Nr 32

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion rörande frågan om sekretesskydd för uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar.

Motionen

I motionen 1973:544 av herr Molin (fp) och herr Hugosson (s) hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att frågorna om sekretesskydd för enskilda uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar och om etiska regler för dessa undersökningar görs till föremål för utredning".

I motionen framhålls, att intervju- och enkätundersökningar bland enskilda utförs i stigande utsträckning, bl. a. av myndigheter, av vetenskapliga organ och av enskilda opinions- och marknadsundersökningsinstitut. Ehuru det från de undersökande organens sida ofta framhålls att undersökningarna är konfidentiella, finns ett lagreglerat anonymitetsskydd endast för uppgiftslämnare till statlig och kommunal statistik. Det är enligt motionärerna angeläget att finna former för att säkerställa utlovat anonymitetsskydd och för att möjliggöra kontroll av hur insamlade uppgifter dokumenteras, lagras och utnyttjas. Som exempel på områden där ett anonymitetsskydd är särskilt angeläget anges i motionen politiska opinionsundersökningar. I motionen föreslås tre alternativa sätt för att tillgodose anonymitetsintressena: inrättandet av en nämnd med uppgift att kontrollera användningen av från enskilda erhållna data, lagstiftning rörande användningen av insamlat material och slutligen fastställande av etiska regler för intervju- och enkätundersökningar.

Gällande rätt m. m.

Lagregler om sekretesskydd för handlingar finns endast beträffande *allmänna handlingar*. Allmänna handlingar är enligt tryckfrihetsförordningen (TF) alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar. Huvudregeln är att varje svensk medborgare skall äga tillgång till sådana handlingar. Inskränkning i den rätten får ske endast efter i TF angivna grunder och skall noga anges i särskild av Konungen och riksdagen stiftad lag. Bestämmelser härom finns i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen).

Sekretesslagen behandlar således endast allmänna handlingar. Inskränkningar i rätten att disponera över andra handlingar än allmänna kan dock förekomma i t. ex. avtal, författningsbestämmelser om tystnadsplikt och straffbestämmelser om ärekränkning. Vidare kan inskränkningar i fråga om publicering förekomma på grund av på frivillighetens

grund tillämpade pressetiska regler. Olika branschkutymer m. m. kan vidare som god sed föreskriva att enskilda handlingar av visst slag skall behandlas på ett sådant sätt att obehöriga utesluts från insyn.

Riksdagen antog vid vårsessionen 1973 *datalagen* (1973:289, prop. 1973:33, KU 1973:19). Syftet med lagen är att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten, som kan bli följden av den alltmer utbredda dataregistreringen av personuppgifter. Enligt lagen får databehandlade personregister, vare sig inom den enskilda eller den offentliga sektorn, i princip inte inrättas eller föras utan tillstånd av särskild myndighet – datainspektionen. Från denna regel undantas personregister, vars inrättande beslutas av Kungl. Maj:t eller riksdagen. Beträffande förande av register, som innehåller uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning, får tillstånd meddelas endast om särskilda skäl föreligger därtill. Register, som sammanslutningar upprättar över sina egna medlemmar, faller dock under samma tillståndsregler som personregister i allmänhet. I samband med att datainspektionen meddelar tillstånd till personregisters inrättande skall den meddela erforderliga föreskrifter till förebyggande av otillbörligt integritetsintrång. Vidare åligger det datainspektionen att utöva tillsyn över registren. Datainspektionen skall därvid kunna ingripa med nya eller ändrade föreskrifter rörande registrets användning. Enskild skall enligt lagen ha möjlighet att bevaka sina egna intressen genom att på begäran erhålla upplysning om de uppgifter som dataregister innehåller om honom. Lagen innehåller även bestämmelser om straff och skadeståndsskyldighet. Sålunda är det belagt med böter eller fängelse högst ett år bl. a. att uppsåtligen eller av oaktsamhet inrätta eller föra personregister utan tillstånd när sådant erfordras enligt lagen. Skadeståndsskyldighet kan uppkomma för den som är ansvarig för personregister, om registret innehåller oriktig uppgift. Lagen innehåller även en bestämmelse om förverkande av register, som inrättats utan erforderligt tillstånd. Datainspektionen har börjat sin verksamhet den 1 juli 1973 men skall under sitt första verksamhetsår endast ha begränsade arbetsuppgifter. I princip skall tillståndssystemet för personregister inte börja gälla förrän den 1 juli 1974.

Samtidigt med datalagen antog riksdagen såsom vilande vissa ändringar i TF. Dessa, som avses träda i kraft den 1 juli 1974, syftar till att undanröja den oklarhet som tidigare rått i fråga om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar och andra upptagningar av teknisk natur. Förslaget innebär väsentligen att samma regler som f. n. gäller för handlingar, förvarade hos myndigheter, så långt möjligt också skall tillämpas på tekniska upptagningar.

Datalagen föranledde även vissa ändringar i sekretesslagen, avseende dels rätt för myndighet att vägra utlämna personuppgift ur sådant personregister som avses med datalagen, dels sekretesskydd för hos datainspektionen förvarade handlingar, innehållande upplysning om enskilds personliga förhållanden. I förstnämnda hänseende träder lagändringarna i kraft den 1 juli 1974.

Utöver det integritetsskydd som tillkomsten av datalagen innebär finns det – såsom anförs i motionen – inga särskilda författningsföreskrifter om sekretess för uppgiftslämnare till av enskild bedriven intervju- och enkätundersökning.

Datalagen föregicks av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) 1972 framlagda betänkande Data och integritet. OSK har nu påbörjat arbetet med en översyn av sekretesslagstiftningen i övrigt och kan väntas framlägga förslag i ämnet i slutet av år 1974 eller i början av år 1975.

Frågans tidigare behandling

Vid 1972 års riksdag behandlades en motion av herr Molin (fp) och fru Anér (fp) med syfte att få till stånd en prövning av frågan om införande av sekretesskydd för uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar, som utförs av annan än statlig eller kommunal myndighet. I sitt betänkande (KU 1972:16) avstyrkte utskottet motionen med följande motivering:

Någon allmän skyldighet att lämna uppgifter till av enskild bedriven intervju- och enkätundersökning finns inte. Undersökare och uppgiftslämnare kan normalt fritt överenskomma om i vilken utsträckning lämnat frågesvar får offentliggöras eller eljest begagnas av undersökaren. För sådan överenskommelse gäller allmänna privaträttsliga regler, enligt vilka bl. a. skadeståndsskyldighet kan föreligga vid brott mot överenskommelsen.

Enligt utskottets mening har inte förekommit sådana förhållanden med avseende på av enskild bedrivna intervju- och enkätundersökningar att det finns anledning att nu överväga en särskild reglering av frågan om sekretesskydd för uppgiftslämnare till sådan undersökning.

Två ledamöter (fp) avgav en reservation. De framhöll i denna särskilt vikten av att sådana förhållanden skapades att enskilda uppgiftslämnares anonymitet säkerställdes. Detta skulle, anförde reservanterna, öka allmänhetens förtroende för seriösa undersökningar, medan mindre samvetsgranna undersökares verksamhet skulle försvåras. Som exempel på åtgärd för att tillgodose dessa önskemål föreslogs i reservationen inrättandet av en särskild nämnd med uppgift att kontrollera användningen av från enskilda erhållna uppgifter. Reservationen utmynnade i ett yrkande om utredning rörande frågan om sekretesskydd för enskilda uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar.

Riksdagen följde utskottet.

Utskottet

I motionen begärs en utredning rörande frågorna om sekretesskydd för enskilda uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar, speciellt med sikte på undersökningar som utförs av annan än offentlig myndighet.

Sedan motionen avlåts har riksdagen antagit datalagen, vilken väsentligen har till syfte att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan följa av den alltmer utbredda dataregistreringen av personuppgifter. Genom lagen har i stor utsträckning införts tillståndstvång för inrättande av databehandlade personregister. Samtidigt har i sekretesslagen införts bestämmelser om sekretesskydd för hos myndigheter förvarade personregister.

Det kan antas att sådana uppgifter som avses i motionen framdeles i ökad omfattning kommer att databehandlas. I den mån de blir hänförliga till personregister enligt datalagen kommer de att falla inom lagens tillämpningsområde. Datalagen kan därigenom anses ha skapat förutsättningar för ett ökat anonymitetsskydd för uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar såväl i offentlig som i privat regi.

Som utskottet framhöll i sitt betänkande i frågan förra året föreligger ingen skyldighet att lämna uppgifter till privata intervju- och enkätundersökningar. Undersökare och uppgiftslämnare kan normalt fritt överenskomma i vilken utsträckning lämnat frågesvar får offentliggöras eller eljest begagnas av undersökaren. En undersökare som sviker ett givet löfte om anonymitetsskydd kan bli skadeståndsskyldig på civilrättsliga grunder.

Med hänvisning till det anförda och då hittillsvarande erfarenheter av intervju- och enkätundersökningar inte tyder på att behov föreligger av den i motionen föreslagna utredningen hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionen 1973:544.

Stockholm den 17 oktober 1973

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Henningsson* (s), fru Thunvall (s), herrar Hernelius (m), Ahlmark* (fp), Pettersson i Örebro (c), Bergqvist (s), Karlsson i Malung (s), Fiskesjö (c), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp), Wictorsson* (s), Olsson i Sundsvall* (c), Olsson i Edane (s) och Wijkman (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Ahlmark (fp) och Molin (fp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Intervju- och enkätundersökningar utförs i ökad utsträckning av bl. a. myndigheter, organisationer och enskilda. I många fall rör det sig om

angelägna undersökningar, där grundmaterialet endast kan erhållas genom direkt uppgiftsinhämtande hos enskilda. Uppgifterna lämnas ofta under löfte om anonymitetsskydd.

Sekretesslagstiftningen innebär en viss garanti mot integritetskränkningar. Denna lagstiftning avser dock endast allmänna handlingar och omfattar således normalt inte av enskilda utförda undersökningar. Datalagens tillkomst innebär en förbättring i förhållande till syftet i motionen 1973:544 så till vida att databehandlade personregister i princip inte får inrättas och föras utan tillstånd och att användningen av registren blir föremål för tillsyn. Utanför lagen faller emellertid personuppgifter som inte databehandlas. För dessa uppgifter kan därför ingen verklig garanti erhållas för att ett löfte om anonymitetsskydd hålles. Att för sådana fall låta integritetsskyddet för den enskilde bli beroende av civilrättsliga processer är givetvis en för den enskilde långt svårare procedur än de åtgärder för att säkerställa personlig anonymitet och sekretess som anges i motion 1973:544.

Särskilt viktig är sekretessfrågan vid politiska opinionsundersökningar. Det är där av stort värde att kunna genomföra en serie intervjuer med samma personer för att t. ex. studera den personliga rörligheten mellan partierna. Sådant material är givetvis särskilt känsligt ur integritetssynpunkt.

Om sådana förhållanden skapades att den enskilde uppgiftslämnarens personliga anonymitet säkerställdes, skulle dessutom allmänhetens förtroende öka för seriöst arbetande institutioner medan mindre samvetsgranna undersökares verksamhet skulle försvåras. Problemen är således även av dessa skäl förtjänta av en noggrann undersökning.

Utskottet hemställer med bifall till motionen 1973:544

att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att frågorna om sekretesskydd för enskilda uppgiftslämnare till intervju- och enkätundersökningar och om etiska regler för dessa undersökningar görs till föremål för utredning.