
Generaltullstyrelsen
Länsstyrelsen i Stockholms län
SACO
TCO
Statsanställdas förbund

STATISTIKFÖRORDNING

Regeringen föreskriver följande.

Central förvaltningsmyndighet för den statliga statistiken

1 § Statistiska centralbyrån (SCB) är central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikframställningen.

Den som enligt 6 § lagen (1990:000) om den statliga statistikframställningen är skyldig att lämna uppgifter för sådan framställning skall lämna uppgifterna till SCB.

2 § Det åligger SCB att

- framställa sådan statlig statistik som inte skall framställas av annan statlig myndighet,
- utarbeta nomenklatur och klassificeringsnormer för den statliga statistiken,
- svara för samordning av den statliga statistikframställningen samt verka för samordning mellan statlig och annan statistikframställning,
- svara för framställning och tillhandahållande av statistik som krävs i samarbetet med främmande stater, sammanslutningar av stater och internationella organ, i den mån uppgiften inte ankommer på annan myndighet.

3 § På uppdrag av en myndighet skall SCB i mån av resurser medverka i eller utföra statistiska undersökningar i den omfattning varom avtal träffas. SCB skall vidare bedriva konsultverksamhet inom ansvarsområdet. SCB får åta sig sådana uppdrag även för andra uppdragsgivare.

Uppdrag som SCB åtar sig skall utföras mot ersättning.

Samråd och samordning

4 § En statlig myndighet skall samråda med SCB, när myndigheten överväger att

- samla in uppgifter till, framställa eller offentliggöra statlig statistik,
- ändra administrativa förfaranden som är av betydelse för den statliga statistikframställningen,
- framställa och tillhandahålla statistik inom ramen för myndighetens verksamhet som krävs i samarbetet med främmande stater, sammanslutningar av stater och internationella organ.

Samråd behöver inte ske om den fråga det gäller är av ringa betydelse ur samordnings- eller annan synpunkt.

5 § En myndighet som avser att framställa statistik skall samråda med dem som kan komma att utnyttja statistiken om dennas innehåll och utformning.

6 § En statlig myndighet som framställer eller avser att framställa statistik bör regelmässigt samråda med SCB i metod-, kvalitets- och publiceringsfrågor liksom även i andra frågor som har anknytning till framställningen.

Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter

7 § En statlig myndighet är, i den omfattning och i de hänseenden som framgår av bilagan till denna förordning, skyldig att till angiven myndighet fortlöpande lämna över de uppgifter som förtecknats i bilagan för det ändamål som sägs där.

Överlämnande och mottagande myndigheter enligt första stycket skall i avtal reglera tid och former för överlämnandet. Vad som nu sagts gäller även i andra fall av uppgiftsöverlämnande mellan myndigheter.

Uppdrag för annan än statlig myndighet

8 § Åtar sig en statlig myndighet att framställa statistik eller annars medverka i sådan framställning på uppdrag av kommun eller enskild gäller lagen (1990:000) om den statliga statistikframställningen i tillämpliga delar för den verksamheten.

Uppgiftsskydd

9 § De uppgifter som en myndighet får tillgång till för statistikframställning skall skyddskrypteras i den utsträckning som i det särskilda fallet behövs för att ytterligare förstärka skyddet för uppgifterna.

Information

10 § Information som avses i 10 § lagen (1990:000) om den statliga statistikframställningen skall vara skriftlig om det inte i ett särskilt fall bedöms lämpligare att lämna den på ett annat sätt. Den skall alltid vara utformad så att den lätt kan förstås.

11 § Upplysning som avses i 11 § lagen (1990:000) om den statliga statistikframställningen skall lämnas på det formulär eller annat medium som myndigheten använder för uppgiftsinsamlingen eller på annat lämpligt sätt.

Offentliggörande av statistiken

12 § Den statliga statistiken offentliggörs genom att den tas in i serien Sveriges officiella statistik eller hålls tillgänglig för allmänheten på annat sätt.

SCB svarar för utgivningen av statistik i serien Sveriges officiella statistik.

Övrigt

13 § SCB utfärdar de föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den .....

Beträffande upphävande av bestämmelser hänvisas till bilaga 5.

Bilaga till statistikförordningen (1990:000).

Av denna sammanställning framgår vilka statliga myndigheter som för framställning av statistik utnyttjar av annan sådan myndighet insamlade eller hos denna förvarade uppgifter och vilka uppgifter som skall lämnas över till denna myndighet. I förekommande fall får uppgifterna lämnas på medium för automatisk databehandling.

Till statistiska centralbyrån

allmänna åklagarna
uppgifter om mål och ärenden

affärsdrivande verk
uppgifter om lönesummor, naturaförmåner, prel. A-skatt mm

arbetarskyddsstyrelsen (ASS)
uppgifter om anmälda arbetsskador

arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
uppgifter om sociala utgifter

centrala studiestödsnämnden (CSN)
uppgifter om studiemedel
uppgifter om sökande/intagna till gymnasieskolan

centralnämnden för fastighetdata (CFD)
uppgifter om mål och ärenden

domstolsverket (DV)
uppgifter om mål och ärenden
(innefattar även uppgifter från tingsrätterna, hovrätterna, högsta domstolen, inskrivningsmyndigheterna, rättshjälpsnämnderna och besvärsnämnden för rättshjälp)

generaltullstyrelsen (GTS)
uppgifter om lastfartyg, passagerarfartyg och färjor med en bruttodräktighet om minst 75 som ankommit/avgått från Sverige i utrikes fart

kemikalieinspektionen
uppgifter om försäljningen av bekämpningsmedel i jordbruket

kriminalvårdsstyrelsen (KVS)
uppgifter om personer inom kriminalvården

länsbostadsnämnderna
uppgifter om låneobjekt

länsstyrelserna
uppgifter från fastighetstaxeringen

folkbokföringsuppgifter
uppgifter om röstberättigade och röstande vid allmänna val
uppgifter om personer med beslut enligt LVM, som vårdas enligt LVM eller som vårdats enligt SoL resp. vårdats viss mätdag

myndigheter med anställd personal och statsunderstödda institutioner
uppgifter om anställdas ålder, utbildning, anställningsform, löner, arvoden mm

plan- och bostadsverket (Boverket)
uppgifter om sociala utgifter

polismyndighet
uppgifter om vägtrafikolyckor med personskada

rektorsområden och skolenheter
uppgifter om skolor, lärare och elever

riksförsäkringsverket (RFV)
uppgifter om sjukpenning och bidragsförskott
uppgifter om sociala utgifter

rikspolisstyrelsen (RPS)
uppgifter om personer som lagförts eller dömts
uppgifter om brott (gärningar som under viss månad anmälts till polisen som brott och registrerats som brott hos rikspolis-registraturen (lokal polismyndighet)
uppgifter om anmälda brott, uppklarade brott och om personer som misstänkts för brott (lokal polis- och åklagarmyndighet)
uppgifter om personer som lagförts eller som dömts för narkotikabrott (RPS, domstolar och de lokala åklagarmyndig-heterna)
uppgifter om ordningsbot
uppgifter i övrigt om mål och ärenden

riksrevisionsverket (RRV)
uppgifter om sociala utgifter

sjöfartsregistret vid Stockholms tingsrätt
uppgifter om fiskemotorbåtar och fiskeskepp och om handelsskepp och övriga svenska skepp (de senare via sjöfartsverket)

sjöfartsverket (SjöV)
uppgifter om mål och ärenden

skatteförvaltningen
uppgifter om taxerad inkomst och förmögenhet enligt den årliga taxeringen
uppgifter om lönesummor, naturaförmåner, prel. A-skatt mm
uppgifter från kontrolluppgiftsregistret (KU)
uppgifter om sökta lagfarter å fång till fast egendom och om lagfarter som beviljats efter fullföljd av vilandeförklarad

ansökan samt i motsvarande mån inskrivning av tomträtt och vattenfallsrätt samt av fång till sådan rätt
uppgifter om sjömansskatt
uppgifter om röstberättigade och röstande vid allmänna val
uppgifter om mål och ärenden

skogsstyrelsen (SKS)
uppgifter från registret över skogsfastigheter och skogsägare

skyddskonsulenterna
uppgifter om ärenden

statens jordbruksnämnd (JN)
kopior av avräkningsnotor från förstahandsmottagare av fisk mm

statens löne- och pensionsverk (SPV)
uppgifter om pensioner

statens naturvårdsverk (SNV)
uppgifter om utsläpp av försurande ämnen, om utsläpp till vatten av eutrifierande ämnen och om avfall

statskontoret
uppgifter från SLÖR om arbetstagare hos de statliga högskolorna

tingsrätterna
uppgift ur domar till äktenskapsskillnad med barn under 18 år samt övriga vårdnadsdomar

trafiksäkerhetsverket (TSV)
uppgifter om registreringspliktiga fordon

tullmyndighet
uppgifter om import och export av varor

universitet och högskolor
uppgifter om personal och ekonomi vad avser arbetstidens fördelning på forskning, undervisning och annan verksamhet
uppgifter om studerande i grundläggande högskoleutbildning

värnpliktsverket (VPV)
uppgifter om dagpenning och utryckningsbidrag för värnpliktiga

Till riksförsäkringsverket

allmänna försäkringskassor
uppgifter om de långa sjukfallen

försäkringsdomstolar
avgjorda mål efter överklagande av försäkringskassornas beslut

Till socialstyrelsen

trafiksäkerhetsverket (TSV)
uppgifter om omhändertagna berusade personer

UTKAST TILL
FÖRORDNINGSMOTIV/STATISTIKFÖRORDNING/

Till 1 §

I statistikförordningen får SCB uppgiften att vara central förvaltningsmyndighet för den statliga statistiken. Behovet av en myndighet som har denna roll framgår med all önskvärd tydlighet av de uppgifter som läggs på SCB i de följande bestämmelserna.

Enligt 6 § lagen om den statliga statistikframställningen skall de som är skyldiga att lämna uppgifter om sin verksamhet lämna dem till "myndighet som regeringen bestämmer". I andra stycket av denna paragraf ges SCB detta bemyndigande. Det är också den myndighet som utsetts till uppgiftsmottagare som bestämmer när och på vilket sätt som uppgiftsskyldigheten skall fullgöras (8 § i lagen). Att SCB har rätt att bestämma på vilket sätt uppgiftsskyldigheten skall fullgöras innebär givetvis ingen rätt i sig för SCB att besluta att personuppgifter skall lämnas på ADB-medium. För sådant utlämnande krävs särskilt författningsstöd eller att det omfattas av tillstånd från datainspektionen.

Till 2 §

I förordningen har också tagits in en uppräkning av vissa av de uppgifter som idag ges åt SCB i myndighetens instruktion (SFS 1988:137). Skälet till detta är att dessa uppgifter snarare har med den statliga statistikframställningen att göra än med myndighetens specifika arbete. För den som vill skaffa sig en bild av hur den statliga statistikframställningen är uppbyggd i formellt avseende är det naturligare att söka i reglerna för den statliga statistikframställningen än att gå till en myndighetsinstruktion.

De strecksatser som återfinns i förordningens 2 § motsvarar alltså i huvudsak de som nu finns i SCBs instruktion. Någon saklig förändring föreligger inte här förutom när det gäller den sista strecksatsen.

Denna har att göra med den fråga som aktualiserats mellan EFTA och EG om att etablera ett gemensamt statistisk system inom ramen för European Economic Space (EES). Ett resultat av detta kan bli att statistiken inom dessa sammanslutningar skall samordnas så att de blir jämförbara i olika avseenden. Ett längre gående resultat kan bli att EFTAs medlemsländer som fallet är med EGs medlemsländer skall leverera statistiskt underlag till ett särskilt organ för sammanställning av statistiken. Vilket det slutliga resultatet än blir kommer det att medföra att SCB får en central roll när det gäller att fullgöra

de åtaganden som kan bli aktuella för Sveriges del. Om Sverige i ett senare skede blir bundet av överenskommelser mellan EFTA och EG eller i någon annan konstellation, bör det övervägas att i statistikförordningen meddela föreskrifter om SCBs roll som samordningsorgan i detta avseende.

I nuvarande läge är det befogat att uppdra åt SCB att "svara för framställning och tillhandahållande av statistik som krävs i samarbetet med "...sammanslutningar av stater" utöver det ansvar som SCB har f n när det gäller att tillhandahålla statistik utanför landets gränser.

Till 3 §

Även i fråga om uppdragsverksamheten finns idag regler i SCBs instruktion. Dessa har förts över till förordningen. Det sker med vissa textmässiga förändringar, vilkas syfte i första hand är att modernisera språket. På samma sätt som idag är det meningen att SCB skall kunna åta sig uppdrag som omfattar både delar av en statistikframställning och framställning av hela statistikprodukter. I första hand är det fråga om uppdrag åt myndigheter, men även uppdrag åt enskilda. Främst organisationer och företag anlitar SCB. Av allt att döma kommer SCB:s konsultinsatser att öka.

Till 4-6 §§

Den samordningsroll som SCB har finns f n inskriven i förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m.m. I syfte att förenkla reglerna och minska antalet författningar har dessa regler tagits in i statistikförordningen. I sak har den förändringen skett att SCBs konsultroll i dessa sammanhang betonas tydligare än vad som sker idag. I en skrivelse den 10 oktober 1989 till mig har SCB framfört önskemål om att den förändring som i detta hänseende har ägt rum bör få ett författningsmässigt uttryck. I rapporten Datafångst vid SCB sägs att större vikt än nu bör läggas vid att SCB har metodkunskap som både de registerhållande myndigheterna och samhället i sin helhet kan tillgodogöra sig. Samrådet bör därför präglas av att SCB i större utsträckning har en konsultroll än en producentroll och som innebär att SCB skall bevaka statistikens intressen.

Frågan om och i så fall hur konsultverksamheten skall betalas, låter sig inte entydigt besvaras. Det är fullt klart att SCBs roll som samrådsorgan måste vara en fri nyttighet. Lägger verket däremot ner en omfattande arbetsinsats i fråga om att utveckla metoder o. dyl. för en annan myndighets räkning måste det framstå som lika klart att den insatsen skall betalas. Mellan dessa båda extremfall finns en glidande skala av konsultinsatser. Frågan om avgiftsbeläggning får utvecklas efter handi praxis.

När det gäller samråds- och samordningsreglerna i förordningen i övrigt riktar sig dessa både mot sådana myndigheter som framställer statistik och de som tillhandahåller uppgifter ur administrativa material för statistikframställningen. I huvudsak motsvarar bestämmelserna de som finns i dagsläget.

Förutom det samråd som skall äga rum med SCB i statistikfrågor föreligger också samrådsskyldighet i fråga om ansökningsformulär, deklarationsblanketter, enkäter m fl. media enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Denna samrådsskyldighet hör rimligen hemma i verksförordningen (1987:1100). Placeras bestämmelsen där, kan 1982 års förordning upphävas.

Även begränsningsförordningen (1987:1347) har betydelse i sammanhanget. Där sägs bl a att kostnadsmässiga och andra konsekvenser av en regel som innebär föreskrifter för uppgiftslämnare skall utredas och att företrädare för dem vars verksamhet kostnadsmässigt berörs av regeln skall ges tillfälle att yttra sig i frågan. Även denna reglering hör naturligen hemma i verksförordningen .

Jag har beträffande dessa tre förordningar övervägt att föra in en hänvisning till dem i statistikförordningen. Med hänsyn till att myndigheterna även förutom dessa förordningar har olika regler att iaktta i sin verksamhet och att det kontinuerligt sker förändringar i regelsystemet, inte minst på denna nivå i författningshierarkin, har jag stannat för att inte ta in en sådan hänvisning i statistikförordningen.

Till 7 §

Den statliga statistikframställningen bygger till mycket stor del på uppgifter som kommit fram i olika statliga myndigheters tillsyns- och övriga administrativa verksamhet. Delvis bearbetar myndigheterna själva sina uppgifter för att få fram statistiken. Men till stor del är det fråga om att den myndighet som förfogar över uppgifterna lämnar över dessa till den myndighet som framställer statistiken, f n som regel till SCB.

I avsnitt 4.2 har beskrivits rättsläget i fråga om insamlande av uppgifter till statistiken som sker genom överlämnande mellan myndigheter.

Statistikförordningens 7 § har utformats i enlighet med detta rättsläge. Statistikförordningen och dess bilaga innehåller således en uppräkning "i stora drag, sakområde efter sakområde, myndighet för myndighet" (direktiven, sid 3), av sådana överlämnanden myndigheterna emellan som bör författningsregleras. En sidovinst med en sådan ordning är den överskådlighet för den allmänna informationens skull som detta innebär. Samtidigt kan ett antal författningsbestämmelser upphävas.

I bilagan räknas upp de överlämnanden som avser SCB och vissa ytterligare framställare av statlig statistik. Övriga

berörda myndigheters behov av reglering på motsvarande sätt förutsätts framkomma i den fortsatta beredningen.

Särskilt får i detta sammanhang nämnas att tullregisterlagen (1990:137) innehåller en övergångsbestämmelse som innebär att uppgifter i registret får överlämnas till SCB på medium för automatisk databehandling intill utgången av år 1992. Anledningen till denna tidsgräns var mitt pågående uppdrag. Regleringen av detta överlämnande till SCB sker nu i bilagan till statistikförordningen.

I andra stycket har tagits upp en bestämmelse som ställer krav på avtalsreglering mellan överlämnande och mottagande myndighet. Framförallt är det viktigt att tidpunkter och former för överlämnande blir reglerade, men även andra frågor som har betydelse i sammanhanget bör ingå i avtalet. Även när en myndighet lämnar över uppgifter till en annan myndighet för att framställa statistik utan att förfarandet anges i bilagan förutsätts att mellanhavandet regleras i avtal.

Det skall slutligen anmärkas att överlämnande av personuppgifter på ADB-medium kräver särskilt författningsstöd eller att det omfattas av tillstånd från datainspektionen. Nämnda villkor måste sålunda uppfyllas för att avtal skall kunna fullgöras.

Till 8 §

Lagen om den statliga statistikframställningen ger i sin inledande bestämmelse en definition av vad som omfattas av den nya lagstiftningen, dvs vad som menas med statlig statistikframställning. Den definitionen täcker inte all den statistik som t ex SCB framställer; den statistik som framställs på uppdrag av exempelvis en enskild faller sålunda formellt utanför lagens tillämpningsområde. Som i annat sammanhang har framhållits är det viktigt att de statliga myndigheterna även när de opererar på marknaden iakttar de "etiska" normer som lagen ställer upp. I denna paragraf föreskrivs därför att lagens bestämmesler i tillämpliga delar, t ex när det gäller information, skall gälla även i den rena uppdragsverksamheten (se avsnitt 4.6)

Till 9 §

I lagen om den statliga statistikframställningen finns bestämmelser om uppgiftsskydd. Där sägs också att de ytterligare föreskrifter som kan behövas för att förhindra att de uppgifter som lämnas eller annars används för den statliga statistiken görs tillgängliga för obehöriga meddelas av regeringen. Möjligheten för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter i fråga om uppgiftsskyddet är en säkerhetsventil för att det skall bli möjligt att sätta in åtgärder om det visar sig att det behövs med hänsyn till den tekniska utvecklingen eller på grund av andra omständigheter.

I statistikförordningen ges en föreskrift om att skyddskryptering skall användas när det behövs för att ytterligare stärka

skyddet för uppgifterna. Inom SCB bedrivs f n en försöksverksamhet med skyddskryptering. Resultatet av denna skall redovisas för regeringen före utgången av år 1991. Enligt vad jag har inhämtat under hand synes metoden löftesrik som en effektiv skyddsmetod. Ur teknisk synpunkt tycks inte heller några hinder föreligga mot en tillämpning i full skala. Det är mot denna bakgrund som bestämmelser om skyddskryptering tas upp i utkastet. Det ligger sedan nära till hands att SCB gör den avsedda kartläggningen av de tillämpningar som kan bli aktuella.

Till 10-11 §§

Bestämmelserna om information i statistikförordningen är att se som praktiska tillämpningsförskrifter till motsvarande bestämmelser i lagen om den statliga statistikframställningen.

Huvudprincipen är att den information som skall lämnas enligt lagen skall vara skriftlig.

Till 12-13 §§

Dessa paragrafer behöver inte några kommentarer.

Upphävande av bestämmelser

Till följd av utredningens författningsförslag kan följande författningar eller författningsrum upphävas.

Kungörelsen (1962:330) om skyldighet för kommun att att avlämna finansstatistiska uppgifter.

Kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor.

Kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus.

Cirkulär (1969:145) till statsmyndigheterna om publikationsserien Sveriges officiella statistik.

Kungörelsen (1970:27) om uppgifter till lagfarts- och fastighetsprisstatistiken.

Kungörelsen (1971:933) om rättsstatistiken.

Kungörelsen (1974:1020) om inventering av landets förråd av vissa livsmedel m.m.

Förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m.m.

Förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

Socialtjänstlagen (1980:620). Följande författningsrum: 63 §.

Förordningen (1988:137) med instruktion för statistiska centralbyrån. Följande förattningsrum: 2-3 §§.

KUNGL. BIBL.
1990-06-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. En fråga som fått ökad betydelse gäller uppföljning och utvärdering. Bidragande orsak till detta är utvecklingen mot minskad statlig detaljreglering av den kommunala sektorn samt ökad användning av ramlagstiftning och målstyrning. I den här rapporten presenterar beredningen tillsammans med statskontoret en internationell översikt i fråga om statlig uppföljning av kommunal verksamhet.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISSN 0375-250X