



## Fri- och rättighetsfrågor

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 13 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2008 angående integritetsfrågor, negativ föreningsfrihet, stärkande av äganderätten, diskriminering och tillsättande av en värdekommission.

Utskottet avstyrker motionerna.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Bakgrund .....	4
Utredningsförslag .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Integritetsfrågor .....	6
Motionerna .....	6
Gällande bestämmelser m.m. ....	6
Utredningar m.m. ....	10
Tidigare behandling .....	17
Utskottets ställningstagande .....	17
Negativ föreningsfrihet .....	18
Motionerna .....	18
Gällande bestämmelser m.m. ....	18
Utredning .....	19
Tidigare behandling .....	19
Utskottets ställningstagande .....	20
Stärkande av äganderätten .....	21
Motionen .....	21
Gällande bestämmelser .....	21
Utredning .....	22
Tidigare behandling .....	22
Utskottets ställningstagande .....	22
Diskriminering .....	23
Motionen .....	23
Gällande bestämmelser .....	23
Tidigare behandling .....	25
Utskottets ställningstagande .....	25
Värdekommission .....	26
Motionen .....	26
Tidigare behandling .....	26
Utskottets ställningstagande .....	28
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	29
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008 .....	29

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. **Integritetsfrågor**

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:K331, 2008/09:K332, 2008/09:K333, 2008/09:K338, 2008/09:K343 yrkandena 1, 3 och 4 samt 2008/09:K393.

## 2. **Negativ föreningsfrihet**

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:K206 och 2008/09:A401 yrkande 3.

## 3. **Stärkande av äganderätten**

Riksdagen avslår motion 2008/09:K384.

## 4. **Diskriminering**

Riksdagen avslår motion 2008/09:K389 yrkande 1.

## 5. **Värdekommission**

Riksdagen avslår motion 2008/09:K269.

Stockholm den 10 mars 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Helena Bargholtz (fp).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas 13 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2008 angående integritetsfrågor, negativ föreningsfrihet, stärkande av äganderätten, diskriminering och tillsättande av en värdekommission.

### Bakgrund

Utskottet har tidigare, senast i betänkande 2007/08:KU11, lämnat en utförlig redogörelse som omfattar framväxten av det svenska fri- och rättighets-skyddet, 1974 års regeringsform (RF), förstärkta fri- och rättigheter 1976, 1979 års reform med bl.a. införande av ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning och grundlagsfäst integritetsskydd år 1989. I redogörelsen behandlas även inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor som precisering av egendomsskyddet, förbehåll för allemansrätten, grundlagsskydd för närings- och yrkesfriheten och en bestämmelse som garanterar alla barn rätt att kostnadsfritt få grundläggande utbildning i allmän skola år 1994 samt förstärkt skydd för utsatta grupper och ett skydd för miljön år 2002.

Vidare har utskottet i det nämnda betänkandet under rubriken bestämmelser m.m. redogjort för regeringsformen, Europakonventionen, EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt EU:s byrå för grundläggande rättigheter.

### Utredningsförslag

Integritetsskyddskommittén har i sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) presenterat förslag som i huvudsak innebär följande.

- RF 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.

Betänkandet har remissbehandlats våren 2008. Beredning pågår inom Regeringskansliet.

Delar av kommitténs betänkande presenteras mer utförligt nedan under rubriken Integritetsfrågor.

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) övervägt frågor angående bl.a. vissa fri- och rättigheter. Remissbehandling pågår.

Delar av betänkandet berörs nedan under rubrikerna Integritetsfrågor, Negativ föreningsfrihet, Stärkande av äganderätten och Diskriminering.

# Utskottets överväganden

## Integritetsfrågor

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker motioner om införande av en integritetsbalk, krav på konsekvensutredningar, förbud mot möjligheter att spåra och övervaka människor m.m., varvid utskottet hänvisar främst till pågående beredning.

### **Motionerna**

I motion K343 yrkande 1 begär Camilla Lindberg (fp) att en integritetsbalk införs. En integritetsbalk skulle kunna ge skjuts åt lagstiftningsarbetet liksom att skapa en mer samlad tillämpning av lagens integritetsprinciper inom förvaltning och myndigheter, anför hon. Börje Vestlund (s) begär i motion K338 en översyn av integriteten i samhället samt anför att det är viktigt att det görs en sammantagen utredning av vad kontrollsamhället innebär, hur det påverkar, vilken nytta och vilka nackdelar det innebär.

Tillkännagivanden begärs av Birgitta Ohlsson (fp) i motion K331 angående integritetskonsekvensutredningar före beslut som kan påverka medborgarnas personliga integritet och av Camilla Lindberg (fp) i motion K343 yrkande 3 angående införande av integritetskonsekvensanalyser inför ny lagstiftning. Vidare begärs förbud mot att bygga upp tekniska system som i masskala identifierar människor på offentliga platser av Birgitta Ohlsson (fp) i motion K332 och förbud mot massövervakningssystem av Camilla Lindberg (fp) i motion K343 yrkande 4. I motion K333 begär Birgitta Ohlsson och Agneta Berliner (båda fp) bestämmelser i syfte att beivra missbruk av radioetiketter (RFID-taggar) som kan fästas på kläder eller andra tillhörigheter. I motion K393 begär Eva Johnsson (kd) en anpassning av skyddet för den personliga integriteten till teknikutvecklingen gällande filmning och fotograferande i smyg.

### **Gällande bestämmelser m.m.**

#### *Regeringsformen*

Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket RF ska det allmänna verka bl.a. för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Privatlivet skyddas också i 2 kap. 3 § om förbud mot åsiktsregistrering och rätten till integritetsskydd vid databehandling.

Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtagande på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag här i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

### *Europakonventionen*

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Vidare får inte offentlig myndighet inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa i artikeln angivna ändamål.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövningen av offentlig myndighet.

### *Skadeståndslagen*

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) (SkL) ska staten eller en kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.

Staten eller en kommun ska även ersätta skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § SkL genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. I 2 kap. 3 § sägs att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar angrepp mot dennes person, frihet eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär.

Enligt 5 kap. 6 § SkL bestäms skadestånd med anledning av kränkning efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet. Därvid ska särskilt beaktas om handlingen haft förnedrande eller skändliga inslag, varit ägnad att framkalla allvarlig rädsla för liv eller hälsa, riktat sig mot någon med särskilda svårigheter att värja sin personliga integritet, inneburit missbruk av ett beroende- eller förtroendeförhållande, eller varit ägnad att väcka allmän uppmärksamhet.

### *Lagen om elektronisk information*

Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska trafikuppgifter omedelbart raderas när kommunikationen har avslutats om inte uppgifterna behövs för operatörernas fakturering eller för att avslöja obehörig användning av näten. I svensk lagstiftning uppställs alltså inga krav på att operatörer ska lagra trafikuppgifter för brottsbekämpningsändamål. Om emellertid trafikuppgifter finns tillgängliga hos operatörerna har polisen

rätt att få tillgång till uppgifterna enligt de förutsättningar som anges i 27 kap. 19 § rättegångsbalken eller 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation. I 6 kap. 22 § lagen om elektronisk kommunikation anges i punkt 2 att operatören på begäran av åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som ska ingripa mot ett brott för vilket fängelse är föreskrivet, och som enligt myndigheten kan föranleda annan påföljd än böter, ska lämna ut uppgift om abonnemang och enligt punkten 3 lämna ut annan uppgift som avser ett särskilt elektroniskt meddelande om det gäller ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

### *JO-instruktionen*

Enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän har ombudsmännen (JO) särskilt i uppgift att se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Under JO:s tillsyn står enligt 2 §

- statliga och kommunala myndigheter,
- tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
- annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
- tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid Försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

JO:s tillsyn omfattar inte

- riksdagens ledamöter,
- riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren, riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
- regeringen eller statsråd,
- justitiekanslern samt
- ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Av 6 § andra stycket framgår att JO som särskild åklagare får väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott.



### *Justitiekanslerns (JK) tillsyn*

Enligt 1 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har JK tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Under JK:s tillsyn står enligt 2 § statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter i den utsträckning regeringen föreskriver det.

I 3 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern har regeringen föreskrivit att JK:s tillsyn omfattar

- statliga myndigheter,
- tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter,
- andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar en anställning eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning, när det gäller den verksamheten.

Enligt 5 § lagen om justitiekanslerns tillsyn får JK som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Ger utredningen i ärende JK anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

JK är regeringens ombud. Denna uppgift innebär att JK företräder staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, främst skadeståndsmål. Justitiekanslern har också möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. De anspråk på skadestånd som JK handlägger är i första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. I skaderegleringsverksamheten ingår också att besluta om skadestånd i de fall en statlig myndighets dataregister innehåller felaktiga uppgifter.

### *Datainspektionen*

Datainspektionen ska genom sin tillsynsverksamhet bidra till att behandlingen av personuppgifter inte leder till otillbörliga intrång i enskilda individers personliga integritet.

Enligt 1 § förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen gäller att myndighetens uppgift är att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter och för att god sed iakttas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet. Vidare anges i instruktionen att myndigheten dels ska särskilt inrikta sin verksamhet på att informera om gällande regler samt ge råd och hjälp åt personuppgiftsombud enligt personuppgiftslagen (1998:204), dels ska följa och beskriva utvecklingen på IT-området när det gäller frågor som rör integritet och ny teknik.

I 2 § anges vidare bl.a. dels att det i personuppgiftsförordningen (1998:1191) finns bestämmelser om myndighetens uppgifter enligt personuppgiftslagen, dels att Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt det s.k. dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003).

Av förordningens 3 § framgår att myndigheten även fullgör de förpliktelser som nämns i artikel 13 i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter när det gäller att lämna uppgifter till behörig myndighet i en stat som är ansluten till konventionen. Vidare anges i 4 § att Datainspektionen är nationell tillsynsmyndighet för hur personuppgifter behandlas enligt bl.a. Europol- respektive Schengenkonventionerna.

### *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*

Den 1 januari 2008 inrättades Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Enligt 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622).

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamheten ovan bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

## **Utredningar m.m.**

### *Integritetsfrågor i budgetpropositionen för 2009*

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009, med hänsyftning på kommande lagstiftning, upprepat sitt uttalande från budgetpropositionen för 2008 att "[v]id förändringar i lagstiftningen ska intresset av en effektiv brottsbekämpning noga vägas av mot de konsekvenser som de nya lagbestämmelserna kan innebära i integritetshänseende. En begränsning av skyddet av den personliga integriteten måste alltid vara proportionerlig, nödvändig och ändamålsenlig" (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 4, s. 18).

### *Integritetsskyddskommittén*

I sitt delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys (SOU 2007:22) presenterar Integritetsskyddskommittén en bred kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Kommittén har kartlagt, utöver generella skyddsregler i vanlig lag, skatteområdet, exekutionsväsendet, kreditupplysning och inkasso, domstols-

väsendet, straffprocessuella tvångsmedel, polisens spaningsmetoder, sekretess och behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, den civila säkerhetstjänsten (Säkerhetspolisen), försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten, gränskontroll, hantering av post och elektroniska kommunikationstjänster, allmän kameraövervakning, hälso- och sjukvård, socialtjänst, socialförsäkringssystemet, arbetslivet samt massmedier och Internet. Kommittén har bl.a. berört frågor om automatiserad identifiering, exempelvis med hjälp av system som är kopplade till digitala övervakningskameror och användning av s.k. RFID-kretsar (Radio Frequency Identification).

I sin sammanfattande analys uppehåller sig kommittén relativt ingående vid frågor om hur lagstiftning på området har arbetats fram, vilket berednings- och beslutsunderlag som har funnits tillgängligt för regering och riksdag samt vilka överväganden som i skilda fall lett fram till att balanspunkten har satts på det ena eller andra sättet mellan integritetsskyddsintraset och andra intressen. Särskilt analyserar kommittén hur proportionalitetsprincipen, som ingår i både RF och Europakonventionen, har tillämpats. Exempel ges på fall där behovet av ny eller ändrad lagstiftning inte på ett tillfredsställande sätt har vägts mot uppkommande negativa effekter för den personliga integriteten. Förklaringen till att en korrekt proportionalitetsbedömning saknas har, enligt kommittén, inte sällan varit att det inte har tagits fram något underlag som gjort det möjligt att närmare bedöma de effekter som påverkar integritetsskyddet. Vid sidan härav framför kommittén även andra anmärkningar av system- och metodkaraktär och påvisar hur brister i dessa hänseenden enligt kommittén har lett till ett sämre integritetsskydd än vad som hade behövt vara fallet.

I sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) har Integritetsskyddskommittén lämnat i huvudsak följande förslag.

- RF 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.

Ett nytt stadgande i RF bör enligt kommittén utformas som ett förbud för lagstiftaren, dvs. riksdagen, att vidta integritetskränkande åtgärder, såvida inte begränsningarna sker i form av lagstiftning som är underkastad det i RF särskild föreskrivna förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

Vidare framhåller kommittén att ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten inte bör 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 allmännas sida som ett utvidgat grundlagsskydd bör ta sikte på är, enligt kommittén, 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.

Kommittén anför att 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, bör 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. Detsamma gäller uppgiftsskyldighet i enskild verksamhet av motsvarande innebörd.

När det gäller förslaget om förbud mot olovlig fotografering anför kommittén bl.a. följande.

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 RF 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 dess-

utom 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 ämnad 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. – – –

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

Beträffande breddande och utvecklande av Datainspektionens roll påtalar kommittén vikten av ett organ som har i uppgift att överblicka utvecklingen på hela integritetsområdet och på ett samlat sätt tillvarata medborgarnas intressen. Inspektionen bör enligt kommittén 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 samt att regeringen i särskild ordning utreder de närmare förutsättningarna för detta.

Vidare kan nämnas att kommittén, när det gäller frågan om konsekvensanalyser om integriteten vid lagstiftningsåtgärder, i sitt slutbetänkande hänvisar till den kartläggning som redovisades i delbetänkandet. Kommittén konstaterade där att rättighetsbegränsande lagstiftning ofta arbetas fram utan att konsekvenserna för integritetsskyddet tillräckligt beaktas (SOU 2007:22 s. 445 f.). Kommittén framhöll i delbetänkandet att en lagstiftning av hög kvalitet måste vara baserad på genomtänkta behovsanalyser, intresseavvägningar och konsekvensbeskrivningar. Dess kännetecken är ändamålsenlighet, lagtekniskt invändningsfria lösningar, lättillgänglighet och klarhet. En sådan lagstiftning förutsätter ett fullvärdigt beslutsunderlag, noggrant arbete och tillräckligt med tid.

Kommittén lämnar i slutbetänkandet inte några förslag på åtgärder när det gäller konsekvensbeskrivningar utan anför att det finns anledning att räkna med att problematiken kring integritetsskyddet får bättre uppmärksamhet och en seriös behandling i framtida lagstiftning med hänvisning till att regeringen i budgetpropositionen (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 4, bil. 11, s. 19 f.) förklarar att frågor om den personliga integriteten kommer att övervägas vid beredningen av Integritetsskyddskommitténs betänkanden och med hänsyftning på kommande lagstiftning anför följande. ”Vid utformningen av nya bestämmelser ska intresset av en effektiv brottsbekämpning

noga vägas mot de konsekvenser de nya bestämmelserna kan medföra för rätten till personlig integritet. En begränsning av skyddet av den personliga integriteten måste alltid vara proportionerlig, nödvändig och ändamålsenlig.”

Kommittén behandlar även frågan om en helt ny ”integritetsskyddslag” som i princip uttömmande reglerar vilka inskränkningar i den personliga integriteten som är tillåtna respektive förbjudna. Kommittén är av uppfattningen att mångfalden av intrikata samband med lagstiftningen i övrigt gör det vanskligt att försöka få rum med alla typer av intresseavvägningar och konfliktsituationer i ett enda lagverk. En antydan om komplexiteten i en sådan lagstiftning ges om man betänker hur komplicerat integritetsskyddet är uppbyggt i personuppgiftslagen, som ändå bara reglerar ett enda rättsområde. Svårigheter skulle också uppkomma, anför kommittén, när det gäller att avgöra i vad mån bestämmelser som identifieras som integritetsskyddande bör brytas ut ur lagar, t.ex. personuppgiftslagen, för att inkluderas i en ny särskild integritetsskyddslag.

Remissbehandling ägde rum våren 2008. Betänkandet är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

### *En reformerad grundlag*

Grundlagsutredningen uttalar i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) att det är angeläget att grundlagsskyddet för den personliga integriteten förstärks. Ett skydd för den personliga integriteten i linje med Integritetsskyddskommitténs förslag bör införas, enligt Grundlagsutredningen, men den närmare utformningen av skyddet bör avvakta beredningen av kommitténs förslag.

Betänkandet är föremål för remissbehandling.

### *Skadeståndsfrågor vid kränkning*

Förre justitierådet Bertil Bengtsson, som haft i uppdrag att utreda vissa frågor om ideellt skadestånd vid kränkning, föreslår i promemorian Skadeståndsfrågor vid kränkning (Ds 2007:10) bl.a. ett tillägg i 3 kap. 2 § SkL, som innebär att ideellt skadestånd vid myndighetsutövning utgår när någons person, frihet, frid eller ära allvarligt kränkts, oavsett om det föreligger brott eller inte. I promemorian framhålls att ändringen knappast ter sig särskilt angelägen men dock är den minst olämpliga från lagteknisk och praktisk synpunkt, om man vill utvidga rätten till kränkingsersättning.

I promemorian presenterades förslag om ersättning vid diskriminering, vilka beretts inom ramen för den nya diskrimineringslagstiftningen som trädde i kraft de 1 januari 2009. I övrigt pågår beredning inom Regeringskansliet av de förslag som lämnats i promemorian.

### *Förslag angående vissa bestämmelser i lagen om elektronisk information*

I promemorian Vissa ändringar i lagen om elektronisk information (N2008/7658/ITP) som utarbetats inom Näringsdepartementet föreslås bl.a. en utvidgning av vem som har rätt att överklaga beslut enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Ärendet bereds inom Regeringskansliet. En proposition är aviserad till mars 2009.

Vidare har Polismetodutredningen i ett delbetänkande i januari 2009, En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1), presenterat förslag som i huvudsak innebär att bestämmelsen i 6 kap. 22 § första stycket 3 lagen om elektronisk information om utlämnande av uppgifter när det inte behöver finnas någon skäligen misstänkt person upphävs. Utredningen anser att bestämmelsen inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhet och integritetsskydd som måste finnas vid det slaget av integritetskänsliga åtgärder. Utredningen föreslår vidare att i förundersökningar ska uppgifter om elektronisk kommunikation kunna inhämtas enbart efter beslut om hemlig teleövervakning samt att rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleövervakning ska få användas även i förundersökningar där det inte finns någon skäligen misstänkt person under vissa angivna förutsättningar som är strängare än när det gäller hemlig teleövervakning när det finns en skäligen misstänkt person. Förslaget till ändring i rättegångsbalken i detta avseende omfattar även reglering av beslutsfattande m.m.

I underrättelseverksamhet föreslår Polismetodutredningen att befogenheter att inhämta uppgifter från leverantörerna tas in i en ny lag om tillgång till uppgifter om viss elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Polismetodutredningen ska redovisa sitt uppdrag slutligt senast den 31 maj 2009.

### *Direktiv om civilrättsliga sanktioner på immaterialrättens område*

Regeringen överlämnade i december 2008 proposition 2008/09:67 Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG.

I direktivet finns bl.a. regler som innebär att en domstol får ålägga en person som gjort intrång i en immateriell rättighet att under vissa förutsättningar lämna information om ursprung och distributionsnät för de varor eller tjänster som intrånget gäller. Även andra aktörer ska enligt direktivet kunna åläggas att lämna sådan information. Mot denna bakgrund föreslogs i propositionen regler som gör det möjligt för en domstol att vid vite förelägga den som påstås ha gjort eller medverkat till ett intrång att tillhandahålla information om ursprung och distributionsnät för de varor eller tjänster som intrånget gäller (informationsföreläggande). Ett informationsföreläggande får enligt förslaget också meddelas mot bl.a. den som i kommersiell skala har tillhandahållit en tjänst, exempelvis en elektronisk

kommunikationstjänst, som har använts vid det intrång som påstås ha begåtts. En effekt av förslaget blir att rättighetshavare ges en civilrättslig möjlighet att få ut information från en Internetleverantör om vem som har ett abonnemang (en IP-adress) som har använts vid ett immaterialrättsintrång via Internet. För att informationen ska lämnas ut krävs dels en domstolsprövning, dels att det finns sannolika skäl för intrånget. En Internetleverantör som har lämnat ut information ska efter viss tid underrätta abonnenten om detta. Införandet av regler om informationsföreläggande bedöms medföra ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter som får finansieras inom utgiftsområdet.

I propositionen föreslogs vidare uttryckliga bestämmelser om att rättighetshavare ska få samla in och behandla personuppgifter om intrångsgörare (bl.a. IP-adresser), i den mån behandlingen är nödvändig för att ett rättsligt anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. I dag kräver en sådan behandling särskilt tillstånd från Datainspektionen.

Riksdagen har genom beslut den 25 februari 2009 bifallit propositionen (bet. 2008/09:NU11, rskr. 2008/09:176).

### *Direktiv om lagring av trafikdata*

Regeringen har aviserat en proposition till juni 2009 om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och omändring av direktiv 2002/58/EG.

Syftet med direktivet är att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om skyldigheten för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att behandla och lagra uppgifter så att dessa finns tillgängliga för förebyggande, utredning, avslöjande och åtal av allvarliga brott såsom terrorism och organiserad brottslighet. Förslaget gäller trafik- och lokaliseringsuppgifter för såväl fysiska som juridiska personer och de uppgifter som behövs för att kunna identifiera abonnenten och den registrerade användaren. Medlemsstaterna ska säkerställa att vissa sådana uppgifter om fast telefoni, mobiltelefoni, Internetåtkomst, Internetbaserad e-posttrafik och s.k. IP-telefoni lagras. Lagringskravet omfattar däremot inte innehållet i kommunikationen. EU-medlemsstaterna ska säkerställa lagring av trafikuppgifter som genereras eller behandlas av ovan nämnda leverantörer inom deras territorium sam säkerställa att uppgifterna endast får göras tillgängliga för behöriga nationella myndigheter i särskilda fall och i enlighet med nationell lagstiftning samt med ovan nämnt syfte. Medlemsstaterna ska säkerställa att de uppgifter som omfattas av direktivet lagras under en period av minst sex månader och högst två år från det datum kommunikationen ägde rum.



## Tidigare behandling

Justitieutskottet har vid två tillfällen, i betänkandena 20004/05:JuU16 och 2005/06:JuU22, avstyrkt motionsyrkanden om kriminalisering av s.k. smygfilmning med hänvisning till pågående utredningsarbete. Utskottet anförde därvid att olovlig fotografering och filmning finns med bland exemplen i direktiven till Integritetsskyddskommittén på vad som kan utgöra kränkningar av den personliga integriteten.

Konstitutionsutskottet har vid tre tillfällen avstyrkt motionsyrkanden om integritetseksekvensbeskrivningar och integritetseksekvensanalyser. Våren 2005 och våren 2006 avstyrktes yrkandena med hänvisning till Integritetsskyddskommitténs arbete (bet. 2004/05:KU27, bet. 2005/06:KU28). Våren 2008 förklarade sig utskottet utgå från att regeringen kommer att beakta vad den gett uttryck för i budgetpropositionen, nämligen att konsekvenserna ska analyseras när nya bestämmelser som rör brottsbekämpning ska utformas; beträffande andra områden än brottsbekämpning ville utskottet inte föregripa behandlingen av Integritetsskyddskommitténs betänkanden (bet. 2007/08:KU11). Därvid avstyrktes även motionsyrkanden om förbud mot att bygga upp tekniska system som i masskala identifierar människor på offentliga platser samt bestämmelser i syfte att beivra missbruk med radioetiketter (RFID-taggar).

## Utskottets ställningstagande

Integritetsskyddskommittén har gjort en bred kartläggning och analys av lagstiftning som rör den personliga integriteten. Kommitténs betänkanden har remissbehandlats och är nu föremål för beredning inom Regeringskansliet. Utskottet, som inte finner skäl att nu överväga ytterligare utredning av frågor som rör integritetsskydd, utgår liksom tidigare från att regeringen i sin fortsatta beredning beaktar de förslag som kommittén har lämnat utan ett särskilt tillkännagivande därom.

Vidare utgår utskottet alltjämt från att konsekvenserna i integritetshänseende ska analyseras när nya bestämmelser om brottsbekämpning ska utformas, som regeringen gett uttryck för i budgetpropositionerna för 2008 och 2009. Också när det gäller en generell skyldighet att även inom andra områden än brottsbekämpning analysera bestämmelsernas inverkan på den personliga integriteten står utskottet fast vid sin tidigare uppfattning, att behandlingen av Integritetsskyddskommitténs betänkanden inte bör föregripas. Inte heller beträffande detta behövs således något tillkännagivande.

Utskottet avstyrker motionerna K331 (fp), K332 (fp), K333 (fp), K338 (s), K343 (fp) yrkandena 1, 3 och 4 och K393 (kd).

## Negativ föreningsfrihet

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker motioner om förstärkning av den negativa föreningsfriheten med hänvisning till beredningen av Grundlagsutredningens betänkande.

### **Motionerna**

Tillkännagivanden om förstärkning respektive erkännande av negativ föreningsfrihet begärs i två motionsyrkanden, i motion K206 av Ulrika Karlsson i Uppsala (m) och i motion A401 yrkande 3 av Annie Johansson och Fredrick Federley (båda c). Båda motionerna avser vars och ens rätt att inte ansluta sig till fackföreningar.

### **Gällande bestämmelser m.m.**

Enligt 2 kap. 1 § 5 RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Enligt 2 kap. 2 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Artikel 11 i Europakonventionen behandlar bl.a. föreningsfrihet. Europadomstolen har funnit att artikel 11 också skyddar rätten att inte vara medlem av en förening, den negativa föreningsfriheten. Stater får anses skyldiga att i viss utsträckning ingripa i relationer mellan enskilda i syfte att tillse att denna frihet respekteras, men när det gäller relationerna på arbetsmarknaden får staterna anses ha stor frihet att avgöra var gränserna ska gå för statligt ingripande och vilka medel som ska komma till användning (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3 uppl. 2007, s. 422).

Europadomstolen har i en dom den 13 januari 2007 funnit att ett uttalande av granskningsarvode genom löneavdrag från icke-medlemmar inneburit en kränkning av egendomsskyddet eftersom åtgärden inte kunde anses stå i proportion till de allmänna syften som den kollektivavtalskyddade rätten att debitera ut avgiften avsåg att skydda. Domstolen ansåg att staten har en positiv skyldighet att skydda klagandenas intressen. Den svenske domaren i Europadomstolen var skiljaktig och ansåg att en kränkning av den negativa föreningsrätten i stället borde ha konstaterats, bl.a. med hänsyn till de relativt små belopp som klagandena i målet frånhänts. För en utförligare redogörelse av domen hänvisas till betänkande 2007/08: KU11.

## Utredning

### *En reformerad grundlag*

Grundlagsutredningen konstaterar att det finns områden där reglerna i 2 kap. RF inte motsvarar det skydd som ges enligt Europakonventionen. Enligt Grundlagsutredningen styrs normgivningen från regering och riksdag i en del fall av Europakonventionen och inte av 2 kap. RF; det gäller bl.a. vissa delar av den negativa föreningsfriheten. Tidigare anförda argument mot en långtgående anpassning av 2 kap. – främst att konventionstexterna utgjorde en svåröverskådlig materia som väsentligt skiljde sig från svensk lagstiftningsteknik, bl.a. när det gällde de termer som användes och precisionen i författningstexten – har enligt Grundlagsutredningen fortfarande giltighet. Grundlagsutredningen pekar vidare på att det även i sakligt hänseende finns viktiga principiella skillnader mellan de två regelverken. Som exempel nämns att utformningen av 2 kap. har styrts av den generella principen att grundlagsskyddet avser relationen mellan det allmänna och den enskilde (se bl.a. regleringen av opinionsfriheterna i 1 och 2 §§ samt i 3 § första stycket). Europakonventionen tar här även sikte på förhållandet mellan enskilda. Stater har nämligen ansetts ha en positiv förpliktelse att se till att enskildas fri- och rättigheter enligt konventionen inte kränks av andra enskilda rättssubjekt. Ett sådant synsätt föreligger inte i 2 kap. RF (se dock undantaget i 3 § andra stycket). Att överföra dessa principer till det inhemska grundlagsskyddet förutsätter att hela fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. arbetas om i grunden. Grundlagsutredningen har inte funnit anledning att generellt anpassa innehållet i 2 kap. RF till Europakonventionens reglering. Det får i stället övervägas i det enskilda fallet om bestämmelser och principer som bara förekommer i Europakonventionen även bör komma till uttryck i RF. Grundlagsutredningen presenterar inte några sådana överväganden beträffande negativ föreningsfrihet.

När det gäller alternativet att ge Europakonventionen ställning som grundlag anför Grundlagsutredningen att det därigenom skulle skapas en dubbelreglering i förhållande till 2 kap. RF med konsekvenser som är svåra att förutse. Det framstår som svårt att överblicka om en sådan ordning skulle öka risken för tillämpningskonflikter mellan de två systemen, t.ex. på tryck- och yttrandefrihetsområdet där skyddet ganska tydligt skiljer sig åt. Det bör vidare beaktas att Europakonventionen är ett dynamiskt rättssystem som ständigt utvecklas till följd av Europadomstolens praxis. Utvecklingen skulle kunna få en inriktning som inte bedöms passa på svensk grundlagsnivå. Grundlagsutredningen menar därför att Europakonventionen även i fortsättningen bör ha ställning som vanlig lag och inte som grundlag.

### **Tidigare behandling**

Yrkanden om individens rätt att inte vara med i en förening, den negativa föreningsfriheten, behandlades senast våren 2008 (bet. 2007/08:KU11). Utskottet uttalade att Grundlagsutredningen hade ett mandat att se över fri-

och rättighetsskyddet i RF och att den negativa föreningsfriheten är en fråga som mycket väl faller inom det området. Utskottet ansåg att resultatet av utredningen inte borde föregripas. När det gällde skyldigheten för oorganiserade arbetstagare att betala avgift till en organisation som de inte är medlemmar i ansåg utskottet, mot bakgrund av Europadomstolens uttalande om att detta förfarande utgör en kränkning av egendomsskyddet samt då arbetsmarknadens parter enligt uppgift har rättat sig efter domen, att något tillkännagivande i den frågan inte var erforderligt. Utskottet avstyrkte då aktuella motioner.

Dessförinnan har motionsyrkanden om den negativa föreningsfriheten behandlats våren 2005 och våren 2006 i förenklad ordning (bet. 2004/05:KU17, bet. 2005/06:KU17), och mer ingående våren 2004 (bet. 2003/04:KU12). Utskottet avstyrkte då en motion om negativ föreningsfrihet med hänvisning till att utskottet inte ville föregripa resultatet av det pågående förberedelsearbetet i fråga om en författningsöversyn och att det inte var berett att frånga sitt tidigare ställningstagande (bet. 2003/04:KU12). Det tidigare ställningstagande som utskottet hänvisade till är ett ställningstagande våren 2003 (bet. 2002/03:KU26 s. 41). Utskottet anförde då att yrkandet avstyrkts vid flera tidigare tillfällen i huvudsak med motiveringen att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning ta upp också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågan om ett sådant skydd borde lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. Utskottet hade tidigare anfört att den grundlagsskyddade negativa föreningsrätten ger medborgarna ett skydd mot att det allmänna tvingar någon att tillhöra en politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Vidare hade utskottet hänvisat till att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna sedan den 1 januari 1995 gäller som lag i Sverige. Enligt konventionen ska envar äga rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt sin ordalydelse garanteras endast den positiva föreningsfriheten, men Europadomstolen har slagit fast att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening.

### **Utskottets ställningstagande**

Europadomstolen har funnit att rätten till föreningsfrihet enligt Europakonventionen inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening. Europakonventionen gäller som svensk lag, och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Grundlagsutredningen har i sitt betänkande, med hänvisning till bl.a. att grundlagsskyddet avser relationen mellan det allmänna och den enskilde, inte funnit skäl att generellt anpassa innehållet i 2 kap. RF till Europakonventionens regler-

ing; Grundlagsutredningen har inte presenterat några överväganden i frågan om den negativa föreningsfriheten som ett rättighetsskydd för enskild mot enskild bör komma till uttryck i RF. Betänkandet är nu föremål för remissbehandling. Utskottet konstaterar att det skydd som motionärerna efterlyser i viss utsträckning redan tillförsäkras medborgarna genom Europadomstolens praxis, om än med den nyansering beträffande förhållandena på arbetsmarknaden som nämnts ovan. Utskottet vill inte föregripa resultatet av den fortsatta beredningen av Grundlagsutredningens förslag och avstyrker därför motionerna K206 (m) och motion A401 yrkande 3 (c).

## Stärkande av äganderätten

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om stärkande av äganderätten med hänvisning till beredningen av Grundlagsutredningens betänkande.

### Motionen

Jan Andersson och Erik A Eriksson (båda c) begär i motion K384 tillkännagivande om att den privata äganderätten ska stärkas. De anför att även om inte själva äganderätten ifrågasätts anser många att det är legitimt att urholka dess innehåll. Som exempel anger motionärerna byggande av ledningar och bildande av reservat.

### Gällande bestämmelser

Enligt 2 kap. 18 § första stycket RF är varje medborgares egendom tryggnad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Rätten till ersättning behandlas i paragrafens andra stycke. Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. En sådan ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I första tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs i artikel 1 att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt

att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Egendomsbegreppet i artikeln har getts en vidsträckt innebörd. Med uttrycket egendom avses inte enbart äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening utan även fordringar och immateriella rättigheter skyddas av artikeln.

I fråga om immateriella rättigheter stadgas det i 2 kap. 19 § RF att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. Enligt förarbetena har den verksamhet som bedrivs av författare och andra konstnärer stor betydelse för opinionsbildningen och den andliga odlingen över huvud taget. Det yttersta syftet med bestämmelsen är att förstärka skyddet för den fria åsiktsbildningen i samhället.

## Utredning

### *En reformerad grundlag*

Grundlagsutredningen föreslår i sitt betänkande En reformerad grundlag att bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF ändras så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggörs. Vidare föreslår Grundlagsutredningen ett tillägg i bestämmelsen som innebär att i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag. Ersättningen vid sådana rådighetsinskränkningar bör enligt Grundlagsutredningen utredas i särskild ordning.

Betänkandet är föremål för remissbehandling.

## Tidigare behandling

Frågor om stärkande av äganderätten har behandlats av konstitutionsutskottet vid flera tillfällen, bl.a. i betänkandena 2007/08:KU11, 2005/06:KU17, 2003/04:KU12, 2002/03:KU26 och 1999/2000:KU11.

Vid dess senaste behandling, i betänkande 2007/08:KU11 våren 2008, uttalade utskottet att frågor om förstärkt skydd för äganderätten ligger inom ramen för vad Grundlagsutredningen vid sin översyn av RF kan komma att behandla. Utskottet, som inte ville föregripa Grundlagsutredningens överväganden i denna fråga, avstyrkte då aktuella motioner.

## Utskottets ställningstagande

Grundlagsutredningens betänkande, som innehåller förslag som bl.a. rör ersättning vid expropriation, är nu föremål för remissbehandling. Utskottet vill inte föregripa resultatet av den fortsatta beredningen. Mot den bakgrunden avslår utskottet motion K384 (c).

## Diskriminering

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om en översyn av förekomsten av återstående diskriminering mot homosexuella, bisexuella och transpersoner i lagstiftningen med hänvisning till den nyligen införda diskrimineringslagen och till beredningen av Grundlagsutredningens betänkande.

### Motionen

I motion K389 yrkande 1 av Camilla Lindberg (fp) m.fl. begärs en översyn av förekomsten av återstående diskriminering mot homosexuella, bisexuella och transpersoner i lagstiftningen. Motionen har undertecknats av en riksdagsledamot ur varje parti (c, fp, v, mp) som har deltagit i riksdagens HBT-grupps nätverks arbete med motionen. Enligt motionärerna kvarstår, trots de många viktiga förändringar som genomförts på senare år för att åstadkomma likabehandling av alla människor oavsett sexuell läggning, fortfarande särbehandling i vissa delar, främst inom familjerätten. Det har, enligt motionärerna, inte heller gjorts någon samlad analys av hur lagstiftningen på olika områden kan slå olika beroende på individers könsidentitet. Bisexuellas och transpersoners rättsliga situation har aldrig varit föremål för någon samlad översyn, anför motionärerna.

### Gällande bestämmelser

#### *Regeringsformen*

I RF:s ändamålsstadgande i 1 kap. 2 § första stycket sägs att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. I fjärde stycket sägs att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. I femte stycket sägs att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I 2 kap. 15 § RF sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

I 2 kap. 2 § RF föreskrivs skydd mot tvång

- att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och
- att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning för sådan åskådning som nämnts.

Detta skydd kan definieras som en negativ opinionsfrihet.

### *Diskrimineringslagen*

Diskrimineringslagen (2008:567), som gäller sedan den 1 januari 2009, har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen ersätter jämställdhetslagen (1991:433) och sex andra civilrättsliga lagar. Genom lagen har tillkommit två nya diskrimineringsgrunder: könsöverskridande identitet eller uttryck respektive ålder. Detta innebär att lagen kommer att omfatta sju olika diskrimineringsgrunder, utöver de två nyss nämnda diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning.

I Diskrimineringskommitténs uppdrag ingick bl.a. att överväga om det borde införas ett skydd mot diskriminering av alla s.k. transpersoner, varmed enligt direktiven brukar avses transvestiter, transsexuella och andra personer som har en könsidentitet eller ett beteende som tidvis eller alltid skiljer sig från vad som utifrån stereotypa men utbredda föreställningar kan förväntas beroende på deras biologiska kön. Vidare skulle kommittén behandla termen sexuell läggning i lagstiftningen och överväga om detta begrepp borde ersätta termerna homosexualitet och homosexuell läggning i författningar där det kan vara aktuellt (dir. 2002:11). Enligt 5 § diskrimineringslagen avses med könsöverskridande identitet eller uttryck att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön (p. 2) samt med sexuell läggning homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning (p. 5).

Diskrimineringsförbuden gäller på tio i lagen angivna samhällsområden: 1) arbetslivet, 2) utbildning, 3) arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, 4) start eller bedrivande av näringsverksamhet och yrkesbehörighet, 5) medlemskap i vissa organisationer, 6) varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, 7) hälso- och sjukvården och socialtjänsten m.m., 8) socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd, 9) värnplikt och civilplikt och 10) offentlig anställning. Alla diskrimineringsgrunder gäller inte på samtliga samhällsområden. Framst avser detta den nya diskrimineringsgrunden ålder som ska vara förbjuden i arbetslivet i vid mening och inom utbildningsverksamhet (1–5 ovan).



Lagen innehåller också förstärkta förbud mot repressalier och skyldighet för arbetsgivare, utbildningsanordnare och den som utbildar någon som ska fullgöra värnplikt och civilplikt att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier.

Arbetsgivare samt utbildningsanordnare inom högskolan ska omfattas av skyldigheter i fråga om stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder i samma utsträckning som enligt nuvarande lagar.

Genom lagen har vidare införts en ny form av ersättning till den som diskriminerats: diskrimineringsersättning. En sådan ersättning ska både vara en ersättning för den kränkning som diskrimineringen innebär och avskräcka från diskriminering. Diskriminerande avtal m.m. ska kunna förklaras ogiltiga av domstol.

Lagen innehåller också bestämmelser om aktiva åtgärder i första hand i fråga om kön och etnisk tillhörighet i arbetslivet och i fråga om utbildning.

En ny myndighet – Diskrimineringsombudsmannen – har tillsyn över att lagen följs. De tidigare ombudsmännen Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning har avvecklats.

Diskrimineringsombudsmannen har rätt att i domstol föra talan för en enskild person som anser sig ha blivit diskriminerad. Genom en regel som är ny i förhållande till tidigare lagstiftning införs en talerätt för vissa intresseorganisationer.

### *En reformerad grundlag*

Grundlagsutredningen har i det ovan nämnda betänkandet En reformerad grundlag föreslagit att diskrimineringskyddet i 2 kap. RF utvidgas till att även avse sexuell läggning.

Betänkandet är föremål för remissbehandling.

### **Tidigare behandling**

Motionsyrkanden med samma innebörd som det nu aktuella behandlades våren 2008 i betänkande 2007/08:KU11. Utskottet ville inte föregripa resultatet av den beredning av diskrimineringslagstiftningen som pågick i Regeringskansliet och den proposition som sedermera avlämnades i mars 2008 (prop. 2007/08:95). Den nya diskrimineringslagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 2009.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill avvakta resultatet av beredningen av Grundlagsutredningens förslag att grundlagsskyddet utvidgas till att avse sexuell läggning. Vidare noterar utskottet att den nya diskrimineringslagen, som trätt i kraft den 1

januari 2009, bygger på ett omfattande utredningsarbete. Sammantaget finner utskottet inte skäl att nu förorda ytterligare utredningsåtgärder. Utskottet avstyrker därför motion K389 yrkande 1 (c, fp, v, mp).

## Värdekommission

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker en motion om inrättande av en värdekommission med hänvisning till riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan.

### **Motionen**

Alf Svensson (kd) anför i motion K269 att det behövs en värdekommission för att stimulera en bred offentlig debatt om människovärdet och de mänskliga fri- och rättigheterna. Motionären hänvisar till den norska värdekommissionen och framhåller att det finns anledning att fokusera t.ex. på vilka de grundläggande värdena för ett gott samhälle är och vilka som är inspirationsgivare, på hur etiken/värdena tillägnas, på familjens, skolans, rättssystemets, mediernas och övriga signalgivares betydelse, på hur rättssystemet och rättänkande byggs upp utifrån den gemensamma värdebaser, på samhällsekonomins beroende av en fungerande etik i form av tillit och förtroende, på ekonomins drivkrafter, på familjens betydelse för ett gemenskapstänkande samt på värdebaserens utveckling och betydelse för företags- och organisationskulturer, informationssamhället och ett samhälle med allt större etnisk mångfald.

### **Tidigare behandling**

Motionsyrkanden med samma innebörd har behandlats vid flera tillfällen, av konstitutionsutskottet vid riksmötena 2005/06, 2004/05, 2003/04, 2002/03 och 2001/02 samt dessförinnan av lagutskottet vid riksmötena 2001/02, 2000/01, 1999/2000 och 1998/99.

Lagutskottet har vid fyra tillfällen avstyrkt motioner om tillsättandet av en värdekommission. Senast skedde detta den 24 januari 2002 (2001/02: LU8) då utskottet inledningsvis redovisade att den dåvarande norska regeringen år 1998 tillsatt en kommission, den s.k. Verdikommisjonen, som bestod av företrädare för en mängd olika samhällssektorer. Kommissionens arbete finansierades med statliga medel men var i övrigt helt fristående från staten. Syftet med kommissionen var att den skulle bidra till en bred värdemässig och samhällsetisk mobilisering för att stärka gemenskapsvärderingar och ansvar för miljön och samhället. Arbetet bedrevs bl.a. genom utfrågningar, seminarier, konferenser, massmedieutspel, institutionsbesök,

folkmöten och genom publicering av rapporter och andra publikationer. Kommissionens arbete hade slutredovisats vid lagutskottets behandling. Utskottet fann inte skäl att ändra sitt tidigare ställningstagande.

Vid föregående års behandling av frågan (bet. 2000/01:LU13) hade lagutskottet framhållit att det självfallet inte hade någon annan uppfattning än motionärerna vad gäller det angelägna i att det i så många sammanhang som möjligt förs samtal, diskussioner och debatter i sådana frågor som tagits upp i motionerna. Som utskottet funnit våren 1999 (bet. 1998/99:LU18) och våren 2000 (bet. 1999/2000:LU16) var dock den föreslagna värdekommissionen inte en framkomlig väg om man ville komma vidare med de tankegångar som utskottet givit uttryck för. Utskottet ansåg att det fanns en risk för att bara tillsättandet av en statlig kommission av många kunde uppfattas som ett försök att lägga fast en för alla människor gemensam syn på de frågeställningar som förts fram av motionärerna. Det kunde inte heller uteslutas att samtal och diskussioner i andra sammanhang kring grundläggande mänskliga värden avstannade och det synsätt som kom till uttryck i kommissionen blev allenarådande. Vad en värdekommission skulle kunna lägga fast kunde dessutom endast bli redovisningar av uppfattningar hos enskilda ledamöter i en statlig kommitté. Därtill kom att det inte gick att bortse från att kommissionens slutsatser kunde komma att bli så allmänt hållna att de skulle framstå som ointressanta och att arbetet därmed utförts i onödan. Lagutskottet pekade på att spörsmål som motionärerna önskade få belysta behandlats i Bioteknikkommitténs betänkande Att spränga gränser (SOU 2000:103) och på att myndigheten Forum för levande historia har som övergripande mål att stärka viljan hos var och en att aktivt verka för alla människors lika värde. Det redovisade ledde enligt lagutskottet fram till samma slutsatser som våren 1999 och våren 2000. Utskottet var således inte berett att ställa sig bakom kravet på inrättandet av en svensk värdekommission.

Konstitutionsutskottet avstyrkte i betänkande 2001/02:KU15 en motion om inrättande av en värdekommission då det enligt utskottets mening sänkades anledning att gå ifrån riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan. Även i betänkande 2002/03:KU26 sänkades det enligt utskottets mening anledning att gå ifrån riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan. Inte heller i betänkande 2003/04:KU12 var utskottet berett att ändra sina tidigare ställningstaganden angående en värdekommission. Därefter behandlade utskottet motionsyrkanden om en värdekommission i förenklad form i betänkandena 2004/05:KU17 och 2005/06:KU17.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet delar motionärens uppfattning om att en diskussion kring etik och människovärde är av centralt värde för att skapa ett människovänligt samhälle. Värdegrundsarbetet är viktigt i all mänsklig verksamhet, även den offentliga. Enligt utskottet finns det dock inte skäl till ett tillkännagivande om en värdekommission, varför motion K269 (kd) avstyrks.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008

*2008/09:K206 av Ulrika Karlsson i Uppsala (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förstärkning av den negativa föreningsfriheten.

*2008/09:K269 av Alf Svensson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en värdekommission för att stimulera en bred offentlig debatt om samhällsgemenskapens grundläggande värden såsom människovärdet och de mänskliga fri- och rättigheterna.

*2008/09:K331 av Birgitta Ohlsson (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att krav på integritetskonsekvensutredning införs inför beslut om offentliga och halvoftentliga system som kan påverka medborgarnas personliga integritet.

*2008/09:K332 av Birgitta Ohlsson (fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett förbud bör införas mot att bygga upp tekniska system som i masskala identifierar människor på offentliga platser.

*2008/09:K333 av Birgitta Ohlsson och Agneta Berliner (båda fp):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att på offentliga platser läsa av människor via radioetiketter (RFID) i deras kläder eller andra tillhörigheter måste regleras i lag.

*2008/09:K338 av Börje Vestlund (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om översyn av integriteten i samhället.

*2008/09:K343 av Camilla Lindberg (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om införande av en integritetsbalk.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa obligatoriska integritetskonsekvensanalyser.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förbud mot massövervakningssystem.

*2008/09:K384 av Jan Andersson och Erik A Eriksson (båda c):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den privata äganderätten måste stärkas.

*2008/09:K389 av Camilla Lindberg m.fl. (fp, mp, v, c):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att göra en översyn av förekomsten av återstående diskriminering mot homosexuella, bisexuella och transpersoner i lagstiftningen.

*2008/09:K393 av Eva Johnsson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att anpassa skyddet för den personliga integriteten med teknikutvecklingen gällande filmning och fotograferande i smyg.

*2008/09:A401 av Annie Johansson och Fredrick Federley (båda c):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att erkänna den negativa föreningsfriheten.