

Regeringens proposition

1993/94:116



Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet,
m.m.

Prop.
1993/94:116

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 december 1993

Carl Bildt

Reidunn Laurén
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i regeringsformen (RF) som rör dels frågor om delegering av normgivningskompetensen, dels frågor om resning och återställande av försutten tid på förvaltningsrättens område.

Det föreslås sålunda att det område inom vilket regeringen enligt 8 kap. 7 § RF efter bemyndigande i lag kan utfärda föreskrifter utvidgas. Förslaget innebär att regeringen efter bemyndigande i lag skall till Datainspektionen kunna delegera normgivningskompetens avseende skyddet för den personliga integriteten vid ADB-behandling av personuppgifter. Det föreslås vidare att det delegeringsbara området utvidgas genom att två nya ämnesområden, återanvändning och återvinning av material samt tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar, tillförs.

Vidare läggs fram förslag till en sådan ändring av regeringsformen att det i lag skall kunna bestämmas att på förvaltningsrättens område inte bara Regeringsrätten utan även en lägre förvaltningsdomstol skall kunna bevilja resning och återställande av försutten tid.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagen | 3 |
| 2 | Lagtext | 3 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 4 | Dataskyddet i framtiden | 6 |
| 5 | Ändringar i 8 kap. 7 § regeringsformen | 13 |
| | 5.1 Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet | 13 |
| | 5.2 Normgivningsfrågor på miljöområdet | 17 |
| | 5.3 Normgivningsfrågor på plan- och byggområdet | 19 |
| 6 | Resning och återställande av försutten tid på förvaltningsrättens område | 21 |
| Bilaga 1 | Utredningens sammanfattning av betänkandet En ny datalag (SOU 1993:10) | 25 |
| Bilaga 2 | Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över Datalagsutredningens slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10) | 32 |
| Bilaga 3 | Miljöskyddskommitténs grundlagsförslag | 34 |
| Bilaga 4 | Lagförslaget i betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992 :138) | 35 |
| Bilaga 5 | Förteckning och sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138) | 36 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993 | 37 |

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § och 11 kap. 11 § regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.
7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,

7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,

¹Regeringsformen omtryckt 1991:1503.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

11 kap.

11 §

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten *eller, i den mån det föreskrives i lag, av en lägre förvaltningsdomstol*, när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid kan meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Dataskydd

Datalagen (1973:289, omtryckt 1992:446) syftar till att skydda den enskilde mot oönskvärd intrång i den personliga integriteten till följd av att personuppgifter registreras med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Datainspektionen har till uppgift att pröva ansökningar om tillstånd och utöva tillsyn enligt denna lag.

Lagen kom till år 1973 och var den första lag i världen av denna typ med nationell räckvidd. Redan vid dess tillkomst förutsattes att lagen skulle ses över inom en snar framtid. År 1976 tillsattes Datalagstiftningskommittén (DALK) med ett sådant uppdrag. Kommittén avslutade emellertid sitt arbete år 1984 utan att detta slutförts. Samma år tillsattes en ny kommitté, Data- och offentlighetskommittén (DOK), för att utreda vissa frågor på angränsande områden men också inom datalagens ram. Kommittén avslutade sitt arbete år 1988. De båda kommittéernas förslag har delvis genomförts. Bl.a. beslutade riksdagen år 1982 om ändringar i datalagen av innebörd att det tidigare generella kravet på tillstånd av Datainspektionen för att inrätta och föra personregister ersattes med ett anmälningssystem med licenser och med bibehållet tillståndskrav endast för register där integritetsriskerna generellt ansågs påtagliga samt för sambehandling av register.

År 1989 förordnade dåvarande chefen för Justitiedepartementet efter regeringens bemyndigande en särskild utredare för att göra en översyn av datalagen från såväl saklig som lagteknisk synpunkt. Utredningen, som antog namnet Datalagsutredningen, har arbetat i två etapper. I den första etappen identifierade den särskilde utredaren de reformbehov som förelåg och angav hur dessa kunde tänkas bli tillgodosedda. Under denna etapp avlämnade utredningen tre delbetänkanden, Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag (SOU 1990:61), Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena m.m. (SOU 1991:21) och Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området (SOU 1991:62). De tre delbetänkandena har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr 90-2155, 91-755 och 91-2850).

Den avslutande etappen av utredningens arbete har bedrivits under parlamentarisk medverkan med den särskilde utredaren som ordförande. I detta arbete har utredningen haft att beakta de remissyttrandena som avgetts över delbetänkandena. I februari 1993 lämnade utredningen över sitt slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10). Utredningens sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr 93-860).

Regeringen tar i detta ärende upp den grundlagsfråga som betänkandet behandlar.

Miljöskyddskommittén (ME 1989:04) har i mars 1993 överlämnat sitt huvudbetänkande Miljöbalk (SOU 1993:27). Kommittén har bl.a. föreslagit en ändring i regeringsformen. Denna ändring innebär att området inom vilket regeringen, efter bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter ändras genom att ett nytt ämnesområde, hushållning med naturresurser tillförs. Ändringen föreslås bli införd i 8 kap. 7 § RF. Kommitténs grundlagsförslag finns i *bilaga 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. Av de ca 200 remissinstaserna som besvarat remissen har endast tre yttrat sig över kommitténs grundlagsförslag; Justitieombudsmannen, Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd och Riksantikvarieämbetet.

Resning och återställande av försutten tid på förvaltningsrättens område

I betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138) föreslår den särskilde utredaren bl.a. en ändring av regeringsformen. Denna ändring innebär att det i lag skall kunna bestämmas att inom det förvaltningsrättsliga området inte bara Regeringsrätten utan även t.ex. kammarrätter skall kunna bevilja resning och återställande av försutten tid. Lagförslaget finns i *bilaga 4*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena i den nu aktuella frågan finns i *bilaga 5*.

Också den nu angivna grundlagsändringen tas upp i ärendet.

4 Dataskyddet i framtiden

Regeringens bedömning: En ny datalag bör anstå till dess EG tagit ställning på integritetsskyddsområdet. Under mellantiden bör Datainspektionens tillståndsprovning minskas genom att inspektionen ges möjlighet att utfärda generella bransch- och sektorsföreskrifter.

Bakgrund

Utvecklingstakten inom informationsteknologin, vari inbegrips datortekniken, har sedan datalagens tillkomst varit i det närmaste explosionsartad. ADB-tekniken har kommit att användas på de flesta områden och den har fått en allt större betydelse för samhällsutvecklingen.

Denna utveckling har lett till att personuppgifter registreras i allt större omfattning inom såväl den enskilda som den offentliga sektorn. Den fortgående datoriseringen av samhället leder till ett ökat antal personregister och därmed ökade risker för otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Regeringens utgångspunkt är att den enskilde skall tillförsäkras ett fullgott integritetsskydd i datasamhället. Ett starkt integritetsskydd får dock inte onödigtvis hindra en angelägen samhällsutveckling med utnyttjandet bl.a. av en ny teknik. I denna avvägning mellan integritetsaspekter och effektivitet måste även den internationella utvecklingen beaktas, eftersom den ökade datoriseringen medför ett vidgat informationsflöde över nationsgränserna. En av förutsättningarna för att informationsutbytet över gränserna skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt är att det i mottagarlandet finns regler som ger ett skydd mot obehörig spridning av överförda uppgifter. Detta har resulterat i internationella överenskommelser och rekommendationer inom dataskyddsområdet.

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionen syftar till att stärka dataskyddet, dvs. att säkerställa respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet, i samband med automatisk behandling av personuppgifter. I konventionen, som bl.a. innehåller grundläggande principer om dataskydd, föreskrivs att persondataflödet mellan konventionsstaterna i princip skall vara fritt. Sverige var det första landet som ratificerade konventionen och hittills har 15 länder anslutit sig. Europarådet har också tagit fram ett flertal rekommendationer inom olika sektorer där datorstödda informationssystem används för personregistrering.

Inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, har man tagit fram vissa riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna. Riktlinjerna antogs år 1980 av OECD:s råd tillsammans med en rekommendation till medlemsländernas regeringar att beakta riktlinjerna i nationell lagstiftning. Samtliga medlemsländer, däribland Sverige, har godtagit rekommendationen och därmed åtagit sig att följa denna.

Utvecklingen inom EG

Inom EG pågår ett arbete med att ta fram ett direktiv om dataskydd. Bakgrunden är bl.a. tillkomsten av den inre marknaden som förutsätter att personuppgifter kan föras fritt från ett medlemsland till ett annat. Skillnader i integritetsskyddet mellan de olika länderna kan innebära hinder mot sådana fria flöden. Det finns därför en strävan efter att komma fram till en enhetlig nivå på integritetsskyddet inom hela EG.

EG-kommissionen antog i september 1990 ett förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter. Förslaget utsattes för hård kritik bl.a. av Europaparlamentet. Under EG:s historia har inte något direktivförslag från kommissionen lett till så många ändringsförslag från parlamentet som detta. I oktober 1992 lade kommissionen fram ett nytt förslag. Det nya förslaget - förslag till direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet för

sådana uppgifter (COM (92) 422 final - SYN 287) - bereds för närvarande inom en arbetsgrupp under ministerrådet.

Osäkerheten är fortfarande mycket stor om hur direktivet slutligen kan komma att utformas. Hos medlemsländerna finns det olika uppfattningar om behovet av att anta ett direktiv på området. Oenighet råder också om vilken omfattning och utformning ett direktiv skall ges. Detta har lett till att tidsplanen för antagandet av direktivet har förskjutits. Såvitt nu är känt förväntas inte rådet ta slutlig ställning till direktivförslaget förrän tidigast under andra halvåret 1994.

För det fall EG antar ett direktiv på området är detta bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men medlemsländerna skall själva för egen del bestämma om form och medel för detta. Det är i detta sammanhang värt att notera att ett deltagande i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) sannolikt medför skyldighet för Sverige att ha en motsvarande reglering.

Datalagsutredningens förslag och remissutfallet

Datalagsutredningen har i sitt slutbetänkande gjort en analys av de frågor som rör ADB-hantering av personuppgifter och gått igenom EG-kommissionens förslag till dataskyddsdirektiv. I sitt arbete har utredningen eftersträvat att få i huvudsak samma regler för integritetsskyddet som de som kan komma att gälla inom EG. Utredningens förslag till en ny datalag ansluter sig också nära till direktivförslaget.

Förslaget till en ny datalag innefattar mycket betydande förändringar i förhållande till vad som gäller i dag. Utredningen föreslår att det nuvarande tillstånds- och licenssystemet avskaffas och att de resurser som därigenom frigörs används för en mer intensifierad tillsyn. För att man skall kunna övergå till ett tillståndslöst system har utredningen strävat efter att i den nya lagen utförligt reglera förutsättningarna för ADB-behandling av personuppgifter. Reglerna i datalagen föreslås bli kompletterade med generella föreskrifter från Datainspektionen avseende olika branscher och sektorer för sådan behandling av känsliga uppgifter som ofta förekommer inom ett visst område för ett visst ändamål. Vidare föreslår utredningen bl.a. ökade krav på samtycke från enskilda för att ADB-behandling skall vara tillåten, särskilda regler för behandling av känsliga personuppgifter och särskilda regler om integritetsintressenas förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredningens huvudförslag att det nuvarande tillstånds- och licenssystemet avskaffas och ersätts med ett renodlat tillsynssystem har mötts av en överväldigande positiv remissopinion. Flertalet remissinstanser riktar dock kritik mot olika delar av förslaget och anser att det måste övervägas ytterligare. Kritik riktas bl.a. mot att lagförslaget är svårtillgängligt och att det i vissa delar inte är tillräckligt preciserat.

Många instanser har ifrågasatt att utredningen så nära följt förslaget till EG-direktiv. Bl.a. Justitiekanslern, Datainspektionen, Statskontoret, Svenska Arbetsgivareföreningen, Industriförbundet och Försäkringsförbundet anser att införandet av en ny datalag i Sverige bör avvaktas

direktivets slutliga utformning. Flera av dem som avstyrker förslaget pekar på de olägenheter i form av bl.a. merkostnader som skulle uppstå om lagen behöver ändras efter några år på grund av EG:s slutliga ställningstagande. Samtidigt framhålls behovet av ändringar i den nuvarande lagen.

En ny datalag bör anstå till dess EG tagit ställning på integritetsskyddsområdet

Mot bakgrund av remissutfallet anser regeringen att Datalagsutredningens förslag inte utan betydande justeringar kan läggas till grund för lagstiftning. Till detta kommer, vilket flera remissinstanser uppmärksammat, kostnadskonsekvenserna för ett genomförande av förslaget. Utredningens förslag saknar i stor utsträckning en analys av vilka kostnader som ett genomförande av det nya systemet skulle kräva. En sådan fördjupad kostnadsanalys skulle eventuellt behöva följas av remissbehandling innan ett förslag till en ny datalag skulle kunna föreslås riksdagen. Som flera remissinstanser påpekat tillkommer risken att Sverige skulle besluta om en ny datalag en ganska kort tid innan vi vet hur EG och dess medlemsländer kommer att agera på området, vilket i sin tur kan leda till behov av ändrade regler inom en relativt nära framtid.

En sådan utveckling har naturligtvis tydliga nackdelar. En ny datalag kommer att vara förenad med stora informationsinsatser och med en lärotid för alla berörda. Att under dessa förhållanden kort tid efter införandet av en ny datalag riskera att på nytt genomföra stora ändringar ter sig inte försvarbart.

Regeringen anser därför att frågan om att stifta en ny datalag bör anstå till dess ett slutligt ställningstagande av EG är för handen. Detta bör dock inte hindra att angelägna ändringar i det nuvarande systemet genomförs.

En delreform

Ordningen med tillståndskrav enligt datalagen har med tiden kommit att framstå som alltmer tungarbetad och byråkratisk. Datainspektionen tvingas lägga ned en oproportionerligt stor andel av sina resurser på tillståndsprövning. Systemet medför också en belastning på de registeransvariga.

När datalagen trädde i kraft år 1973 innehöll den ett generellt krav på tillstånd för att föra i princip alla typer av personregister med ADB. Den ökade datoriseringen av samhället ledde snart till att Datainspektionen erhöll en ökande ström av ansökningar att få inrätta och föra personregister. Tillståndsprövningen tog stora resurser i anspråk och antalet inspektioner, som hela tiden legat på en låg nivå, minskade kraftigt.

För att underlätta hanteringen av tillstånd införde Datainspektionen med början år 1979 ett förenklat ansöknings- och tillståndsförfarande för vissa typer av register. Det gäller ansökningar om tillstånd i vilka Datainspektionen utvecklat en fast praxis. De närmare bestämmelserna om vilka register som omfattas och vilka särskilda villkor som måste vara

uppfyllda finns i Datainspektionens författningssamling (DIFS). Föreskrifter angående förenklat ansökningsförfarande har under åren tagits fram bl.a. för vissa direktreklamregister och statistikregister samt för vissa personregister inom kommunernas och Svenska kyrkans verksamhet. Nyligen har Datainspektionen utfärdat nya föreskrifter för ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister inom statlig och landstingskommunal forskningsverksamhet (DIFS 1993:1).

Det förenklade förfarandet innebär i praktiken att vissa slag av register inom en sektor i förväg normerats av Datainspektionen och att den registeransvarige, som vill inrätta ett register på vilka föreskrifterna är tillämpliga, på en särskild blankett ansöker om tillstånd hos inspektionen. Denna ger därefter efter en enkel kontroll tillstånd och beslutar bl.a. att innehållet i föreskrifterna skall gälla såsom särskilda villkor för registret.

År 1982 togs ytterligare ett steg mot att begränsa tillståndshandlingen hos Datainspektionen. Genom ändringar i datalagen den 1 juli 1982 slopades det generella tillståndskravet för att inrätta och föra personregister med hjälp av ADB. I stället infördes en skyldighet för dem som vill föra personregister att anmäla detta till Datainspektionen för att få licens. Tillståndskravet begränsades till register som innehåller uppgifter av känslig art, avser personer som saknar anknytning till den registeransvarige eller uppgifter som hämtas från ett annat personregister. Huvudsyftet med ändringarna var att begränsa mängden tillståndsärenden och därigenom göra det möjligt för Datainspektionen att koncentrera sig på de mest integritetskänsliga registren och kunna intensifiera sin tillsynsverksamhet.

Effekten av dessa åtgärder att minska tillståndshandlingen har dock endast i begränsad omfattning kunnat uppnås, eftersom antalet tillståndsärenden hos Datainspektionen med den tilltagande datoriseringen i samhället fortsatt att öka. Att pröva tillståndsansökningar innebär inte endast att säga ja eller nej utan även att, när tillstånd lämnas, förena det med erforderliga föreskrifter i det enskilda fallet. Även om Datainspektionen genom rationalisering och betydande arbetsinsatser lyckats hålla tillståndshandlingen på en någorlunda hanterbar nivå tar denna del av verksamheten oproportionerligt stor andel av inspektionens resurser. Systemet är betungande också för de registeransvariga. Främst av dessa skäl är det angeläget att sträva mot en situation där en tillståndshandling av personregister övergår till ett tillsynsförfarande.

Datainspektionen, som har avstyrkt utredningens förslag till datalag, har i sitt remissvar utan att gå in i detaljer föreslagit en rad förändringar i det nuvarande systemet i avvaktan på att en ny datalag har utarbetats. Inspektionen föreslår bl.a. att licens- och tillståndsplikten avskaffas helt och hållet, att den nuvarande datalagen kompletteras och förtydligas på väsentliga punkter och att inspektionen får rätt att meddela generella föreskrifter. I ändringsförslagen ingår också att gällande tillstånd övergångsvis skall fortsätta att gälla och att ett enkelt avgiftssystem införs som grund för inspektionens finansiering.

Enligt regeringens mening bör förslaget om att inom ramen för den nuvarande datalagen helt avskaffa tillståndssystemet inte genomföras.

Datalagen bygger på att Datainspektionen utifrån avvägningar om bl.a. särskilda eller synnerliga skäl föreligger för en viss typ av registrering prövar om tillstånd kan beviljas och vilka föreskrifter som är nödvändiga från integritetssynpunkt för att tillstånd skall kunna beviljas. Även med väsentliga ändringar och kompletteringar av datalagen skulle ett generellt avskaffande av tillståndsplikten inte kunna genomföras utan betydande risker för intrång i den personliga integriteten. För att med bibehållet integritetsskydd kunna avskaffa det nuvarande tillståndssystemet behövs en helt ny lagstiftning av det slag utredningen har eftersträvat.

Däremot bör möjligheter skapas för att inom det nuvarande systemet ytterligare minska Datainspektionens tillståndsprövning. En sådan delreform kan i huvudsak ske inom det nuvarande systemets ram inom rimlig tid och till rimliga kostnader.

I syfte att sträva mot en situation där en tillståndshantering av personregister övergår i ett tillsynsförfarande förordar regeringen att Datainspektionen ges möjligheter att reglera ADB-behandlingen av personuppgifter för olika branscher och sektorer. Detta är också något som föreslagits av Datalagsutredningen som en del av det nya tillståndsfria systemet. Ett införande av en sådan ordning i det nuvarande systemet medför att de typer av register för vilka Datainspektionen utfärdar bransch- eller sektorsföreskrifter kan undantas från tillståndsplikt. Detta bör på sikt leda till att resurser frigörs för Datainspektionens tillsynsverksamhet. En sådan ordning ligger också i linje med vad Datainspektionen i sitt remissyttrande föreslagit skall gälla i väntan på en ny datalag.

Ett system med bransch- och sektorsvisa regler för ADB-hantering av personuppgifter överensstämmer också med den lagstiftningsteknik som återfinns i de modernare nationella datalagar som kommit under senare tid t.ex. i Nederländerna. Även EG-kommissionens förslag till dataskyddsdirektiv förutsätter en sektors- och branschvis reglering.

Förutom de verksamheter som redan i dag handläggs inom ramen för det förenklade tillståndsförfarandet torde en bransch- och sektorsvis reglering av registreringen av personuppgifter kunna utsträckas till flera områden. Enligt de undersökningar som Datalagsutredningen gjort torde i vart fall upp emot tre fjärdedelar av alla register kunna omfattas av en sådan mera rutinnässig och i förväg reglerad ordning. Detta kommer med tiden att möjliggöra en inte oväsentlig minskning av Datainspektionens nuvarande tillståndsprövning.

Bransch- och sektorsvisa föreskrifter kommer också att leda till en ökad förutsebarhet om vilka krav som ställs på de registeransvariga från integritetsskyddssynpunkt. Ett regelverk som är preciserat och anpassat till den direkta verksamheten gör det enklare för konstruktörer av nya datasystem att beakta integritetsskyddsaspekterna. Lösningar som inte uppfyller kraven på ett fullgott integritetsskydd kan därigenom på ett tidigt stadium avfärdas och inte som i dag kanske leda till ett avslagsbeslut från Datainspektionen.

Den förordade delreformen förutsätter att Datainspektionen kan ges formell kompetens att utfärda generella föreskrifter för registrering av personuppgifter. För att skapa sådana möjligheter krävs ändringar i

regeringsformens regler om normgivningsmakten. Regeringen kommer att behandla frågan om grundlagsändringar i *avsnitt 5.2*.

Regeringen avser att under våren 1994 komplettera det förslag till grundlagsändringar som läggs fram i denna proposition med förslag om ändringar i datalagen grundade på Datalagsutredningens slutbetänkande. I förslaget om ändringar i datalagen skall de närmare förutsättningarna preciseras för när Datainspektionen skall kunna utfärda bransch- och sektorsföreskrifter. Vidare skall möjligheter skapas för att kunna undanta de register som reglerats genom bransch- eller sektorsvisa regler från tillståndsplikt. Även andra ändringar i datalagen kommer att övervägas i syfte att förenkla Datainspektionens arbete och för att stärka inspektionens möjligheter att på ett effektivt sätt värna om de enskildas personliga integritet.

För att minska Datainspektionens arbetsbörda är avsikten att den nuvarande skyldigheten för regering och riksdag att inhämta yttrande från inspektionen enligt 2 a § datalagen avskaffas. Enligt bestämmelsen skall yttrande inhämtas innan ett nytt s.k. statsmaktsregister inrättas eller om sådana ändringar görs i ett befintligt register vilka är att jämställa med inrättandet av ett nytt register. Den nuvarande ordningen är i vissa fall onödigt formell. Detta särskilt i de fall när Datainspektionen strax innan ett yttrande inhämtas i ett remissvar tillstyrkt den ändring som föreslås. I stället bör den allmänna regeln i 7 kap. 2 § RF tillämpas som innebär att regeringen vid beredning av regeringsärenden skall inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Formellt yttrande från Datainspektionen kan då inskränkas till de fall när sådant behövs.

Vidare förbereds förslag som skall ge Datainspektionen ökade möjligheter att kunna ingripa mot personregistrering som sker i strid med datalagen. Datainspektionen kan enligt 18 § datalagen, om ett integritetsintrång inte kan åtgärdas på annat sätt, förbjuda fortsatt förande av personregister. En överträdelse av ett sådant förbud är straffsanktionerat och kan alltså i efterhand föranleda åtal. Inspektionen har i dag inte någon möjlighet att förena ett sådant förbud med en sanktion. För att skapa förutsättningar för att Datainspektionen på ett effektivt och kraftfullt sätt skall kunna förhindra pågående integritetsintrång bör inspektionen ha möjlighet att kunna förena ett sådant beslut med ett vitesföreläggande.

Slutligen kan nämnas att det bör föreslås att Datainspektionens beslut skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol och inte som i dag till regeringen. En sådan ordning ligger i linje med bl.a. det arbete som sedan flera år pågår inom regeringskansliet i syfte att minska regeringens befattning med förvaltningsärenden.

Bakgrund

I 8 kap. regeringsformen, RF, (senast ontryckt 1991:1503) regleras normgivningsmakten genom regler som fördelar behörigheten att meddela föreskrifter mellan riksdagen, som stiftar lag, och regeringen som beslutar förordningar.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. I 8 kap. 5 § andra meningen RF anges att föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden skall meddelas genom lag.

Enligt 8 kap. 7 § RF kan riksdagen utan hinder av 3 och 5 §§ genom delegering till regeringen överlåta vissa särskilt angivna delar av normgivningskompetensen på det offentlighetsrättsliga området. I 8 kap. 7 § räknas de olika områden upp inom vilka möjlighet till delegering finns. Lagrummet är förhållandevis allmänt hållet och förutsätter att det i varje enskilt lagstiftningsärende tas närmare ställning till det berörda bemyndigandets omfattning. Om riksdagen utnyttjar sin rätt till delegering till regeringen, kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § RF medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet (subdelegering).

5.1 Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet

Regeringens förslag: Genom en ändring i regeringsformen öppnas en möjlighet för regeringen att efter bemyndigande i lag delegera normgivningskompetensen i fråga om ADB-behandling av personuppgifter till Datainspektionen.

Utredningens förslag om ändringar i 8 kap. 7 § regeringsformen överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de få remissinstanser som uttryckligen tagit ställning till frågan, bl.a. Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren och Datainspektionen, godtar att Datainspektionen ges möjlighet att utfärda generella föreskrifter för olika branscher och sektorer. Dessa remissinstanser tillstyrker också förslaget om en grundlagsändring. Domstolsverket anför att integritetsskyddet för den enskilde och förutsebarheten för den registeransvarige skulle vinna betydligt på en regelutfillnad på lägre nivå.

Några remissinstanser uttrycker viss tveksamhet mot förslaget. Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd påtalar riskerna för en författningsmässig uttunning om Datainspektionen ges en omfattande förordningsmakt. Statskontoret är tveksam till att delegera föreskriftsrätt till

Datainspektionen vad avser verksamhet inom stat och kommun och förordar att sådan verksamhet regleras i lag eller förordning. Andra pekar på vikten av att integritetskänsliga register inom den offentliga verksamheten författningsregleras. Landstingsförbundet har i detta sammanhang påpekat att det är viktigt att samma bestämmelser gäller, oavsett om uppgifterna registreras i offentlig eller privat regi.

Göteborgs och Härnösands kommuner anser att Datainspektionen inte skall ges förordningsmakt över kommunerna. Enligt Härnösands kommun medger inte Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse en sådan ordning. Även Svenska kommunförbundet, som principiellt motsätter sig att normgivningskompetens delegeras till statliga myndigheter, ifrågasätter om förslaget står i överensstämmelse med denna konvention. Varbergs kommun avstyrker förslaget med motiveringen att en delegering av normgivningsrätten strider mot 2 kap. 3 § RF. Industriförbundet och Svenska Arbetsgivareföreningen avstyrker en omfattande detaljreglering och ett överdrivet införande av tvingande regler och anför att allmänna råd många gånger torde kunna ersätta föreskrifter.

Flera remissinstanser, bl.a. Finansinspektionen och Svenska Bankföreningen, påpekar vikten av att Datainspektionens föreskrifter tas fram i samråd med den bransch som skall regleras.

Skälen för regeringens förslag: En ordning där Datainspektionen ges möjligheter att utfärda generella föreskrifter förutsätter att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att närmare reglera vad som skall gälla för inrättande och förande av personregister utöver bestämmelserna i datalagen och i särskilda registerförfattningar.

De nuvarande bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap. RF sätter emellertid en gräns för möjligheterna att delegera en sådan föreskriftsrätt till Datainspektionen. Mot bakgrund av innehållet i 8 kap. 5 och 7 §§ torde det inte vara möjligt att i datalagen delegera normgivningsmakt avseende det kommunala eller landstingskommunala området. Inte heller den privata verksamhet som inte kan räknas som näringsverksamhet enligt 8 kap. 7 § 3 RF faller inom det delegeringsbara området. Ett bemyndigande i datalagen för Datainspektionen att utfärda föreskrifter torde således i dag endast kunna avse registrering av personuppgifter inom statlig verksamhet (jfr 8 kap. 13 § RF) och näringsverksamhet.

Möjligheterna för Datainspektionen att kunna utfärda bransch- och sektorsföreskrifter måste syfta till att skapa enhetliga regler för ett starkt integritetsskydd oavsett var registreringen av personuppgifter sker. Detta inte minst mot bakgrund av det ökande informationsflödet i samhället. Det ligger också ett stort värde i att systemet är så beskaffat att det inte råder några oklarheter i konstitutionellt hänseende i vilken utsträckning Datainspektionen har rätt att utfärda föreskrifter till datalagen. Möjligheterna att kunna delegera normgivningskompetensen på integritetsskyddsområdet bör således gälla såväl privat som statlig och kommunal verksamhet.

Regeringen föreslår därför att 8 kap. 7 § RF ändras så, att till uppräknigen i paragrafen fogas ämnet "skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling".

Regeringen kommer senare att föreslå att denna grundlagsändring följs upp med ändringar i datalagen där det noga preciseras inom vilka ramar normgivningsmakten kan delegeras. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF sätter därvid en gräns för vad som är delegeringsbart. 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 ADB. Av förarbetena framgår att bestämmelsen riktar sig till lagstiftaren som åläggs att vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning. Det uttalas vidare där att grundlagsbestämmelsen inte hindrar regeringen och andra myndigheter från att meddela dataskyddsbestämmelser (prop. 1987/88:57 s. 11), något som en remissinstans har hävdad.

Vad som nu är aktuellt är att Datainspektionen skall kunna meddela föreskrifter som till sin typ står nära verkställighetsföreskrifter och som kompletterar datalagens skydd för den personliga integriteten. Det är fråga om att successivt ersätta ett administrativt tillståndssystem med en författningsreglerad ordning, inte att förändra nivån på integritetsskyddet enligt lagen.

Ett par remissinstanser har motsatt sig att Datainspektionen skall ges möjligheter att kunna utfärda generella föreskrifter för kommunerna. En sådan begränsning kan dock inte motiveras från integritetsskydssynpunkt. Registreringen av de mest integritetskänsliga personuppgifterna sker till stor del inom den kommunala och landstingskommunala verksamheten t.ex. inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Med de pågående organisations- och verksamhetsförändringar i form av decentralisering och konkurrensutsättning som sker inom dessa sektorer anser regeringen i likhet med Landstingsförbundet att det är viktigt att det skapas enhetliga förutsättningar för den närmare regleringen av integritetsskyddet vid registrering av personuppgifter oavsett om uppgifterna registreras i privat eller offentlig regi. Behovet av att förenkla tillståndshanteringen för kommunala personregister har också lett till att Datainspektionen bl.a. utfärdat föreskrifter om ett förenklat ansökningsförfarande för vissa personregister i kommunal verksamhet (DIFS 1990:2). Vad det handlar om är närmast att förenkla hanteringen av personregister för bl.a. kommunerna.

Regeringen vill i detta sammanhang för sin del slå fast att den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse inte kan ges en så vid tolkning som framförts av vissa remissinstanser. Konventionen, som syftar till att fastlägga de grundläggande förutsättningarna för kommunal självstyrelse, kan inte anses utgöra ett hinder mot att en statlig myndighet ges möjligheter att utfärda föreskrifter på ett område som i dag ligger utanför den kommunala föreskriftsmakten.

Framtagandet av bransch- och sektorsvisa regler för ADB-registrering av personuppgifter förutsätter som flera remissinstanser påtalat givetvis ett ingående samråd med företrädare för den bransch eller sektor som

skall regleras. Utan sådana kontakter med den verksamhet som skall regleras torde det inte vara möjligt för Datainspektionen att kunna utfärda preciserade och fungerande föreskrifter. Ett sådant samrådsförfarande måste även ske enligt reglerna i begränsningsförordningen (1987:1347). I förordningen föreskrivs att en myndighet, innan den beslutar en regel, skall utreda bl.a. dess kostnadsmissiga konsekvenser. Dessutom skall företrädare för dem vars verksamhet berörs av den tänkta regeln beredas tillfälle att yttra sig. Skulle regeln antas leda till inte oväsentligt ökade kostnader, måste myndigheten i princip inhämta yttrande från regeringen. Ett samrådsförfarande tillämpas redan i dag av Datainspektionen vid framtagandet av inspektionens föreskrifter om de förenklade ansökningsförfarandena.

Regeringen vill poängtera att möjligheten till en delegerad normgivningskompetens på integritetsskyddsområdet inte kommer att förändra den nuvarande inriktningen i syfte att ta fram särskilda registerförfattningar för integritetskänsliga personregister. I proposition 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB uttalas att en målsättning bör vara att register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras i lag (prop. s. 58). När propositionen behandlades av konstitutionsutskottet i betänkandet 1990/91:KU11 anförde utskottet att det allmänt sett är av stor betydelse att en författningsreglering av ADB-register kommer till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister. Utskottet delade den uppfattning som framfördes i propositionen att register hos kommunerna, landstingskommunerna, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen bör regleras i särskilda registerlagar. Likaså ansåg utskottet att det krävs ingående överväganden i fråga om vilka register inom dessa områden som bör lagregleras (bet. s. 11). Arbetet med att ta fram registerlagar för integritetskänsliga personregister fortgår. Nu senast har regeringen den 23 september 1993 med utgångspunkt i de återgivna uttalandena beslutat tillkalla en kommitté för att utreda och lägga fram förslag till en författningsreglering av personregister inom hälso- och sjukvårdens område (dir. 1993:111). Att delegera normgivningskompetensen till Datainspektionen skall inte ses som en ersättning för dessa registerförfattningar utan som en utfyllnad och ett komplement till dem.

Slutligen vill regeringen understryka att regeringen kommer att uppmärksamt följa hur Datainspektionen utnyttjar ett kommande bemyndigande att meddela dataskyddsföreskrifter, bl.a. därför att det behövs fortsatta överväganden av datalagstiftningens framtida utformning.

Regeringens förslag: Området inom vilket regeringen, efter be- myndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter ändras genom att ett nytt ämnesområde, återanvändning och åter- vinning av material, tillförs.

Kommitténs förslag: Miljöskyddskommittén har föreslagit att 8 kap. 7 § första stycket RF ändras genom att uppräkningspunkten i paragrafens fjärde punkt kompletteras med "hushållning med naturresurser".

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte yttrat sig över förslaget. Justitieombudsmannen har, för det fall miljöbalken införs och ändring är nödvändig, inte något att invända mot kommitténs förslag. Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd har avstyrkt förslaget till ändring. Nämnden har anfört att förslaget inte är välbetänkt och att de konstitutionella implikationerna blir betydligt mer omfattande än vad kommittén förmodligen har menat. Eftersom miljön och naturresurserna utgör den egentliga basen även för ekonomin skulle den föreslagna överföringen från riksdagen av normgivningen medföra att betydande delar av den reglering avseende egendom och enskildas förhållanden m.m. som nu kräver riksdagens lagstiftning togs bort från lagstiftaren. Detta är inte nödvändigt sett från miljösynpunkt och antagligen inte heller ens lämpligt. Riksantikvarieämbetet förespråkar en ändring i regerings- formen för att ge länsstyrelsen en effektivare möjlighet att utfärda föreskrifter för fornlämningar.

Skälen för regeringens förslag: Miljöproblemen har under det senaste decenniet ändrat karaktär. Ett grundläggande problem är att samhällets materialhantering i dag oftast är enkelriktad, från utvinning av råvara till slutligt omhändertagande av avfall. För att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling fordras ett effektivt resursutnyttjande. Detta åstadkoms främst genom återanvändning och återvinning. Åtgärderna tar ofta sikte på att minska avfallens farlighet. För att främja en kretsloppsanpassad sam- hällsutveckling krävs därutöver åtgärder för att förebygga att avfall uppkommer. För att åstadkomma ett sådant resultat krävs ofta föreskrifter som ryms inom uttrycket miljövård i 8 kap. 7 § RF. Intresset har dock i allt större utsträckning riktats mot hushållning, både vad gäller naturresurser och de varor som är i omlopp. Viktigt i detta sammanhang är att sträva mot minskade avfallsvolymer. För att åstadkomma minskade avfallsmängder och ökad sparsamhet med råvaror och energi har i renhållningslagen (1979:596) införts bestämmelser om återanvändning och återvinning. Riksdagen antog, som ett led i att åstadkomma en förbättring i detta avseende, under våren 1993 regeringens proposition (prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344) Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling. Det kretslopps- samhälle som förslagen i propositionen syftar till skall medföra ökad resurssnålhet och en minskad miljöbelastning och skall också bidra till att

bevara den biologiska mångfalden. För att uppnå de mål som fastlagts i propositionen har ett producentansvar lagfästs genom ändringar i renhållningslagen. De nya reglerna om producentansvar i renhållningslagen liksom andra bestämmelser i lagen innehåller bemyndiganden för regeringen att utfärda föreskrifter. Som exempel kan nämnas att föreskrifter kan meddelas om producentens skyldighet att i vissa fall se till att avfallet av varor eller förpackningar bortforslas, återanvänds, återvinnns eller omhändertas på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering (6 b § renhållningslagen) och om sortering av avfall vid källan, när det är av betydelse från återanvändnings-, återvinnings- eller miljövårdssynpunkt (8 §).

Bl.a. de bestämmelser som nu nämnts om avfallshantering och producentansvar föreslås av Miljöskyddskommittén i betänkandet Miljöbalk (SOU 1993:27), att införas i den av kommittén föreslagna miljöbalken. Vidare kommer det enligt förslaget att i miljöbalken finnas ytterligare bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om exempelvis miljöfarlig verksamhet, kemiska och biotekniska produkter samt avfall. Enligt regeringsformen finns det stöd för delegation av normgivningskompetensen inom bl.a. natur- och miljövårdens område. Kommittén är emellertid tveksam till om begreppet miljövård, även med en vidsträckt tolkning, är avsett att omfatta främjandet av en långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

Miljöskyddskommitténs förslag förutsätter att det finns ett behov av att generella föreskrifter skall kunna meddelas av regeringen även i hushållningsfrågor. Kommittén har föreslagit att orden "hushållning med naturresurser" förs in i RF. Detta uttryck för närmast tankarna till den fysiska riksplaneringen. Det har emellertid inte framkommit några skäl för att införa föreskrifter enligt 8 kap. 7 § RF inom det område som avses med 2 och 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., där reglerna om den fysiska riksplaneringen finns. Utvidgade möjligheter att meddela föreskrifter kan enligt regeringens mening i stället behövas för att främja återanvändning och återvinning av material.

Föreskrifter om återanvändning och återvinning har hittills kunnat utfärdas i tillräcklig utsträckning med stöd av bemyndigandena att meddela föreskrifter om näringsverksamhet och miljövård. Ett skäl till detta är att 8 kap. 7 § RF har en stor räckvidd i frågor som omfattar ekonomisk verksamhet. Det förekommer även viss överlappning mellan olika ämnesområden i 8 kap. 7 §. Så till vida bör det tidigare nämnda bemyndigandet i 6 b § renhållningslagen rörande producentansvar kunna återföras både på vad som i 8 kap. 7 § anges om delegeringsämnenas näringsverksamhet och miljövård.

Även vid sidan av föreskrifter som utfärdas i syfte att åstadkomma en effektivare hushållning med ämnen och material och som rymms inom begreppen näringsverksamhet och miljövård, kan det emellertid finnas behov av möjligheter att delegera kompetensen att meddela föreskrifter till regeringen. Det är främst fråga om åtgärder som syftar till att främja återanvändning och återvinning som i sin tur leder till ett resurssnålt samhälle. För att åstadkomma produktions- och konsumtionsmönster

inom slutna kretslopp kommer regler av bl.a. det slaget att bli allt vanligare. Detta har kommit till uttryck när regeringen i propositionen 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling konstaterade att den ekonomiska och tekniska utvecklingen skapar goda möjligheter för omställning till mindre resurskrävande och miljöbelastande produktions-, energi- och transportssystem.

Åtgärder för att fullfölja de riktlinjer som antagits för miljöpolitiken behöver alltså inte alltid vara hänförliga till miljövärdens område. För att åstadkomma en effektivare hushållning med ämnen, material och naturresurser måste hänsyn tas till olika faktorer som miljö, ekonomi och teknik varefter en samlad bedömning måste göras. Som redan framhållits torde 8 kap. 7 § RF i stor utsträckning medge möjligheter att meddela föreskrifter på de nu aktuella områdena eftersom det är fråga om regleringar som i vidare bemärkelse ofta avser näringsverksamhet. Till detta kommer naturligtvis att föreskrifter på området ofta har sin grund i miljövärdens. För att åstadkomma den kretsloppsanpassade samhällsutvecklingen som riksdagen har ställt sig bakom är det nödvändigt att även de enskilda aktivt påverkar val och hantering av varor. Även kommunerna har en viktig roll att spela i kretsloppssammanhang. I vissa frågor är de riktlinjer som angetts för miljöpolitiken beroende av att föreskrifter, utanför såväl den egentliga miljövärdens område som det område som täcks av näringsverksamhet, kan riktas mot näringsidkare, enskilda och kommunerna.

Offentligrättsliga föreskrifter som tar sikte på mellanhavanden mellan näringsidkare och konsumenter omfattas av området för näringsverksamhet. I den mån föreskrifter som rör ekonomiska förhållanden tar direkt sikte på enskilda kan dock svårligen begreppet näringsverksamhet åberopas till stöd för ett bemyndigande (jfr prop. 1977/78:75 s. 144-145 och prop. 1978/79:195 s. 63). Liknande frågor kan uppstå för kommunerna. Det är knappast heller möjligt att meddela det slags detaljerade föreskrifter som kan behövas i lag.

För att föreskrifter i syfte att åstadkomma en kretsloppsanpassad samhällsutveckling och som bl.a. rör ekonomiska förhållanden skall kunna beslutas av regeringen eller någon annan myndighet föreslås därför att återanvändning och återvinning av material läggs till uppräknningen av ämnen i 8 kap. 7 § 3.

5.3 Normgivningsfrågor på plan- och byggområdet

Regeringens förslag: Regeringen ges möjlighet att efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar.

Plan- och byggutredningen: Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, trädde i kraft den 1 juli 1987. Den viktigaste nyheten i PBL var

decentraliserandet till kommunerna av ansvaret för beslut om fysisk planering och lokalisering av bebyggelse. Andra viktiga ambitioner med PBL var bl.a. ett utökat medborgarinflytande och förenklingar för den enskilde.

Den 26 november 1992 tillkallade regeringen (dir. 1992:104) en särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av plan- och bygglagstiftningen. Utredningen antog namnet Plan- och byggutredningen. Översynen skall göras mot bakgrund av vunna erfarenheter av PBL-reformen och de nya förutsättningar som samhällsutvecklingen inneburit för planeringen av mark- och vattenanvändningen och för byggandet. I direktiven pekas också på att de erfarenheter som vunnits tyder på att reformen på vissa punkter ännu inte fått sitt genombrott. Detta gäller bl.a. i fråga om lättnader för den enskilde som förutsätter kommunala beslut. Enligt direktiven skall utredaren dels överväga om bygglovsprövningen i nuvarande form behöver behållas inom detaljplaneområden i vissa fall, dels belysa möjligheterna att begränsa bygglovsprövningen, framför allt på landsbygden.

Plan- och byggutredningen lade den 8 oktober 1993 fram delbetänkandet Anpassad kontroll av byggandet (SOU 1993:94). Betänkandet är nu ute på remiss.

Det förslag till ändring av plan- och bygglagen som utredaren presenterat i delbetänkandet innebär bl.a. att den nuvarande tillståndsprövningen (bygglovet) endast skall avse en prövning av lokaliseringen. Beslut om den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. samt den tekniska kontrollen föreslås ske i ett fristående förfarande.

Den del av utredarens förslag som är aktuell i förevarande lagstiftningsärendet är förslaget till reglering av tillståndsplikten i områden utanför detaljplan. Denna tillståndsplikt bör enligt utredaren kunna varieras mycket mer än i dag. För detta krävs att kommunerna ges ett effektivt och lämpligt verktyg för en sådan anpassning. Enligt förslaget skall undantag från tillståndsplikt att uppföra byggnader kunna gälla sådana åtgärder utanför detaljplanelagt område där kommunen anser att tillståndsplikt inte är nödvändig. Kommunerna föreslås kunna reglera sådana frågor genom föreskrifter i översiktsplanen. Enligt utredaren är förslaget ägnat att förenkla kommunernas planarbete samtidigt som den enskildes frihet kan öka. Översiktsplanen är enligt utredaren ett instrument i vilket det borde vara möjligt att variera och lokalt anpassa tillståndspliktens omfattning med hänsyn till olika områdets karaktär.

För att genomföra utredarens förslag krävs ändringar i PBL. De ändringar som föreslås av utredaren är dels en ändrad lydelse av den bestämmelse i vilken innehållet i översiktsplanen regleras, dels bemyndiganden för regeringen eller de kommuner som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om i vilka fall åtgärder kräver tillstånd enligt lagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande lydelse av plan- och bygglagen är översiktsplanen inte bindande. För att Plan- och byggutredningens förslag om en förenklad och för den enskilde mer förutsebar reglering skall kunna genomföras krävs att bindande beslut i fråga om

tillståndspliktens omfattning kan meddelas i översiktsplanen. Ett dylikt förfarande innebär normgivning (jfr bl.a. uttalanden av dåvarande departementschefen och Lagrådet i prop. 1985/86:1 s. 89). Det saknas stöd i regeringsformen för sådan normgivning. Ett genomförande av den föreslagna ändringen i plan- och bygglagen kräver således en ändring av de bestämmelser i 8 kap. 7 § RF som reglerar delegering av normgivningskompetensen.

Ändringen bör enligt regeringens mening ske genom tillägg av orden "tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar". Därigenom kan regeringen i lag få bemyndigande att genom förordning meddela föreskrifter om tillståndsplikt för byggande, rivning och andra åtgärder med byggnader och anläggningar. Exempel på vad som avses med anläggningar finns i 8 kap. 2 § plan- och bygglagen. Regeringen vill understryka att bemyndigandet enbart är avsett att tillämpas för att möjliggöra för kommunerna att i översiktsplanen föreskriva om åtgärder kräver tillstånd enligt plan- och bygglagen eller inte. Det är således endast fråga om föreskrifter av administrativ karaktär.

När det gäller tillämpningen av beredningskravet i 7 kap. 2 § RF kan konstateras att det bemyndigande som krävs för att genomföra Plan- och byggtutredningens förslag inte har remissbehandlats i detta sammanhang. Emellertid är den föreslagna ändringen i 8 kap. 7 § RF inte direkt tillämplig utan kräver för sitt genomslag ytterligare lagstiftning, nämligen ändringar i plan- och bygglagen. Remissbehandlingen av betänkandet Anpassad kontroll av byggandet (SOU 1993:94) i vari sådana ändringar föreslås, pågår och regeringen har för avsikt att lägga fram en proposition i ämnet under våren 1994. Denna proposition kommer således att kunna beaktas av riksdagen i samband med att slutlig ställning tas i den nu aktuella grundlagsfrågan.

6 Resning och återställande av försutten tid på förvaltningsrättens område

Regeringens förslag: I regeringsformen öppnas en möjlighet att genom lag bestämma att lägre domstolar än Regeringsrätten får bevilja resning och återställande av försutten tid inom förvaltningsrätten.

Den särskilde utredarens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom Sveriges advokatsamfund tillstyrker att även lägre domstolar än Regeringsrätten skall kunna få bevilja resning och återställande av försutten tid eller lämnar förslaget utan erinran på den punkten.

Skälen för regeringens förslag: Rättskipningen vid Högsta domstolen och Regeringsrätten reformerades år 1971 (prop. 1971:30). Målsättningen för reformen var att de båda domstolarna skulle utgöra prejudikatinstanser, dvs. de skulle ha att svara för vägledande avgöranden. Reglerna kom till uttryck bl.a. genom att det för överprövning i de båda domstolarna normalt skulle krävas att de beviljade tillstånd till prövning (dispens). Vid sidan av överprövningsuppgifterna skulle Högsta domstolen och Regeringsrätten liksom tidigare ha att pröva frågor om bl.a. resning och återställande av försutten tid.

De grundläggande bestämmelserna om Högsta domstolens och Regeringsrättens roll när det gäller resning och återställande av försutten tid finns i 11 kap. 11 § RF. Enligt det lagrummet är det Regeringsrätten som beslutar om sådan åtgärd när fråga är om ett ärende för vilket regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans.

Enligt regeringsformen i dess ursprungliga lydelse skulle i annat fall resning och återställande av försutten tid beviljas av Högsta domstolen. Genom lagändring år 1988 (prop. 1987/88:58, bet. 1987/88:KU35, rskr. 1987/88:168, bet. 1988/89:KU2, rskr. 1988/89:11, SFS 1988:1440) öppnades en möjlighet att i lag föreskriva att i stället för Högsta domstolen en annan domstol som icke är förvaltningsdomstol skall få bevilja åtgärden.

Samma år (prop. 1987/88:58, bet. 1988/89:JuU7, rskr. 1988/89:33, SFS 1988:1451) bestämdes bl.a. att hovrätterna skall pröva frågor om resning i vissa fall, främst när det gäller tingsrättsavgöranden. Frågor om återställande av försutten tid får prövas av en hovrätt bl.a. när det gäller en frist för överklagande till tingsrätt eller hovrätt. Hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen. Därvid gäller ett krav på prövningstillstånd.

Syftet med 1988 års reform var att förbättra förutsättningarna för prejudikathildningen i Högsta domstolen. I betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138) föreslår den särskilde utredaren att motsvarande reform nu genomförs på den förvaltningsrättsliga sidan, dvs. att för vissa fall beslutsfunktionen flyttas från Regeringsrätten till kammarrätterna.

Regeringen kan konstatera att förslaget godtas av nästan alla remissinstanser. En remissinstans är emellertid kritisk och menar att man inte vinner någonting med förslaget när det gäller rättssäkerhet eller kostnader. Detta är visserligen riktigt, om man begränsar blickfältet till de enskilda fallen, men regeringen anser att förslagets fördelar ligger på ett annat plan.

Prövningen av en fråga angående ett extraordinärt rättsmedel förutsätter i många fall en ganska omfattande granskning av processmaterialet i det bakomliggande målet. Detta medför att prövningen kan vara arbetsbetungande. De extraordinära fallen är också relativt många. Av samtliga i Regeringsrättens årsbok för år 1990 upptagna 640 fall var det sålunda 243 eller 38 % som i huvudsak avsåg endast extraordinära åtgärder. De extraordinära fallen har endast i en mycket begränsad omfattning

betydelse för Regeringsrättens primära uppgift att svara för rättsbildningen genom prejudikat. Utvecklingen under senare tid är sådan att prövningen av nu avsedda frågor kommit att bli alltmer betungande för vår högsta allmänna förvaltningsdomstol.

Erfarenheterna av den reform som skett på den allmänna domstolssidan när det gäller beslutsfunktionerna är goda. Man har utifrån dessa erfarenheter anledning räkna med att en reform på förvaltningsidan skulle komma att leda till en avsevärd avlastning av Regeringsrätten. Självklart uppnår man emellertid totalt sett inte några direkta besparingar för samhället. Det handlar ju om att ersätta en prövning med en annan som inte i sig kräver så mycket mindre resurser. Vad man vinner är att Regeringsrättens speciella kompetens kan utnyttjas på ett mera rationellt sätt. Regeringsrätten får möjligheter att ägna ytterligare tid och kraft åt sin huvuduppgift. Därmed förbättras förutsättningarna för en god prejudikatbildning och en sådan främjar den totala processekonomi i samhället.

För en del fall vinner man också en ökad enkelhet. Det gäller bl.a. sådana fall där en part inte är säker på om ett avgörande får angripas med ett ordinärt rättsmedel eller med ett särskilt. En reform skulle innebära att det i ökad utsträckning var ett och samma organ som hade att svara för prövningen oavsett valet av rättsmedel.

För att en nedflyttning skall kunna ske krävs emellertid av rätts-säkerhetsskäl att förutsättningarna för en tillämpning av de berörda instituten lagregleras. Den särskilde utredaren har behandlat frågor om dessa förutsättningar i ett förslag till lag om särskilda rättsmedel inom förvaltningsrätten. En lagstiftning kan ske på grundval av det förslaget.

Inte heller kostnadsaspekter lägger några hinder i vägen för en reform.

Mot den nu redovisade bakgrunden synes klart att regeringsformen bör ändras så att även lägre förvaltningsdomstolar än Regeringsrätten kan besluta om resning och återställande av försutten tid. Det bör i detta sammanhang framhållas att det inte i nuvarande läge kan bli aktuellt att föra ned beslutsfunktionen också till länsrätt.

Lagtekniskt upptas i den särskilde utredarens förslag huvudregeln om Regeringsrättens och Högsta domstolens primära beslutsbefogenheter när det gäller de särskilda rättsmedlen i 11 kap. 1 § första stycket RF. I ett andra stycke av paragrafen upptar förslaget dels - i en första mening - en regel om att i lag kan bestämmas att resning och återställande av försutten tid får beviljas av en lägre domstol, dels - i en andra mening - en regel om att i lag även kan meddelas närmare bestämmelser om dessa institut. Flera remissinstanser har synpunkter på den lagtekniska lösningen.

Den nuvarande lydelsen av paragrafen utesluter möjligheten av att genom lag bestämma att en förvaltningsdomstol skall få besluta över frågor om resning och återställande av försutten tid på de allmänna domstolarnas område. Lydelsen ger dock möjligheter att genom lag bestämma att även en specialdomstol skall få besluta i sådana frågor (prop. 1987/88:58 s. 31). Den särskilde utredarens förslag är i det förra hänseendet mera öppet, i det senare mera slutet.

Självklart skulle det vara olämpligt med en beslutsordning enligt vilken allmänna domstolar beslutade på förvaltningsdomstolarnas område och vice versa. En beslutsfunktion lagd på en specialdomstol skulle kunna bidra till att ansvarsbilden blev alltför splittrad.

Det är visserligen inte nödvändigt att i regeringsformen uttryckligen gardera sig mot den typen av lösningar. Uppdelningen mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna är dock av så grundläggande natur att man - som Regeringsrättens ledamöter förordat - även i fortsättningen bör låta den återspeglas i regeringsformens bestämmelser om de särskilda rättsmedlen. Inte heller i övrigt bör nu göras större ändringar i regeringsformen än vad som direkt föranleds av att vissa extraordinära ärenden i enlighet med utredarens förslag bör flyttas ned från Regeringsrätten till lägre förvaltningsdomstol.

Ändringar bör mot den nu angivna bakgrunden ske endast i 11 kap. 11 § första stycket första meningen regeringsformen som avser de fall vilka med nu gällande ordning skall prövas av Regeringsrätten. Ändringarna bör ha den innebörden att det i lag skall kunna föreskrivas att prövningen i stället skall göras av en lägre förvaltningsdomstol. Det bör framhållas att det inte kan bli fråga om att tillåta en sådan domstol bevilja t.ex. resning av regeringens beslut.

En ny datalag (SOU 1993:10)

Datalagsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av datalagen (1973:289) från såväl saklig som lagteknisk synpunkt. Den svenska datalagen var den första nationella lagstiftningen i sitt slag och väckte berättigad uppmärksamhet vid sin tillkomst. Sedan dess har 20 år gått, vilket i dessa sammanhang är en mycket lång tid, utan att lagens grundläggande struktur har ändrats. Lagen får såväl innehållsmässigt som till sin tekniska utformning anses vara ganska föråldrad.

Den nuvarande datalagen reglerar användningen av personregister. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB) och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Avgörande för frågan om datalagen över huvud taget är tillämplig på ett register är således huruvida registret förs med ADB eller inte. Register som förs med hjälp av annan teknik än ADB faller i dag utanför datalagens tillämpningsområde.

För varje register skall finnas en registeransvarig. Därmed förstås den för vars verksamhet personregistret förs, om han förfogar över registret. Såväl fysiska som juridiska personer och myndigheter kan vara registeransvariga. Med att förfoga över ett register avses närmast en befogenhet att överföra registrets innehåll till läsbar form. En registeransvarig måste också kunna påverka innehållet i registret genom att tillföra eller ändra de uppgifter som ingår i registret för att anses förfoga över det.

Personregister får inrättas och föras endast av den som efter anmälan har fått licens av Datainspektionen. En sådan licens berättigar den registeransvarige att föra ett eller flera personregister.

För vissa register, som bedöms innebära särskilda risker för otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet, krävs utöver licens även ett särskilt tillstånd från Datainspektionen.

Tillstånd behövs i regel för att inrätta och föra ett personregister som innehåller

- 1) känsliga personuppgifter,
- 2) omdömen om den registrerade,
- 3) uppgifter om personer som saknar sådan anknytning till den registeransvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande samt
- 4) personuppgifter som inhämtats från något annat personregister (s.k. samkörning).

En grundläggande förutsättning för att Datainspektionen skall kunna ge tillstånd att inrätta och föra personregister är att det inte finns anledning att anta att registreringen medför otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet.

Finns det anledning anta att personuppgifter skall användas för ADB i utlandet, får uppgifterna lämnas ut endast efter medgivande av Datainspektionen. Sådant medgivande får lämnas endast om det kan antas

att utlämnandet av uppgifterna inte kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet. Något medgivande behövs dock inte, om personuppgifter skall användas för ADB enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid ADB-behandling av personuppgifter.

I datalagen finns allmänna bestämmelser om gallring av personuppgifter.

Datainspektionen utövar tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet.

Har förande av personregister medfört eller kan antas medföra otillbörligt intrång i personlig integritet kan Datainspektionen meddela villkor eller, om rättelse inte på annat sätt kan åstadkommas, förbjuda fortsatt förande av personregister eller återkalla meddelat tillstånd.

Datainspektionens beslut får överklagas hos regeringen genom besvär.

Enligt *Datalagsutredningens förslag* skall datalagen även i fortsättningen bara reglera sådan informationshantering som sker med hjälp av ADB. Liksom hitills skall lagen gälla både för den privata och offentliga sektorn. I övrigt innebär den föreslagna lagen mycket betydande förändringar i förhållande till vad som gäller i dag. De viktigaste förändringarna och nyheterna är följande.

- * Personregisterbegreppet, som har gett upphov till en hel del tolkningsproblem, slopas. Den nya datalagen blir tillämplig på behandling av personuppgifter. Med behandling förstås varje åtgärd som vidtas med personuppgifter genom ADB. Vissa undantag görs från huvudregeln, bl.a. tas ordbehandling och behandling som sker uteslutande för personligt bruk undan från lagens tillämpningsområde.
- * Det blir lättare att avgöra vem som är registeransvarig, persondataansvarig enligt utredningens terminologi, i system som används av flera. Endast den är persondataansvarig som bestämmer ändamålet med behandlingen, vilka personuppgifter som skall behandlas och hur de skall behandlas.
- * Systemet med licens och tillstånd avskaffas. Trots olika försök att rationalisera tillståndshanteringen och begränsa antalet tillståndshandlingar är arbetet med dessa ärenden så omfattande att Datainspektionen i stort sett inte hinner ägna sig åt några inspektioner ute på fältet. Den uteblivna tillsynen medför en bristande respekt för datalagens regler. Det kan t.ex. nämnas att det f.n. finns omkring 50 000 meddelade licenser. Enligt utredningens beräkningar hade antalet bort vara mellan 500 000 och 1 milj.
- * De resurser som frigörs genom att systemet med licens och tillstånd avskaffas skall användas för en intensifierad tillsyn, särskilt inspektioner ute på fältet. En sådan tillsyn är enligt utredningens uppfattning det bästa sättet att upprätthålla ett gott integritetsskydd.

- * En förutsättning för att man skall kunna övergå till ett renodlat tillsynsförfarande är att datalagen ger en så utförlig reglering som möjligt av de förutsättningar som gäller för ADB-hantering av personuppgifter. Det nuvarande begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet, som aldrig har kunnat ges ett någorlunda preciserat innehåll, avskaffas. I stället införs regler för de olika momenten i informationsbehandlingen. I den nya datalagen finns bestämmelser om bl.a. den nödvändiga anknytningen till ett ändamål, förutsättningarna för behandling av personuppgifter, vilka personuppgifter som får behandlas, formen för samtycke från den enskilde, säkerhet och gallring.
- * Regleringen i den nya datalagen skall kunna kompletteras med bestämmelser som utfärdas av Datainspektionen och som avser olika branscher eller sektorer.
- * Ett system med anmälningsskyldighet för vissa persondataansvariga införs. En anmälan skall göras till Datainspektionen när vissa känsliga uppgifter behandlas med ADB. Anmälningarna skall ligga till grund för Datainspektionens tillsyn. Anmälningförfarandet blir betydligt enklare och riktar sig mot betydligt färre persondataansvariga än det nuvarande tillståndssystemet.
- * Liksom i dag skall personuppgifter få ADB-behandlas bara för bestämda ändamål. Ändamålet skall dock enligt utredningens förslag anges med större precision än enligt nuvarande datalag. Möjligheterna begränsas att använda personuppgifter som samlats in för ett ändamål för andra ändamål.
- * I den föreslagna lagen anges i sex olika punkter de alternativa grunder som ger rätt att ADB-behandla personuppgifter. En av grunderna är samtycke från dem som berörs av behandlingen.
- * När den enskildes samtycke behövs för en viss ADB-behandling skall det vara ett uttryckligt samtycke. Passivitet eller s.k. konkludent handlande kommer inte att vara tillräckligt.
- * För känsliga personuppgifter, t.ex. politisk uppfattning, sjukdom, hälsotillstånd eller olika slags omdömen, kommer särskilda regler att gälla. Enligt dessa bestämmelser får de känsliga uppgifterna ADB-behandlas bara om, när samtycke inte föreligger, det finns särskilt stöd i författning för behandlingen. Det kommer att behövas åtskilliga sådana författningar, särskilt på den offentliga sidan.
- * I några paragrafer i den föreslagna datalagen ges sådant särskilt författningsstöd i fråga om behandling av känsliga uppgifter på forskningsområdet och hos arbetsgivare. Dessa bestämmelser anger alltså de förutsättningar som måste föreligga för att känsliga uppgifter, utan samtycke från de berörda enskilda, skall få ADB-

behandlas för forskningsändamål och i förhållandet mellan arbetsgivare samt arbetstagare och arbetssökande. På forskningsområdet avses bestämmelserna tillgodose den viktiga registerforskningen.

- * En uttrycklig regel om förbud för den persondataansvarige att ADB-behandla personuppgifter för direktreklamändamål i strid med den enskildes önskan tas in i datalagen.
- * Särskilda regler införs i datalagen som klargör hur de intressen som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skall avvägas mot integritetsintressena.
- * Vid gallring av personuppgifter som utgör allmän handling hos myndigheter kan integritetsintressena komma i konflikt med intresset att bevara uppgifterna, t.ex. för framtida användning inom forskningen. En särskild bestämmelse i utredningens förslag till datalag anger hur den avvägningen skall ske.
- * Bestämmelserna i den gällande datalagen om överföring av personuppgifter till utlandet för ADB-behandling av uppgifterna där berörts i det föregående. Enligt utredningens förslag skall överföring utan särskilt medgivande kunna ske till en stat som visserligen inte har anslutit sig till Europarådets konvention men som har ett integritetsskydd som motsvarar det som följer av konventionens regler. Den nya bestämmelsen bör få ganska stor praktisk betydelse.
- * Datainspektionens beslut skall i fortsättningen överklagas till domstol, inte som i dag till regeringen.

EG-kommissionen antog i september 1990 ett *förslag till direktiv* om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Sedan förslaget behandlats i EG:s ministerråd och EG-parlamentet har EG-kommissionen i oktober 1992 antagit ett nytt förslag till direktiv. Detta förslag har förelagts Ministerrådet och enligt tidsplanen skall Rådet ta slutlig ställning till det nya förslaget under år 1993.

Åtskillig diskussion om hur integritetsskyddet skall vara utformat har förekommit i anslutning till det tidigare utkastet till direktiv från Kommissionen och EG-parlamentets behandling av detta utkast. Fortfarande förekommer inom EG, såvitt man kan bedöma, oenighet om hur ett framtida direktiv skall vara utformat. Detta har bl.a. lett till att tidsplanen för antagandet av direktivet har förskjutits. Enligt företrädare för Kommissionen kommer Ministerrådet troligen inte att kunna ta slutlig ställning till förslaget förrän sommaren 1994. I den debatt som förts efter det Kommissionen presenterade sitt reviderade förslag i oktober 1992 har vissa bl.a. pekat på den s.k. subsidiaritetsprincipen. Vidare kan nämnas att vid Europeiska Rådets möte i Edinburgh den 11 - 12 december 1992 har Kommissionen förklarat att den avser att revidera ett antal förslag i syfte att göra dem mindre detaljerade. Sett i ljuset av att samtliga

medlemsländer snart kommer att ha nationella dataskyddslagar och anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention har det från vissa håll ifrågasatts om behovet av att anta direktivförslaget kommer att kvarstå.

Redovisningen i det följande bygger på det nuvarande direktivförslagets lydelse.

Direktiv som beslutas av behöriga EG-organ är bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsländerna att välja form och metod för detta.

I förslaget till EG-direktiv har man beaktat den utveckling på dataskyddsområdet som har skett och förslaget bygger på de integritetsskyddslagar och den internationella reglering som har kommit fram under de senaste åren. I förhållande till den svenska datalagen innefattar direktivförslaget i en hel del hänseenden en önskvärd skärpning av reglerna för integritetsskyddet. Av dessa och andra skäl, särskilt det intensifierade europeiska samarbetet, har utredningen eftersträvat att få i huvudsak samma regler för integritetsskyddet som de som kan komma att gälla inom EG. Utredningens förslag till materiella regler för dataskyddet ligger också nära motsvarande bestämmelser i direktivförslaget. Det gäller bl.a. sådana frågor som ändamålsanknytning och byte av ändamål, förutsättningar för behandling av personuppgifter, hur samtycke från den enskilde skall lämnas, vilka personuppgifter som får behandlas, säkerhet, gallring och regleringen av känsliga personuppgifter.

Vissa avvikelser förekommer emellertid i förhållande till förslaget till EG-direktiv. Som har nämnts i det föregående skall datalagen i motsats till vad som gäller enligt direktivförslaget även i fortsättningen bara reglera sådan informationshantering som sker med hjälp av ADB. Såvitt utredningen känner till är nämligen varken omfattningen av eller innehållet i den manuella registreringen av någon betydelse och innebär inte några mera påtagliga integritetsrisker. Vidare berör en del föreskrifter i direktivförslaget den svenska offentlighetsprincipen. De bestämmelser i förslaget till EG-direktiv som reglerar utlämnande av personuppgifter tillåter enligt utredningen inte något utlämnande enligt offentlighetsprincipen. Ett utlämnande av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen kan heller inte anses förenlig med det sätt på vilket ändamålet för en viss ADB-behandling skall anges enligt direktivförslaget. Förslaget till EG-direktiv påverkar vidare principen i tryckfrihetsförordningen att en sökande som begär att få ut en handling har rätt att vara anonym. Slutligen innehåller inte direktivförslaget något undantag från huvudregeln om gallring som gör det möjligt att bevara personuppgifter med hänsyn till offentlighetsprincipen. I de hänseenden som nu har nämnts innebär utredningens lagförslag avvikelser från det föreslagna EG-direktivet för att offentlighetsprincipen skall lämnas orörd.

Avvikelser i förhållande till förslaget till EG-direktiv förekommer också när det gäller information till den enskilde och underrättelser till dataskyddsmyndigheten.

Kraven på information till den enskilde är långtgående. Enligt direktivförslaget skall den enskilde ha rätt att på begäran bli informerad om förekomsten av en viss ADB-behandling och om olika uppgifter som

hänför sig till ADB-behandlingen. När en persondataansvarig lämnar ut personuppgifter skall vidare den enskilde vars personuppgifter det är fråga om i princip underrättas om utlämnandet. Tanken bakom dessa bestämmelser i direktivförslaget är att den enskilde skall bli medveten om att personuppgifter som rör honom ADB-behandlas och kunna göra sina rättigheter enligt dataskyddslagstiftningen gällande. Ett iakttagande av bestämmelserna skulle emellertid innebära en betungande informations-skyldighet för de persondataansvariga och en ganska betydande byråkratisering av kontrollsystemet.

Utredningen har kommit till den slutsatsen att de skäl som från integritetssynpunkt talar för den angivna ordningen inte är tillräckligt starka för att väga över den byråkrati som skulle bli följden. Utredningen har då också beaktat att det finns goda möjligheter till insyn genom andra regler i den föreslagna datalagen och i sekretesslagen. Liksom i dag kommer den enskilde att få möjlighet att kontrollera om uppgifter som hänför sig till honom är föremål för ADB-behandling och, om så är fallet, att kontrollera om uppgifterna är riktiga, fullständiga och aktuella. Information om vilka känsliga personuppgifter som ADB-behandlas kan man vidare få hos Datainspektionen. Den persondataansvarige skall nämligen, innan han får börja att behandla sådana personuppgifter, göra en anmälan till Datainspektionen om ADB-behandlingen. Slutligen finns i sekretesslagen särskilda regler om dokumentationsskyldighet beträffande datasamlingar som en myndighet har tillgång till. Reglerna syftar till att tillgodose allmänhetens intresse av överblick över och orientering i det ADB-material som finns hos myndigheterna.

När det gäller underrättelser till dataskyddsmyndigheten är utgångspunkten i förslaget till EG-direktiv att all ADB-behandling skall anmälas. Vad som får tas undan från anmälningsskyldigheten är vissa slag av behandling som inte menligt påverkar de enskildas integritet. Åtgärder för att göra undantag från anmälningsskyldigheten förutsätter dataskyddsmyndighetens medverkan.

Utredningen konstaterar att, även om många undantag görs från huvudregeln om anmälningsskyldighet, det finns en betydande risk för att ett mycket stort antal datasamlingar måste anmälas till dataskyddsmyndigheten, bl.a. beroende på den höga takten i datoriseringen här i landet. Antalet kan bli så stort att den överblick över den integritetskänsliga databehandlingen som dataskyddsmyndigheten bör ha helt går förlorad. De åtgärder som behövs för att göra undantag från anmälningsskyldigheten kommer vidare att innebära en betydande belastning på dataskyddsmyndigheten. Utredningen har sammanfattningsvis kommit till den slutsatsen att det sätt på vilket avgränsningen av anmälningsskyldigheten har gjorts och det förfarande för att göra undantag från anmälningsskyldigheten som anges i direktivförslaget är förenade med så betydande olägenheter att någon harmonisering med förslaget till EG-direktiv inte bör ske i denna del. I stället har i den nya datalagen anmälningsskyldigheten avgränsats på samma sätt som tillståndsplikten enligt den gällande datalagen, dvs. det anges uttryckligen i lagen vilken behandling som måste anmälas till Datainspektionen. Anmälningss-

skyldigheten har begränsats till att avse ADB-behandling av i sig känsliga personuppgifter. Prop. 1993/94:116
Bilaga 1

Även i övrigt görs i olika frågor avvikelser från direktivförslaget.

Den nya datalagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1995.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig
över Datalagsutredningens betänkande
En ny datalag (SOU 1993:10)

Prop. 1993/94:116
Bilaga 2

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholm, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Överbefälhavaren, Värnpliktsverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Vapenfristytrelsen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Statskontoret, Statens person- och adressregisternämnd (SPAR-nämnden), Generaltullstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola, Karolinska institutet, Högskolan i Karlstad, Forskningsrådsnämnden, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Vetenskapsakademien, Sveriges lantbruksuniversitet, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmiljöinstitutet, Arbetsmiljöfonden, Arbetstlivscentrum, Riksarkivet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Konsumentverket, Centralnämnden för fastighetsdata, Göteborgs kommun, Varbergs kommun, Härnösands kommun, Stockholms läns landsting, Landstinget i Kalmar län, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Sveriges Förtätningsförbund, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Radio AB, Tjänstemännens Centralorganisation TCO, Sveriges Akademikers centralorganisation SACO, Landsorganisationen i Sverige LO, Tidningarnas telegrambyrå, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, DAFA Data AB, Dataföreningen i Sverige, DIK-förbundet, Företagens Uppgiftslämnardelegation, Kommundata AB (numera Dialogdata Informationssystem AB), Medborgarrättsrörelsen i Sverige, Sveriges läkarförbund, Sveriges Psykologförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Bankföreningen, Krigsarkivet, Jacob Palme, FALK Föreningen arkivverksamma i landsting och kommun, Affärsdata AB, Statens löne- och pensionsverk, Svenska Läkaresällskapet, Svenska kyrkans Församlings- och Pastoratförbund, Arkivrådet AAS, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Svenska kyrkans centralstyrelse, Lantmäteriverket, Svenska Inkassoföreningen, Läkemedelsindustrins branschorganisationer och Representantföreningen för Utländska Farmaceutiska industrier samt AB Bonnierföretagen.

Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund har avgett ett gemensamt yttrande. Detsamma gäller Publicistklubben och Föreningen Grävande Journalister.

Även Annonsörföreningen, Dagligvaruleverantörernas Förbund, Direkthandelsföretagens förening, Svenska Bokförläggareföreningen,

Svenska Postorderföreningen, Sveriges Marknadsförbund, Sveriges Reklamförbund, Sveriges Telemarketing Förening och SWEDMA har avgett ett gemensamt yttrande.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Göteborg samt överåklagarna vid Regionåklagarmyndigheterna i Linköping, Malmö och Härnösand.

Rikspolisstyrelsen har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Riksskatteverket har till sitt yttrande bifogat ett utlåtande från Skattemyndigheten i Stockholms län.

Rektorsämbetet vid Stockholms universitet har överlämnat yttranden från den juridiska fakultetsnämnden och från den samhällsvetenskapliga fakulteten. Rektorsämbetet vid Uppsala universitet har överlämnat ett yttrande från den juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet. Rektorsämbetet vid Lunds universitet har överlämnat ett yttrande från den juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet.

Riksarkivet har till sitt yttrande bifogat yttranden från samtliga landsarkiv och stadsarkiven i Stockholm och Malmö.

Göteborgs kommun har bifogat en av folkpartiet i kommunstyrelsen avgiven skrivelse samt yttranden från Göteborgs servicenämnd, gruppen för integritetsfrågor inom dataområdet (GRIND) och stadsdelsnämnden Härlanda.

Sveriges Akademikers Centralorganisation har utöver sitt yttrande hänvisat till de yttranden som avgetts av DIK-förbundet, Sveriges läkarförbund och Sveriges Psykologförbund samt utan eget ställningstagande överlämnat ett yttrande från SACO-föreningen vid Datainspektionen.

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*8 kap.
7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö,
4. jakt, fiske, djurskydd *eller* natur- och miljövård,
4. jakt, fiske, djurskydd, natur- och miljövård *eller hushållning med naturresurser,*
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹Regeringsformen omtryckt 1991:1503

Lagförslaget i betänkandet Några frågor
angående Regeringsrätten (SOU 1992:138)

Prop. 1993/94:116
Bilaga 4

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.
11 §¹

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av *regeringsrätten* när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av högsta domstolen *eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.*

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid *kan meddelas i lag.*

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av *Regeringsrätten* när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av högsta domstolen.

I lag kan bestämmas att resning och återställande av tid får beviljas av en lägre domstol. I lag kan även meddelas närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid.

¹ Senaste lydelse 1988:1440.

Förteckning och sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten (SOU 1992:138)

Prop. 1993/94:116
Bilaga 5

Remissyttrandena över betänkandet har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Regeringsrättens ledamöter, Justitiekanslern, Försäkringsöverdomstolen, Domstolsverket, Riksåklagaren, Riksskatteverket, Skatterättsnämnden, Patentbesvärslagen, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01), Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, Länsstyrelsen i Kristianstads län, Sveriges advokatsamfund samt Sveriges domareförbund.

Samtliga remissinstanser utom Sveriges advokatsamfund tillstyrker att även lägre domstolar än Regeringsrätten skall kunna få bevilja resning och återställande av försutten tid eller lämnar förslaget utan erinran på den punkten. Samfundet är av den mening att den särskilde utredaren inte övertygande har visat att en flyttning av resningsprövningen från Regeringsrätten till kammarrätt skulle medföra några avgörande fördelar från rättssäkerhets- eller andra synpunkter. Inte heller från kostnadssynpunkt finner samfundet visat att det skulle vara något att vinna med förslaget. Samfundet finner därför att förslaget bör göras till föremål för ytterligare överväganden innan det eventuellt sker en ändring.

Domstolsverket, kammarrätten i Stockholm samt kammarrätten i Jönköping påpekar att förslaget kommer att innebära att arbetsbelastningen för kammarrätterna ökar. Som verket framhåller kan dock detta inte i sig motivera några ytterligare tjänster.

Regeringsrättens ledamöter anför att bestämmelserna i regeringsformen bör utformas så att där uttryckligen anges att "nedflyttning" från Högsta domstolen till lägre domstol kan ske endast till annan allmän domstol och nedflyttning från Regeringsrätten endast till annan allmän förvaltningsdomstol. Försäkringsöverdomstolen framhåller att man i lagtexten, om man vill hålla dörren öppen för att också överföra beslutsfunktionen på Försäkringsöverdomstolen eller annat organ, skulle kunna använda samma formulering som i 11 kap. 1 § andra stycket regeringsformen, nämligen "annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten". Hovrätten för Västra Sverige anser att i den särskilda utredarens förslag första meningen i andra stycket har en naturlig anknytning till första stycket och därför bör arbetas in i detta. Hovrätten anser vidare att det saknas anledning att införa begreppet "lägre" domstol och över huvud taget att ändra lagrummet i större utsträckning än som är sakligt betingat.

Det skall nämnas att Riksdagens ombudsmän riktar kritik mot en av den särskilde utredaren föreslagen lag om de särskilda rättsmedlen. I andra remissyttrandena riktas kritik mot enskildheter i det lagförslaget.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993

Närvarande: statsministern Bildt, statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibbe, Björck, Davidson, Könberg, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Laurén

Regeringen beslutar proposition 1993/94:116 Normgivningsfrågor på dataskyddsområdet, m.m.

