

Dir nr: Dir. 2004:51
Departement: Justitiedepartementet
Beslut vid
regeringssammanträde: 2004-04-07
Rubrik: Skyddet för den personliga integriteten

- - - - -

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall

- kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten,
- överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering, samt
- överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering.

Integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna skall inte omfattas av uppdraget.

Bakgrund

Frågan om skyddet för den enskildes integritet har med mer eller mindre hög intensitet diskuterats i lagstiftningssammanhang i snart 40 år. Diskussionen kan sägas ha börjat i mitten av 1960-talet då en utredning tillsattes med direktiv om ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Utredningens förslag resulterade bl.a. i regler om olovlig avlyssning. Under de senaste åren har frågan om integritetsskyddet i svensk rätt på nytt blivit aktuell, bl.a. i samband med debatten om skyddet för den enskildes integritet i förhållande till en effektiv brottsbekämpning.

Avvägning mot andra intressen

Integritetsskyddet är ingen företeelse som bör ses isolerad för sig utan måste vägas mot andra befogade samhällsintressen. Främst bland dessa står hänsynen till yttrandefriheten,

offentlighetsprincipen och informationsfriheten samt kravet på effektivitet inom så skilda områden som t.ex. brottsbekämpning, informationsteknik och sjukvård.

De här antydda motsättningarna har haft betydelse både för debatten i ämnet och för möjligheten att åstadkomma en generell reglering som skulle kunna stärka skyddet. En annan svårighet är att definiera vad som egentligen avses med begreppet personlig integritet, eller med andra ord hur det skyddsvärda området skall bestämmas.

Begreppet personlig integritet

I svensk lagstiftning finns det inte någon definition av begreppet personlig integritet. I olika utredningar (se t.ex. Tvångsmedelskommitténs betänkande Tvångsmedel - Anonymitet - Integritet [SOU 1984:54 s. 42]) har man med utgångspunkt bl.a. i de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformens andra kapitel försökt ringa in begreppet genom att skilja mellan den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (egendomsskyddet), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen), den personliga integriteten i fysisk mening (skyddet för den personliga friheten och rörelsefriheten) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin).

Ett annat sätt att bestämma begreppet den personliga integriteten är enligt Stig Strömholm (se Svensk Juristtidning 1971 s. 695 och Individens skyddade personlighetssfär, i Om våra rättigheter. Antologi utgiven av Rättsfonden, 1980) att ange vilka handlingar som kan anses kränka någons integritet. Man kan då dela in kränkningarna i tre huvudgrupper: 1) intrång i en persons privata sfär, oavsett om det sker i fysisk eller annan mening; 2) insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden; 3) offentliggörande eller annan användning (t.ex. som bevisning i en rättegång) av uppgifter om en persons privata förhållanden.

För att ge en mer konkret bild av begreppet har Strömholm givit följande exempel på olika slag av kränkningar:

1. tillträde till och genomsökande av privata lokaler eller annan egendom;
2. kroppsundersökning;
3. medicinska undersökningar, psykologiska tester osv.;
4. intrång i en persons privata sfär genom skuggning, spionerande, telefonterror o.d.;
5. (som ett speciellt kvalificerat eller, genom sina möjliga konsekvenser, speciellt farligt särfall till grupperna 1 och 4)

ofredande genom företrädare för massmedierna, t.ex. i form av "snokreportage" men även påträngande och brutala intervjuer (av olycksoffer, dessas anhöriga eller eljest personer, som har svårt att värja sig);

6. olovlig ljudupptagning, fotografering eller filmupptagning;
7. brytande av brevhemlighet;
8. telefonavlyssning;
9. utnyttjande av elektronisk avlyssningsapparat;
10. spridande av förtroliga uppgifter (t.ex. genom advokater, läkare, själasörjare o.d.);
11. avslöjande inför offentligheten av annans privata förhållanden;
12. olika former av nyttjande av annans namn, bild eller liknande identifieringsmedel;
13. missbruk av annans ord eller meddelande (exempelvis genom förvrängda eller uppbyggda intervjuer);
14. angrepp på annans heder och ära.

Integriteten kan alltså kränkas på många olika sätt. Även om det inte finns någon entydig definition av begreppet integritet kan man säga att kränkningarna innebär ett intrång i en fredad sfär eller zon som den enskilde bör vara tillförsäkrad. De flesta torde nog kunna enas om att rättsordningen skall upprätthålla ett skydd för integriteten i denna vida mening.

Integritetsskyddet i svensk lagstiftning m.m.

I svensk rätt finns det inte, förutom i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, någon allmän bestämmelse till skydd för den personliga integriteten. På särskilda rättsområden finns däremot föreskrifter med sådant innehåll.

Utan anspråk på fullständighet ges här några exempel på den mer centrala lagstiftningen som gäller integritetsskyddet.

Regeringsformen

Som en av grunderna för det svenska statsskicket anges i 1 kap. 2 § regeringsformen att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen ger uttryck för en politisk målsättning, som i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter följs upp med rättsligt bindande regler som skyddar den enskildes integritet i förhållande till det allmänna. Dessa

bestämmelser är bindande för lagstiftaren och i viss utsträckning för domstolarna och andra rättstillämpande organ.

Vissa av bestämmelserna ger ett absolut skydd i den meningen att skyddet inte kan begränsas på annat sätt än genom grundlagsändring. Hit hör skyddet mot att behöva ge till känna sin åskådning i olika hänseenden (2 §) och mot att utan samtycke antecknas i allmänt register enbart på grund av politisk åskådning (3 §). Dessa regler skyddar den personliga integriteten i ideell mening. Ett absolut skydd finns givetvis också för den kroppsliga integriteten i form av förbud mot dödsstraff (4 §), kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (5 §).

För andra bestämmelser i 2 kap. gäller att skyddet är relativt i den meningen att det kan begränsas genom lag. Det gäller regeln i 6 § om påtvingade kroppsliga ingrepp i andra fall än som avses i 4 och 5 §§ samt skyddet mot kroppsvisitation. I 6 § föreskrivs vidare att varje medborgare är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Som framgår gäller denna reglering integriteten i rumslig och ideell bemärkelse. Skyddet mot frihetsberövande samt rätten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 §) gäller den personliga integriteten i fysisk mening.

Skyddet enligt dessa bestämmelser kan alltså begränsas genom vanlig lag. Begränsningen får enligt 12 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Här kan också nämnas att enligt 13 § får yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till bl.a. privatlivets helgd.

Regleringen i 12 § har legat till grund för den ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincip som anses gälla för det allmännas användning av tvångsmedel enligt bestämmelserna om detta i bl.a. 27 kap. rättegångsbalken (RB) och i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som finns att vinna med åtgärden. Den senare principen är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket RB. Dessa

principer kan på så sätt också sägas utgöra ett skydd för integriteten.

Särskilt om 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen

I 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen finns en regel av delvis annat slag som tar sikte på den personliga integriteten i ideell mening. Enligt bestämmelsen skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen slår med andra ord fast att det på det här området skall finnas ett skydd för den personliga integriteten men att, till skillnad från vad som gäller enligt tidigare nämnda regler, skyddet i detta fall skall ges i vanlig lag.

Europakonventionen

Bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns även i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som svensk lag sedan 1995. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får endast inskränkas genom lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. för att förebygga oordning eller brott eller för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Av artikeln anses det följa att staten i vissa fall är skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes sfär mot angrepp från andra enskilda.

Enligt konventionen gäller också att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3).

I 2 kap. 23 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen.

Skyddet i vanlig lag

Som framgått gäller det grundlagsfästa skyddet för den enskildes integritet i förhållande till det allmänna och inte gentemot enskilda. Skyddet mot integritetskränkningar från andra enskilda ges i stället i vanlig lag.

Integritetsskyddet i förhållande till andra enskilda regleras främst genom bestämmelserna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid samt 5 kap. samma balk om ärekränkning som reglerar brotten förtal och förolämpning. Även 3 kap. om brott mot liv och hälsa samt 6 kap. om sexualbrotten innehåller regler som kan sägas utgöra ett skydd för den personliga integriteten. En annan grundläggande skyddsregel är 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) om ersättning för allvarlig kränkning genom brott som innefattar

ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära. I sammanhanget kan också lagen (1988:688) om besöksförbud och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam nämnas. Vid sidan om skadeståndslagen finns det inom civilrätten specifika regler som skyddar mot kränkningar från andra enskilda. Som exempel kan namnlagen (1982:670) nämnas.

På andra områden finns det regler som skyddar mot intrång från såväl andra enskilda som det allmänna. Sådan är den skyddslagstiftning som åsyftas i 2 kap. 3 § andra stycket RF, nämligen personuppgiftslagen (1998:204). Lagen syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av personregister. Med behandling avses bl.a. inhämtande och utlämnande av uppgifter. En annan skyddslagstiftning som bör nämnas när det gäller inhämtande av uppgifter är lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

När det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, dvs. handlingar hos myndigheter, får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen den rätten begränsas med hänsyn till bl.a. skyddet för den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om sådana begränsningar finns i sekretesslagen (1980:100). Skydd för enskildas integritet finns också vid utlämnande av uppgifter i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet genom kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182).

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Som nämnts inledningsvis måste integritetsskyddet vägas mot andra intressen i samhället, bl.a. yttrandefriheten. Denna avvägning har särskild betydelse för uppgifter som inhämtas för att spridas i sådana medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I TF finns bestämmelser om skydd för tryckning, utgivning och spridning av skrifter. Även en tryckt bild omfattas av TF. Motsvarande regler för radio, TV, film, videogram, ljudupptagningar och liknande medier finns i YGL.

TF och YGL är exklusivt tillämpliga när det gäller möjligheter för det allmänna att ingripa på grund av innehållet i de medier de omfattar. Utrymmet för undantag genom bestämmelser i lag är mycket litet. Ingripanden på grund av innehållet förutsätter att framställningen innefattar ett missbruk av tryck- eller yttrandefriheten enligt TF eller YGL. När det gäller skyddet för den personliga integriteten kan här särskilt nämnas att förtal och förolämpning utgör tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Sedan den 1 januari 2003 utgör också ett antal hotbrott sådana brott. Möjligheterna för en enskild att få skadestånd på grund av kränkningar av den personliga integriteten är beroende av att ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott har begåtts. Såväl TF som

YGL innehåller detaljerade bestämmelser om vem som kan eller skall göras ansvarig för ett eventuellt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott samt om rättegången och förfarandet i övrigt.

Av betydelse i det här sammanhanget är också meddelarfriheten enligt de båda grundlagarna, eller - enkelt uttryckt - rätten att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Denna frihet får bara inskränkas i enlighet med vad som sägs om detta i respektive grundlag.

Motsvarande skydd finns för den som skaffar sig uppgifter i detta syfte. I det senare fallet föreskriver emellertid såväl TF som YGL att vad som sägs i vanlig lag om ansvar och ersättningskyldighet skall gälla i fråga om det sätt på vilket en uppgift skaffas.

Bestämmelser om informationsfriheten, som under särskilda förutsättningar kan begränsas genom vanlig lag, finns även i regeringsformen. Denna frihet innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad en frihet att hämta in och ta emot upplysningar och att i övrigt ta del av andras yttranden. Skyddet i TF för den som skaffar sig uppgifter i publiceringssyfte har ansetts vara en naturlig konsekvens av denna frihet.

Andra grundläggande principer av intresse i sammanhanget är de om förbud mot förhandsgranskning, censur, och andra hindrande åtgärder från det allmänna på grund av framställningens innehåll.

Ingripanden på grund av innehållet kan i princip endast göras sedan innehållet offentliggjorts.

Radio- och TV-lagen

Enligt radio- och TV-lagen (1996:844) krävs det tillstånd av regeringen eller Radio- och TV-verket för att man skall få sända ljudradio- eller TV-program i rundradiosändningar. Tillstånd som meddelas av regeringen får enligt lagen förenas med villkor om att den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten och skyldighet att sända genmäle. Regeringen har förenat tillstånden för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och TV4 AB samt vissa andra programföretag med sådana villkor. Granskningsnämnden för radio och TV övervakar att villkoren följs. Efter anmälan av regeringen kan allmän domstol på talan av Justitiekanslern återkalla ett sändningstillstånd, om en tillståndshavare väsentligt har brutit mot meddelade villkor. I radio- och TV-lagen finns även bestämmelser om när uppgifter som förekommit i ett TV-program skall beriktigas.

Vissa mediers självsanerande verksamhet

För att man skall få en uppfattning om i vilken utsträckning den enskilde skyddas mot massmediernas intrång i den personliga integriteten måste även andra än rent rättsliga regler beaktas. Pressens Samarbetsnämnd - ett gemensamt organ för Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen - har antagit och gett ut pressetiska regler i en samling med

titeln Spelregler för Press Radio TV. Reglerna gäller i viss utsträckning även för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Samlingen innehåller särskilda publicitetsregler (del I) om respekt för privatlivets helgd. Exempelvis sägs det: "Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning." Vissa regler manar till varsamhet när det gäller bildmaterial och andra går ut på att namn skall hanteras försiktigt. Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd handlägger för pressens del ärenden som rör tillämpningen av publicitetsreglerna.

Tidigare utredningar och förslag

Utredningar

Som nämnts inledningsvis har man tidigare i olika sammanhang övervägt frågan om en generellt tillämplig bestämmelse till skydd för privatlivet. Integritetsskyddskommittén fick år 1966 i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Kommittén föreslog i sitt andra delbetänkande, Fotografering och integritet (SOU 1974:85), regler om bl.a. TV-övervakning och förbud mot olovlig fotografering i bostad eller på annan skyddad plats. Kommittén fäste vid sitt förslag om kriminalisering särskilt avseende vid fotograferingens "bildbevarande" funktion och den plats där den fotograferade befinner sig. Endast för den som befinner sig i sin bostad eller i annan avskildhet är det, ansåg kommittén, möjligt att åstadkomma ett rättsskydd. De föreslagna bestämmelserna skulle naturligtvis ha betydelse också för arbetsmetoderna i massmedievärlden. Någon analys av de föreslagna bestämmelsernas förhållande till TF gjordes dock inte av kommittén.

Kommitténs förslag om TV-övervakning ledde till lagstiftning. Numera regleras detta område av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, som nyligen setts över (SOU 2002:110). Förslaget om förbud i vissa fall mot olovlig fotografering gav däremot inte upphov till lagstiftning.

I sitt slutbetänkande, Privatlivets fred (SOU 1980:8), behandlade kommittén de problem som hör samman med intrång i privatlivet genom användning och spridning av integritetskränkande material. Kommittén presenterade olika uppfattningar vid sidan av varandra utan att förorda någon mening såsom kommitténs förslag. Enligt den s.k. lagstiftningslinjen skulle den enskildes privatliv ges ett förstärkt straffrättsligt skydd genom en ny bestämmelse i brottsbalken om "kränkning av privatlivets fred". Motsvarande gärning genom tryckt skrift skulle enligt dessa ledamöter vara brottslig enligt ett förslaget tillägg i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Företrädarna för den s.k. självsaneringslinjen menade att den enskildes privatliv gavs ett tillräckligt skydd genom pressens självsanering. En av de ledamöter som företrädde den

linjen ville dock bereda den enskilde ett särskilt skydd genom en möjlighet till ekonomisk ersättning.

Slutbetänkandet ledde inte till lagstiftning. Frågorna överlämnades i stället till Yttrandefrihetsutredningen som i sitt slutbetänkande, Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70), framhöll att kraven på att stärka integritetsskyddet främst tycktes hänföra sig till de journalistiska uttrycksformerna i press, radio och TV. Utredningen avrådde från Integritetsskyddskommitténs lösningar och förordade att det allmänna skulle visa förtroende för massmediernas självsanerande verksamhet. I propositionen om ändringar i TF m.m. (prop. 1986/87:151) anslöt sig regeringen till bedömningen att det inte borde införas någon särskild lagstiftning till skydd för privatlivets fred.

Data- och offentlighetskommitténs förslag (Ds Ju 1987:8) om skydd för den enskildes integritet mot intrång i samband med registrering av personuppgifter med hjälp av automatisk databehandling ledde däremot till lagstiftning. Kommitténs förslag ligger till grund för bestämmelsen om kravet på dataskyddslagstiftning i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

Personnummerutredningen föreslog i betänkandet Personnummer - integritet och effektivitet (SOU 1994:63) en särskild lag om begränsning av användningen av personnummer för att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet. Regeringen har i två propositioner förklarat att det inte är aktuellt att ändra lagstiftningen i denna fråga (prop. 1994/95:100 bil. 3 s. 14 och 1997/98:44 s. 77).

I det här sammanhanget kan också departementspromemorian Skyddet för enskilda personers privatliv (Ds 1994:51) nämnas. I promemorian redovisas vad som hänt på detta område sedan Integritetsskyddskommitténs slutbetänkande Privatlivets fred. Det konstateras i ett avsnitt om gällande rätt att bestämmelser av betydelse för skyddet för den personliga integriteten har utformats med utgångspunkt i två huvudmetoder. Den ena metoden går ut på att i möjligaste utsträckning begränsa möjligheterna för obehöriga personer att få tillgång till information eller annat material av privat natur. Den andra syftar till att förhindra en för den enskilde negativ användning eller spridning av sådant material. I promemorian redogörs också för utländsk lagstiftning till skydd för privatlivet. Enligt redogörelsen finns det i en del länder i vår närhet, såsom Danmark, Finland, Frankrike och Tyskland, ett starkare skydd för privatlivet än i Sverige. En slutsats i promemorian är att det möjligen kan vara önskvärt men, med hänsyn till samordningsproblemen med TF, YGL och brottsbalken, helt säkert svår genomförbart att föra samman bestämmelserna på integritetsskyddsområdet till en samlad integritetslag.

I mars 2002 lämnade Integritetsutredningen betänkandet Personlig integritet i arbetslivet (SOU 2002:18). Utredningen tar upp frågor

rörande användning av informationsteknik i arbetslivet, personuppgifter om hälsa och droganvändning, personuppgifter om lagöverträdelser samt användning av personlighetstester. Utredningen konstaterade att det inte finns någon samlad reglering till skydd för den personliga integriteten i arbetslivet eller någon lagstiftning i detta hänseende som har utformats med hänsyn till den tekniska och medicinska utvecklingen. Utredningen fann att det saknas ett godtagbart, rättsligt bindande skydd för arbetstagares personliga integritet. Utredningen föreslog att en särskild lag skulle införas. Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Av intresse är också departementspromemorian Självsanering av Internet (Ds 2003:25). Den innehåller en kartläggning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om information på Internet. Det konstateras att det i inte obetydlig omfattning förekommer integritetskränkningar på Internet men att det pågår ett medvetet och på många håll seriöst arbete med frågor rörande innehåll och integritetsskydd. En slutsats som dras i promemorian är att det borde vara möjligt att för Internetverksamhet inrätta en självsanering liknande den som pressen bedriver.

Motioner och behandling i riksdagen

Riksdagen har i modern tid vid ett flertal tillfällen avslagit olika förslag om ett förstärkt skydd för den enskildes privatliv. Fram till i början av 1990-talet rörde förslagen i stor utsträckning massmediernas område. Förslagen gällde sådant som rätten till egen bild, skydd mot manipulering av bilder och förstärkt rätt till genmäle i medier. I en del fall ansåg riksdagen att förslagen stod i konflikt med grundlagsskyddade principer såsom tryckfriheten och informationsfriheten. I andra fall hänvisade man till pågående utredningar. Genomgående satte man stor tilltro till pressens egen förmåga att vidta åtgärder för att hålla pressetiken på en önskvärd nivå. Konstitutionsutskottet och lagutskottet underströk dock (bet. KU 1987/88:36 och 1991/92:LU5) vikten av att regeringen noga följer utvecklingen och tar de initiativ som kan bli nödvändiga för att motverka publicitetsskador för enskilda.

Under de senaste åren har riksdagen även behandlat frågan om en generell integritetslagstiftning. Riksdagsåret 1996/97 avstyrkte konstitutionsutskottet en motion i ämnet med hänvisning till Datalagskommitténs då pågående utredning om skyddet för personuppgifter.

När frågan om införande av personuppgiftslagen behandlades (bet. 1997/98:KU18) framhöll utskottet att skyddet av personuppgifter är av avgörande betydelse för den personliga integriteten. Utskottet konstaterade att datalagen endast gällde för automatisk behandling av personuppgifter medan den föreslagna personuppgiftslagen skulle

komma att omfatta såväl automatiserad som viss manuell behandling av personuppgifter. Den särskilda regleringen till skydd för personuppgifter skulle enligt utskottet därmed komma att få en vidare tillämpning än vad som tidigare hade varit fallet. Utskottet framhöll därutöver att regler som syftar till att skydda den personliga integriteten också finns i andra lagar. Med hänvisning till detta avstyrkte utskottet motioner om en generell, teknikoberoende integritetslagstiftning.

I bet. 1998/99:KU15 behandlades ett antal motioner om personuppgiftslagen och andra integritetsfrågor. Utskottet uttalade att en modern lagstiftning avseende behandling av personuppgifter måste utformas så att den är väl anpassad med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen på framför allt informationsteknikens område (IT-området). Enligt utskottet måste lagstiftningen således vara teknikoberoende i den meningen att den skall vara utformad så att tekniska landvinningar på t.ex. IT-området inte skall medföra att regleringen i vissa delar blir orimlig och svår att tillämpa och efterleva. Utskottet menade att detta talar för att siktet bör vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Utskottet förespråkade samtidigt vissa ändringar i personuppgiftslagen.

Under riksdagsåret 1999/2000 begärdes i två motioner att skyddet för den personliga integriteten skulle stärkas, förslagsvis genom en teknikoberoende integritetsskyddslagstiftning.

Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till Mediegrundlagsutredningens (Ju 1999:01) och Offentlighets- och sekretesskommitténs (Ju 1999:06) pågående arbeten samt till den utredning som blir följderna av nu föreliggande direktiv (bet. 1999/2000:KU11, se också bet. 2001/02:KU22 och bet. 2002/03:KU27). Även justitieutskottet har på liknande grunder avstyrkt motioner i vilka det begärdes att en utredning behandlar integritetsskyddet i förhållande till en effektiv brottsbekämpning (bet. 1998/99:JuU21, bet. 1999/2000:JuU5, bet. 1999/2000:JuU8 och bet. 2003/04:JuU12).

Behovet av en utredning

Det är ett väsentligt inslag i en demokratisk rättsstat att man värnar om individens frihet och ger den enskilde ett starkt skydd mot olika otillbörliga kränkningar av privatlivet. Även om den svenska lagstiftningen generellt sett väl lever upp till dessa krav är det likväl rimligt att en mer övergripande analys av de olika bestämmelserna av betydelse för den personliga integriteten görs med inte alltför långa tidsintervall.

Även frågan om en generell bestämmelse till skydd för den personliga integriteten är av sådant slag att det vore fel att betrakta den såsom en gång för alla utredd. Det är över 35 år sedan en parlamentarisk kommitté senast fick i uppdrag att överväga frågan. Sedan kommittén gjorde sina överväganden har utvecklingen

i samhället inneburit att frågan fått aktualitet på nytt.

Både i den allmänna debatten och i riksdagen har det vid ett flertal tillfällen framställts krav om ett förstärkt skydd för den enskildes integritet. Kraven har främst gällt integritetsskyddets förhållande till informationstekniken (IT), till en effektiv brottsbekämpning och till massmedierna.

Grundläggande bestämmelser om integritetsskyddet

Debatten om integritetsskyddet på IT-området uppstod i slutet av 1960-talet. Den gällde till en början hur man skulle reglera stora statliga register som innehöll känsliga uppgifter. Den dåvarande svenska datalagen från 1973 uppfattades internationellt som en föregångare på området. Under de senaste tio åren har diskussionen handlat om bl.a. registrering av s.k. elektroniska spår inom betalningssystem och telekommunikationer samt, kanske framför allt, Internetutvecklingen.

Sedan datalagen hade trätt i kraft gick den tekniska utvecklingen snabbt framåt. Lagen var i flera avseenden föråldrad när den år 1998 ersattes av personuppgiftslagen (1998:204), som bygger på ett EG-direktiv. Den nya lagen är i viss mening teknikoberoende och tillämpas på både automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av sådana uppgifter om dessa ingår i ett register. Lagen ställer upp vissa grundläggande krav på den som behandlar personuppgifter, t.ex. att personuppgifter som samlats in för ett ändamål inte får behandlas för något annat oförenligt ändamål. För behandling av känsliga personuppgifter gäller särskilt stränga regler. Vidare finns det regler om information till den registrerade, om korrigering av personuppgifter och om säkerhet vid behandlingen samt om skadestånd och straff. Lagen ger den enskilde ett starkt integritetsskydd i IT-samhället. Genom ändringarna av lagens regler om överföring av personuppgifter till tredje land (prop. 1999/2000:11, bet. 1999/2000:KU7, rskr. 1999/2000:51) har lagstiftaren underlättat användningen av modern informationsteknik.

Personuppgiftslagen gäller i princip för all behandling av personuppgifter men kompletteras och modifieras genom särskild lagstiftning. Inom den offentliga verksamheten finns det en omfattande särreglering. De register som innehåller känsliga personuppgifter regleras alltså huvudsakligen inte av personuppgiftslagen utan av särskilda författningar. Som exempel kan nämnas polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:543) om hälsodataregister. Integritetsskyddet tillgodoses genom regler om bl.a. vilka uppgifter registren får innehålla, vad uppgifterna får användas till, när uppgifterna skall gallras och möjligheten till skadestånd.

Också lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som i 6 kap. innehåller bestämmelser om integritetsskydd i samband med

elektronisk kommunikation bör nämnas i sammanhanget.

På IT-området finns det alltså redan en omfattande lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Det kan dock bl.a. med hänsyn till den snabba utvecklingen, finnas anledning att översiktligt granska om den befintliga lagstiftningen ger ett tillfredsställande skydd på IT-området.

Den grundläggande bestämmelsen om integritetsskyddet på IT-området finns i grundlag, 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen. Av bestämmelsen framgår det att varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Dessa integritetsskyddande regler finns huvudsakligen i personuppgiftslagen.

Som antytts förut skiljer sig denna bestämmelse från den övriga regleringen i 2 kap. RF. I förarbetena (prop. 1987/88:57) konstaterade regeringen: "En sådan grundlagsregel som här avses får naturligtvis inte samma slags rättsliga betydelse som flertalet av fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. RF (jfr dock 19 §). Genomgående för de senare reglerna är att de innebär att det allmänna inte får vidta vissa åtgärder annat än med lagstöd. De ålägger med andra ord det allmänna att vara passiv i andra situationer. Vad som ter sig mera adekvat i detta fall och som också blir innebörden av en grundlagsregel av här skisserat slag är att lagstiftaren i stället åläggs att vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning."

En fråga är alltså om det är lämpligt och möjligt att utforma en grundlagsbestämmelse om skyddet för integriteten så att den får samma slags rättsliga betydelse som de flesta andra reglerna i 2 kap. RF.

Enligt konstitutionsutskottets uttalande bör siktet vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten (bet. 1998/99:KU15). Ett sätt att påbörja ett sådant arbete är att se över den grundläggande bestämmelsen härom i regeringsformen.

En annan fråga är därför om en grundlagsbestämmelse bör utformas så att den inte hänvisar till något tekniskt förfarande, som automatisk databehandling.

Slutligen finns det i denna del anledning att granska om den lagstiftning som finns till skydd för den personliga integriteten utanför IT-området är tillräcklig och överväga om det i lag behövs grundläggande skyddsbestämmelser som är generellt tillämpliga.

Effektiv brottsbekämpning

En effektiv brottsbekämpning förutsätter att polis och åklagare får använda sig av vissa tvångsmedel under en förundersökning. Även användningen av övervakningsutrustning som inte utgör tvångsmedel är ett effektivt verktyg för att förhindra och utreda brott. Regleringen av sådana tvångsmedel och övervakningsmetoder bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av ökad trygghet och av att bekämpa brott och å andra sidan intresset av skydd för den enskildes integritet. Huruvida den befintliga regleringen bygger på en lämplig avvägning är något som ofta diskuteras och ibland ifrågasätts.

Även om frågan analyserats noga vid varje särskilt lagstiftningstillfälle som rört tvångsmedel eller övervakning har synpunkter framförts om att individens ställning har kommit att försvagas. Justitiekanslern framhöll i sitt remissvar på Buggningsutredningens betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46) att en tendens under senare tid tycks vara att integritetsintressena får stå tillbaka till förmån för intresset av att förebygga och utreda brott. Exempel på sådan lagstiftning är enligt Justitiekanslern lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Liknande synpunkter har under de senaste åren framförts i flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i massmedierna.

När man överväger möjligheten att införa regler om nya tvångsmedel och övervakningsmetoder är syftet att förbättra möjligheterna att förebygga och bekämpa brott. En ibland oundviklig konsekvens av detta är att integritetsintresset får stå tillbaka. I varje enskilt lagstiftningsärende sker en avvägning mellan behovet av det aktuella tvångsmedlet eller den aktuella övervakningen och integritetsintresset. Det kan emellertid finnas anledning att göra en samlad analys avseende förhållandet mellan den totala verkan av den nuvarande lagstiftningen om tvångsmedel och annan övervakning och skyddet för den personliga integriteten.

Massmedier

Det skulle kunna hävdas att en sådan bred och genomgripande utredning rörande integritetsskyddet som nu skall göras skulle vara ofullständig om inte också de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inkluderades. Mot att i detta sammanhang utreda även integritetsskyddet i förhållande till massmedierna talar emellertid följande.

För mediernas möjlighet att upptäcka och avslöja missförhållanden i samhället är det särskilt viktigt att bevara friheten att skaffa och sprida information. En konsekvens av att utöka skyddet för den personliga integriteten skulle kunna bli att dessa friheter inskränks. Sådana inskränkningar av grundlagsskyddet för

massmedierna skulle naturligen kräva svåra ställningstaganden och noggranna överväganden.

Regeringen har tillsatt en beredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (dir. 2003:58). Denna har till uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Det är regeringens uppfattning att frågor som hänför sig till det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området i första hand bör hanteras inom ramen för beredningens arbete. Eftersom beredningen på eget initiativ får ta upp frågor inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området bör det överlämnas till den att bedöma om det finns anledning att se på frågan om integritetsskyddet bör stärkas i förhållande till det skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger. Till detta kommer att beredningen redan har till uppgift att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet för databasverksamhet kan komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten (jfr bet. 2001/02:KU21).

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall kartlägga och analysera sådan lagstiftning som berör den personliga integriteten.

I kartläggningen ingår att göra en översiktlig undersökning av hur integritetsaspekten har hanterats och reglerats i den lagstiftning som gäller i dag, både på det offentlighetsrättsliga och på det privaträttsliga området. I denna uppgift ingår att se om syftet med reglerna är att förhindra kränkningar eller att kompensera den som kränkts, dvs. om reglerna har en preventiv eller reparativ funktion.

Med utgångspunkt i denna kartläggning skall kommittén analysera om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat. När det gäller intresset av effektivitet i brottsbekämpningen skall kommittén därvid särskilt analysera förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel och övervakningsmetoder och skyddet för den personliga integriteten.

Kommittén skall överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering. Vad som särskilt skall beaktas är om regeln bör ändras så att den får samma slags rättsliga betydelse som de andra fri- och rättigheterna och om den bör utformas så att den inte hänvisar till något visst tekniskt förfarande.

Därutöver skall kommittén överväga om den befintliga lagstiftningen till skydd för den personliga integriteten behöver kompletteras med generellt tillämpliga bestämmelser, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering. Det kan röra sig om straffbestämmelser eller skadeståndssanktionerade regler. Även andra lösningar bör kunna övervägas. Det är däremot inte kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom den befintliga lagstiftningen. Om denna visar sig innehålla luckor, bör kommittén emellertid peka på detta vid kartläggningen.

Integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna skall inte omfattas av uppdraget.

Kommittén skall samråda med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04).

Kommittén får, om den anser det lämpligt, lämna ett eller flera delbetänkanden.

Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007.

(Justitiedepartementet)

- - - - - slut på dokumentet - - - - -

[▲ Hem](#) [▲ Sök i Rixlex](#) [◀ Sökresultat](#) [◀ Föregående](#) [▶ Nästa](#)

[Åter till sidans topp](#)