

Skyddet för den personliga integriteten

Bedömningar och förslag

Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:3

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice
Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22881-4
ISSN 0375-250X

Sammanfattning

Integritetsskyddskommittén har haft i uppdrag att kartlägga och analysera skyddet i lagstiftningen för den personliga integriteten samt överväga om detta skydd behöver kompletteras. I detta slutbetänkande lämnar kommittén förslag till lagstiftning och andra åtgärder som syftar till att stärka skyddet för den personliga integriteten. Förslagen innebär i huvudsak följande.

- Regeringsformen kompletteras med ett nytt stadgande av innebörd att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.
- I brottsbalken införs en bestämmelse om olovlig fotografering, som i princip gör det förbjudet att utan lov fotografera eller filma personer som befinner sig på platser dit allmänheten inte har insyn.
- Regeringen bör årligen lämna information till riksdagen om utvecklingen på integritetsskyddsområdet, Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas och en nämnd eller ett råd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på hela samhällsområdet bör inrättas om utvecklingen ger anledning härtill.

Kommitténs utgångspunkter

I mars 2007 överlämnade kommittén delbetänkandet SOU 2007:22 med kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Kommittén konstaterade att det på en rad rättsområden finns brister i fråga om hur integritetsskyddet har tillvaratagits. Dessa brister beskrevs utförligt men kommittén analyserade också orsakerna. Kommittén pekade framför allt på en

felaktig metodik och strukturella brister som leder till att integritetsskyddsaspekterna inte beaktas tillräckligt redan när lagstiftningen utarbetas.

Delbetänkandet har ett självständigt värde genom att det höjer medvetandet om betydelsen av ett gott integritetsskydd och lägger en grund för ett framtida lagstiftningsarbete där detta skydd på ett rimligt sätt balanseras mot andra berättigade intressen. Slutsatserna i delbetänkandet pekar samtidigt på ett behov av generellt verkande lagstiftning och även av andra åtgärder. Någon analys av integritetsskyddets tillräcklighet inom den centrala skyddslagstiftningen gjordes emellertid inte i delbetänkandet. Denna mer ingående analys av hur integritetsskyddet kan och bör förbättras inom det centrala rättsområdet redovisas därför i kommitténs nu aktuella betänkande.

Det är svårt att genom en positiv och heltäckande beskrivning fånga in begreppet personlig integritet, även om man begränsar sig till vad samhället bör erkänna som skyddsvärt. De flesta länders rättsordningar saknar av detta skäl en sådan beskrivning. Inte heller Europakonventionen innehåller en heltäckande positiv definition av vad som innefattas i det i konventionen använda begreppet respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Substanten i denna rättighet mejslas i stället fram genom domstolsavgöranden i enskilda fall.

Tidigare försök att på grundlagsnivå ge uttryck för en kärna i skyddet för den enskildes integritet, som är av så omistligt värde att den aldrig får bli föremål för inskränkningar, har inte varit framgångsrika. Det förhållandet att det knappast är möjligt för lagstiftaren att med tillräcklig precision avgränsa en sådan kärna hindrar inte att man kan urskilja vissa moment i den personliga integriteten som är av grundläggande betydelse när rättighetsinskränkande åtgärder övervägs. Det måste för det första alltid finnas en rätt till skydd som tar sikte på individens kroppsliga integritet, på den enskildes privata tankar och förtroliga kommunikation med andra samt på den enskildes möjligheter att själv avgöra om andra skall få ta del av känsliga uppgifter som rör t.ex. hälsa eller sexualliv. För det andra måste det alltid finnas ett skydd för rätten att stänga om sig, dvs. utgångspunkten måste vara att den enskilde skall vara fri att kunna avskärma sig från omgivningen. Dessa särskilt viktiga beståndsdelar i skyddet för en människas personliga integritet har utgjort kommitténs principiella utgångspunkter för

dess överväganden rörande behovet av ny lagstiftning och vad denna bör ta sikte på.

Ett utökat grundlagsskydd

Grundlagarna betonar starkt och med rätta vikten av yttrande- och informationsfrihet, och i regeringsformen intar den fria åsiktsbildningen en särskilt privilegierad ställning. De bestämmelser i regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter som har betydelse för skyddet för den personliga integriteten inskränker sig däremot i huvudsak till ett förbud mot politisk åsiktsregistrering och ett krav på lagstöd vid ingrepp i form av husrannsakan, hemlig avlyssning m.m. Emellertid har inte ens dessa bestämmelser primärt motiverats av hänsyn till värdet av att skydda den personliga integriteten utan främst utifrån syftet att skydda den fria åsiktsbildningen.

Enligt kommitténs bedömning är det inte en tillfredsställande ordning att det på grundlagsnivå saknas bestämmelser om skydd för den personliga integriteten som på ett mer påtagligt sätt än för närvarande balanserar övriga i regeringsformen angivna grundläggande fri- och rättigheter. Det är inte tillräckligt att integritetsskyddet betraktas som ett viktigt medel i den fria åsiktsbildningens tjänst, utan lagstiftaren bör tydligare än i dag erkänna den självständiga betydelsen av rätten till personlig integritet. Genom att lyfta upp centrala inslag i integritetsskyddet på grundlagsnivå betonar lagstiftaren respekten för människovärdet och för varje människas rätt till självbestämmande. Om skyddet för den personliga integriteten däremot ges en svag förankring i grundlagen kan följden bli att tillräcklig vikt inte läggs vid integritetsskyddsaspekterna när ny lagstiftning arbetas fram. De negativa konsekvenserna av en sådan underlåtenhet från grundlagsstiftarens sida kan sägas ha blivit synliggjorda genom kommitténs analys i delbetänkandet.

Regeringsformens jämförelsevis låga värdering av skyddet för den personliga integriteten står dessutom i kontrast till den uppfattning som kommer till uttryck i Europakonventionen, där rätten till respekt för privat- och familjelivet har en med andra grundläggande fri- och rättigheter jämbördig ställning. Även om konventionen inte ställer krav på att rätten till respekt för privatlivet skall vara reglerad på en viss konstitutionell nivå, kan den nu rådande

bristen på jämvikt i regeringsformen i längden komma att bli besvärande för Sveriges trovärdighet som konventionsstat.

Kommitténs bedömning är alltså att grundlagsskyddet för den personliga integriteten behöver stärkas. När det gäller frågan hur detta skall åstadkommas har kommittén funnit det nödvändigt att utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetsskyddet har i regeringsformen i dag. Det innebär att ett utökat skydd inte bör utformas som en positiv förpliktelse för det allmänna, exempelvis i form av ett stadgande som ålägger det allmänna att visa respekt för varje medborgares rätt till personlig integritet. Skyddet måste i stället utformas som ett förbud för lagstiftaren, dvs. riksdagen, att vidta integritetsbegränsande åtgärder, såvida inte begränsningarna sker i form av lagstiftning som är underkastad det i regeringsformen särskilt föreskrivna förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

Ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten bör inte heller utformas så att det inskränker myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen, däribland skyldigheten att låta medborgarna ta del av allmänna handlingar även i fall då handlingarna innehåller uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Något grundlagsskydd med den inriktningen är inte heller nödvändigt med hänsyn till Sveriges konventionsenliga förpliktelse att skydda privatlivet. Kommittén konstaterar i det sammanhanget att statens egen förpliktelse att skydda känslig information om den enskilde i allt väsentligt är uppfylld genom bestämmelser i sekretesslagen.

De förfaranden från det allmänna sida som ett utvidgat grundlagsskydd bör ta sikte på är enligt kommitténs mening i stället sådan övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som sker i hemlighet eller utan samtycke. De företeelser som bör fångas in genom ett sådant grundlagsskydd är framför allt mer kvalificerade former av övervakning och sådan kartläggning som sker i form av registrering och hantering av personuppgifter inom ramen för omfattande informationssamlingar hos myndigheter. Inringningen av dessa företeelser sker i kommitténs förslag genom att det föreskrivs att det skall vara fråga om ett intrång som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Ett grundlagsskydd av denna innebörd kommer att träffa bland annat de straffprocessuella tvångsmedlen hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning. Detta är enligt kommitténs

bedömning både önskvärt och nödvändigt eftersom dessa företeelser är särskilt känsliga från integritetsskyddssynpunkt genom att de används i hemlighet och genom att övervakningen ständigt pågår med utnyttjande av fast anordnad apparatur under den tid som ett tillståndsbeslut gäller. Den enskildes förehavanden i vad denne uppfattar vara ett privat sammanhang står således ständigt under övervakning av det allmänna.

Några omedelbara konsekvenser för de nämnda straffprocessuella tvångsmedlen torde ett grundlagsskydd inte få, eftersom dessa typer av integritetsintrång redan är reglerade i gällande lagstiftning. Däremot får ett grundlagsskydd till konsekvens att varje integritetsbegränsande ändring i den aktuella tvångsmedelslagstiftningen skall underkastas proportionalitetsprincipen och det kvalificerade förfarande som i övrigt anges i 2 kap. 12 § RF. Grundlagsenligheten av sådan lagstiftning kommer dessutom att kunna prövas enligt 11 kap. 14 § RF.

Informationsinhämtning som inte sker genom fast anordnad apparatur, t.ex. smygfilmning eller fotografering med handmanövrerad kamera, kan i många fall vara att jämställa med övervakning genom fast anordnad kamera. Åtgärder från det allmännas sida av detta slag bör därför också kunna omfattas av ett grundlagsskydd. Detsamma gäller intrång i form av hemliga inspelningar av telefonsamtal eller andra samtal som den enskilde har med företrädare för det allmänna. I alla dessa avseenden blir statsmakterna därmed tvungna att se över lagstiftningen så att det föreslagna grundlagskravet på lagstöd till alla delar uppfylls. Som framgått krävs dock att intrånget är kvalificerat genom att det skall innebära övervakning i betydande mån.

Vanligt ordinärt polisarbete i form av exempelvis spaning på fältet eller så kallad skuggning, bör i likhet med andra åtgärder som över huvud taget inte innefattar övervakning eller kartläggning i betydande mån av den enskildes privatliv, inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd.

Ett grundlagsskydd i förhållande till det allmänna som avser kartläggning av den enskildes personliga förhållanden torde heller inte omedelbart få några stora konsekvenser i lagstiftningshänseende. Det finns sedan länge en ambition från lagstiftarens sida att grundläggande förutsättningar för stora myndighetsregister med känslig information skall ha stöd i lag. I de fall då man likväl valt att på förordningsnivå reglera myndigheters uppgiftsskyldighet i förhållande till andra kan dock lagstiftningsåtgärder bli nödvändiga

att vidta. Kommittén uttalade redan i sitt delbetänkande att denna typ av sekretessbrytande regler bör finnas i lag. Ett exempel på kartläggning av detta slag utgör Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter, ett annat polisens personuppgiftshantering i underrättelseverksamhet och under en brottsutredning.

Hantering av personuppgifter som i betydande mån innebär kartläggning av den enskildes privatliv förekommer inte bara inom den brottsbekämpande verksamheten, utan också vid exempelvis hantering av uppgifter om den enskildes hälsa i patientjournaler och hälsodataregister eller inom ramen för forskning i det allmännas regi. I den mån sådan hantering sker utan samtycke från den enskilde bör grundlagsskydd ges mot alla dessa slag av kartläggningar.

Alla led i en hantering av personuppgifter bör inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd. De från integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten i hanteringen handlar om hur uppgifter om enskilda får samlas in, ändamålet med behandlingen och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet, som alltså bryter sekretess som gäller för uppgifterna, skall lämnas ut till andra för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister eller av andra skäl. Även uppgiftsskyldighet som gäller i enskild verksamhet och bryter tystnadsplikt för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, avses kunna omfattas av det nya grundlagsskyddet.

Utlämnande av uppgifter som inte har sin grund i en uppgiftsskyldighet utan som lämnas ut efter en sekretessprövning, är inte avsett att omfattas av något grundlagsskydd. Det grundlagsskydd som kommittén föreslår berör därmed inte rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF.

Sammanfattningsvis bör sådana från ett integritetsskyddsperspektiv grundläggande moment som insamling, fastställande av ändamål och uppgiftsskyldighet beträffande informationssamlingar av särskilt känslig karaktär om enskilds personliga förhållanden hos myndigheter, ha stöd i lag och i övrigt uppfylla kraven i 2 kap. 12 § RF, allt under förutsättning att hanteringen sker i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde och innebär en kartläggning i betydande mån av den enskildes personliga förhållanden. Dessamma gäller uppgiftsskyldighet i enskild verksamhet av motsvarande innebörd.

Ett grundlagsskydd mot kartläggning av detta slag kommer även att omfatta den skyldighet att för det allmännas räkning lagra

teletrafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål, som kommer att införas i Sverige på grund av EG-direktivet (2006/24/EG) om lagring av sådana uppgifter. Detta är i hög grad rimligt, då det här är fråga om mycket omfattande informationssamlingar som kan avse ytterst integritetskänsliga uppgifter.

En annan åtgärd som kan komma att omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet, men i detta fall närmast på grund av att det är fråga om övervakning av den enskildes privatliv, är avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker trådlöst, t.ex. via radio eller satellit. Sådan avlyssning är i dag oreglerad utifrån en gammal men alltmer ifrågasatt princip om att "etern är fri" för alla, dvs. inte bara för enskilda utan också för det allmänna. Med kommitténs förslag kommer även trådlös avlyssning att omfattas av ett grundlagsskydd. Därmed kommer det att behövas, som nyligen har föreslagits för Försvarets radioanstalts (FRA) vidkommande, ett uttryckligt stöd i lag för att en myndighet i fortsättningen skall kunna ägna sig åt avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker i trådlöst medium.

Ett utökat grundlagsskydd begränsar det allmännas – inte enskildas – möjligheter att vidta åtgärder i form av smygfilmning, hemlig inspelning av telefonsamtal, trådlös avlyssning m.m. Grundlagsskyddet hindrar därmed inte enskilda från att även i fortsättningen göra dolda inspelningar av samtal som de själva medverkar i eller att fritt avlyssna trådlös kommunikation. Parallellt med förslaget i grundlagsdelen föreslår emellertid kommittén ett förbud i vanlig lag mot vissa former av smygfilmning, vilket kommer att träffa enskilda.

Utöver vad som nu har berörts har kommittén inte funnit det vara nödvändigt att införa ett grundlagsskydd mot intrång i den enskildes personliga integritet och på så sätt begränsa riksdagens makt att stifta lag som inskränker integritetsskyddet. Det skyddsbehov som i övrigt kan finnas får anses vara tillgodosett genom Europakonventionen och det i regeringsformen inskrivna förbudet mot lagstiftning och annan normgivning i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen samt genom reglerna om normgivning i 8 kap. RF.

I och med att ett grundlagsskydd införs som omfattar övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och som dessutom är teknikoberoende, behövs inte längre den särskilda bestämmelse i 2 kap. 3 § andra stycket RF om krav på lagstöd vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Kommittén föreslår därför att denna bestämmelse, som haft ringa betydelse för integritetsskyddet i materiellt hänseende, upphävs.

Förbud mot olovlig fotografering

Grundlagarna fastställer det utrymme som lagstiftaren har till förfogande när begränsningar övervägs i enskildas fri- och rättigheter, men grundlagarna säger inte mycket om i vilken utsträckning detta utrymme har ianspråktagits. Det är därför inte grundlagarna utan den vanliga lagstiftningen som ger substans åt den enskildes rättigheter, såväl i förhållande till det allmänna som till andra enskilda. När det gäller den enskildes rätt till personlig integritet är det i huvudsak genom materiella bestämmelser i den vanliga lagstiftningen som uppfattningen att medborgarna bör ha tillgång till en fredad zon kommer till uttryck. Sådana bestämmelser finns i brottsbalken, där de är av central betydelse, men också i stor utsträckning inom särskilda rättsområden såsom brottsbekämpning, hälso- och sjukvård, socialtjänst, forskning och arbetsliv. Även om kommitténs uppgift inte har varit att föreslå lagstiftningsåtgärder på alla dessa skiftande områden, har kommittén ansett sig vara oförhindrad att lämna förslag till lagstiftning om den på något område skulle finna uppenbara brister i skyddet för den personliga integriteten.

I svensk rätt finns inte något generellt förbud mot att utan samtycke fotografera eller filma en enskild person. Ändå har det länge ansetts vara ett problem att kränkningar som sker genom att någon i smyg, eller i vart fall utan samtycke, fotograferar eller filmar någon annan i en känslig eller besvärande situation, kan ske utan risk för påföljd och utan att den kränkta med lagens hjälp kan få upprättelse. Redan 1966 års integritetsskyddskommitté föreslog av den anledningen ett förbud mot olovlig fotografering och även mot olovlig avlyssning, men endast det sistnämnda förslaget ledde till lagstiftning.

Det nuvarande rättsläget innebär att personer får smygfilmas även i mycket integritetskänsliga situationer, med exempelvis sexuella eller förnedrande inslag, till och med när den fotograferade befinner sig i sitt eget hem. Högsta domstolen tvingades i ett avgörande för 15 år sedan konstatera att en smygfilmning av en kvinna som hade könsumgänge med sin partner i en lägenhet inte var förbjuden, trots att domstolen fann att filmningen uppenbart

hade varit djupt integritetskränkande för henne. I flera senare rättsfall, som bland annat rört filmning med kameror gömda i sovrum och i badrum, har detta otillfredsställande rättsläge bekräftats.

Problemet med smygfilmning har successivt förvärrats i takt med den digitala fototeknikens utbredning och en ökad tillgång till mobiltelefonkameror och Internet, vilket även inneburit att spridningen av integritetskränkande bilder har underlättats och fått större omfattning.

För kommittén står det klart att tiden är mogen för en straffsanktionering av integritetskränkande former av fotografering och filmning av personer, när detta sker utan samtycke. Ett förbud som träffar själva fotograferingen kommer också att begränsa omfattningen av det problem som består i att integritetskränkande bilder och filmer utnyttjas och sprids på olika sätt, inte minst via Internet och mobiltelefoni.

Kommittén är inte beredd att gå så långt som att förbjuda även spridning av olovligt tagna bilder. Dels skulle ett sådant förbud riskera att i allt för hög grad komma i konflikt med den i regeringsformen garanterade yttrandefriheten, dels har kommittén inte fått mandat att föreslå begränsningar som kan komma att påverka de grundlagsskyddade massmedierna. Behovet av ett förbud mot spridning av integritetskränkande bilder är dessutom delvis redan tillgodosett genom personuppgiftslagen och genom brottsbalkens bestämmelser om förtal. Tyngdpunkten i ett sanktionssystem till skydd för olovlig fotografering bör alltså ligga på den preventiva effekten som ett straffstadgande avseende själva anskaffandet för med sig.

Ett straffstadgande till skydd för olovlig fotografering måste begränsas till att gälla platser där behovet av rättsskydd är särskilt stort. Skyddet bör knyta an till situationer där en person har undandragit sig offentlighet eller befinner sig på en plats som gör det uppenbart att personen har ett berättigat anspråk på att bli lämnad i fred, vilket normalt är fallet exempelvis inomhus i den egna bostaden, på ett sjukhus där personen befinner sig för vård, i ett omklädningsrum, på en toalett eller i en provhytt. Förbud mot fotografering bör därför omfatta platser dit allmänheten inte har insyn.

Ett på så sätt avgränsat förbud måste kombineras med någon form av ventil för fall där det framstår som mindre angeläget eller över huvud taget inte motiverat att döma till ansvar för olovlig fotografering. Exempelvis är det inte alltid säkert att den som utan

sitt medgivande blir fotograferad i sin bostad känner sig kränkt. Det finns också situationer där det kan hävdas att den som fotograferar har ett berättigat intresse att göra detta, t.ex. då syftet varit att avslöja eller dokumentera brott. I vissa fall kan även konstnärliga, vetenskapliga eller andra syften medföra att det framstår som försvarligt att fotografera en person som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn, trots att personen i fråga inte har samtyckt härtill.

Kommittén föreslår att det i brottsbalken införs en ny 4 kap. 6 a § av följande lydelse.

Den som olovligen fotograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig, för olovlig fotografering till böter eller fängelse i högst två år.

Åtal för olovlig fotografering bör få väckas av åklagare endast om målsäganden anmäler brottet till åtal eller om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Ett effektivt rättsmedel vid kränkning

Ett lagreglerat skydd för den personliga integriteten kan inte bestå enbart av materiella skyddsregler. En enskild som på rimliga grunder påstår sig ha blivit utsatt för en kränkning måste också ha möjlighet att få en talan om upprättelse prövad. Med en europa-konventionsrättslig terminologi brukar man här tala om att den enskilde måste ha tillgång till ett effektivt rättsmedel.

Kommittén har funnit att det inte finns något stort behov av att utvidga tillgången till ett rättsmedel för att väcka talan avseende kränkningar av den personliga integriteten som begås i förhållandet enskilda emellan. Behovet av att förstärka skyddet för den personliga integriteten när det gäller förhållandet enskilda emellan tillgodoses väsentligen genom det utvidgade materiella skydd som kommittén föreslår i form av ett nytt straffstadgande mot olovlig fotografering. Genom förslaget blir också skadeståndslagens bestämmelser om möjlighet till skadestånd för denna typ av kränkning tillämpliga.

Däremot anser kommittén att det är en brist att skadeståndslagen inte medger tillgång till ett effektivt rättsmedel i den utsträckning som följer av artikel 13 i Europakonventionen vid

kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning mot enskilda. Bestämmelser som ger en utvidgad tillgång till rättsmedel bör därför införas. Högsta domstolen har visserligen under de två senaste åren utbildat en praxis som gör att kravet på ett effektivt rättsmedel till stora delar kan anses vara tillgodosett. Kommittén förordar emellertid att rättsläget bekräftas och preciseras genom lagstiftning. Eftersom frågan inte enbart rör kränkningar av den personliga integriteten, utan alla kränkningar mot de fri- och rättigheter som skyddas i Europakonventionen, och då ett lagstiftningsarbete i frågan redan har inletts, lägger kommittén inte fram något eget förslag till lagstiftning. Kommittén anser att det i samband med att lagstiftningsfrågorna övervägs är lämpligt att också ta upp frågan om talerätt avseende skadestånd vid fel av lagstiftaren.

Andra åtgärder för att stärka integritetsskyddet

En årlig regeringsskrivelse om integritetsskyddet

Enligt kommitténs mening finns det mycket som talar för att en ordning införs som innebär att regeringen en gång om året genom en skrivelse informerar riksdagen om hur utvecklingen har varit i fråga om skyddet för den personliga integriteten. Riksdagen skulle härigenom fortlöpande få en samlad bild av vilka förslag som har lämnats och vilka åtgärder av betydelse för integritetsskyddet som har genomförts eller enligt regeringens mening bör genomföras. En allmänt sett stor fördel med att införa en sådan rutin skulle vara att integritetsskyddsfrågorna får den politiska tyngd som de hittills i stor utsträckning har saknat. En annan fördel skulle vara att arbetet med att ta fram underlag för en sådan skrivelse ger regeringen särskild anledning att åstadkomma samordning och skapa överblick över integritetsskyddsfrågorna inom samtliga politikområden.

Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas

Det finns inte någon nämnd eller annat organ som har i uppgift att överblicka utvecklingen på hela integritetsskyddsområdet och på ett samlat sätt tillvarata medborgarnas skyddsintresse. Kontroll och insyn som i varierande grad tar sikte på integritetsskyddet utövas inom skilda verksamheter av en rad olika nämnder och råd.

Teknikutvecklingen frambringar ständigt mer avancerade verktyg som kan brukas för nyttiga ändamål men som också – avsiktligt eller oavsiktligt – inskränker människors rätt till personlig integritet. Denna utveckling är naturligtvis inte enbart av ondo. Vad som emellertid är påfallande är att samhället inte har någon egentlig kontroll över utvecklingen och därmed också begränsade möjligheter att vidta strategiska och riktade åtgärder när sådana behöver sättas in. Det finns inte heller något samhällsorgan som har uppsikt över hela den flora av apparatur och metoder som kan brukas med integritetskränkande konsekvenser, än mindre över de tekniska möjligheter som medborgarna har att själva skydda sig mot olika former av intrång i deras privatliv. Sammantaget saknas det alltså ett samhällsorgan som generellt tillvaratar integritetsskyddsintresset.

Ett relativt enkelt sätt att bota denna brist och motverka de integritetsskadliga effekterna av teknikutvecklingen vore enligt kommitténs bedömning att bredda och utveckla Datainspektionens nuvarande funktioner. Inspektionen bör sålunda ges i uppdrag att uppmärksamma de teknikrelaterade riskerna för kränkningar av den personliga integriteten. Uppgiften bör inte vara begränsad till området för elektroniska data, och inte heller till teknikutvecklingen som sådan utan också – och framför allt – till teknikens tillämpning i människornas vardag. Kommittén förordar sålunda att Datainspektionens roll breddas och utvecklas. Regeringen bör i särskild ordning utreda de närmare förutsättningarna för detta.

Ett sammanhållet integritetsskyddsråd

I sitt delbetänkande våren 2007 konstaterade kommittén att det i den integritetsskyddsrättsliga lagstiftningen finns en brist på systemtänkande och helhetssyn, som leder till att regelverket blir oenhetligt och svåröverskådligt. Denna brist försvårade också möjligheterna att beakta kumulativa och samverkande effekter av tillkommande lagstiftning som ytterligare begränsar integritetsskyddet. Kommittén noterade i det sammanhanget att inget statligt organ har i uppgift att slå larm när integritetskänslig information utnyttjas för andra ändamål än vad den varit avsedd för. Avsaknaden av en myndighet som har i uppgift att vaka över att den enskildes rätt till en skyddad privat sfär respekteras kan ses som ett uttryck för integritetsskyddets allmänt sett låga status som står i

kontrast till den omsorg lagstiftaren ägnar exempelvis tryckfriheten.

Kommittén konstaterade vidare att takten i ny integritetsbegränsande lagstiftning i många fall är högt uppdriven, inte minst på brottsbekämpningsområdet där en rad ingripande reformer nyligen hade genomförts och förslag framlagts om andra, bland annat i fråga om buggning och preventiv användning av tvångsmedel. Vid ungefär samma tid hade regeringen även presenterat förslag om utökad signalspaning och tillsatt en utredning med uppgift att förbereda lagstiftning om obligatorisk lagring av teletrafikuppgifter. Denna starkt forcerade lagstiftningstakt på integritetskänsliga områden medförde enligt kommittén att överblicken höll på att gå förlorad, att risken för misstag blev större och att de röster som manade till eftertänksamhet kunde få svårt att göra sig hörda.

Mot denna bakgrund ansåg kommittén att det fanns goda skäl att överväga behovet av ett råd eller en nämnd med uppgift att följa utvecklingen, varna för dess risker och även utgöra en insiktsfull och förnuftig röst i den allmänna debatten. Grundproblemet i den rådande situationen var emellertid delvis ett annat, nämligen en brist på helhetssyn, systematik och proportionalitetstänkande i lagstiftningen, i förening med en otillräcklig parlamentarisk kontroll och alltför små möjligheter att få upprättelse för den som drabbats av en integritetskränkning. Kommittén förväntade sig också att lagstiftningsarbetet i fortsättningen skulle utföras under intryck av kommitténs analys av hur större hänsyn skulle kunna tas till behovet av integritetsskydd och bättre avvägningar kunna göras i förhållande till motstående intressen.

Statsmakterna har nyligen uppmärksammat behovet av kontrollorgan med vittgående befogenheter som skall bevaka integritetsskyddsintresset på områdena för tvångsmedelsanvändning respektive signalspaning. Även om dessa nya och utökade kontrollfunktioner bör välkomnas innebär de inte lösningen på det problem som består i att det inte finns ett organ – ett integritetsskyddsråd – med uppgift att vaka över integritetsskyddet i dess helhet. Mycket talar alltså för att ett sådant organ bör inrättas. Emellertid kan det finnas skäl att tills vidare avvakta utfallet av den förstärkta kontrollen på de nyss nämnda och för integritetsskyddet betydelsefulla områdena.

Även om kommittén sålunda inte föreslår att ett integritetsskyddsråd med angiven inriktning skall tillskapas nu, anser

kommittén att frågan bör hållas levande och aktualiseras på nytt om det skulle visa sig att behovet av integritetsskydd fortsatt beaktas alltför lite i lagstiftningsarbetet och i andra sammanhang.