Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:19

om grundlagsfäst integritetsskydd (prop. 1987/88:57)

KU
1987/88:19

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 1987/88:57 om grundlagsfäst integritetsskydd. Regeringsförslaget innebär ändringar i den s.k. fri- och rättighetskatalogen i regeringsformens andra kapitel. I 2 kap. 3 § regeringsformen föreslås en grundregel om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering. Vidare föreslås som en följd av detta två andra ändringar i regeringsformen.

Två motioner har väckts med anledning av propositionen. Dessa avstyrks av utskottet, som tillstyrker propositionens förslag. Utskottet hemställer således att riksdagen som vilande antar förslaget till lag om ändring i regeringsformen.

Propositionen

I proposition 1987/88:57 om grundlagsfäst integritetsskydd föreslår regeringen (justitiedepartementet) att riksdagen antar ett förslag till lag om ändring av 2 kap. 3 och 20 §§ samt 8 kap. 18 § regeringsformen (RF). Lagförslaget utgör *bilaga* till betänkandet.

Propositionen anmäldes första gången i riksdagens kammare den 13 november 1987.

Motionsyrkandena

1987/88:K22 av Bengt Harding Olson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen avslår proposition 1987/88:57,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till grundlagsskyddad integritet i enlighet med vad som föreslås i motionen.

1987/88:K23 av Margitta Edgren (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att 2 kap. 3 § RF får följande lydelse: "Varje medborgare är tillförsäkrad skydd mot otillbörligt intrång vid registrering, registerföring och samkörning av uppgifter om honom med hjälp av automatisk databehandling eller annan teknik enligt bestämmelser som meddelas i lag" samt att erforderlig konsekvensändring görs i 2 kap. 20 § RF.

Utskottet konstaterade vid 1985/86 års riksmöte – med anledning av motionsyrkanden om ett grundlagsfäst dataskydd – att data- och offentlighetskommittén (DOK) skulle pröva denna fråga (KU 1985/86:8). Vid det förra riksmötet noterade utskottet att DOK arbetade med inriktningen att i grundlag reglera skyddet för den personliga integriteten (KU 1986/87:7). Kommittén, där alla riksdagspartier är företrädda, har nu i enighet lagt fram ett sådant förslag och detta har legat till grund för propositionen.

I motion K22 anförs att regeringsförslaget inte har granskats av lagrådet och att detta är anmärkningsvärt eftersom det är fråga om en grundlagsändring. Motionären anser att utskottet bör remittera propositionen till lagrådet för det fall den skall ligga till grund för lagstiftning.

I 8 kap. 18 § RF anges vilka lagförslag som enligt huvudregeln bör granskas av lagrådet. Dit hör grundlag om tryckfriheten samt lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare omfattar bestämmelsen t.ex. offentligrättslig lag som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna huvudregel, som har försetts med vissa undantag, omfattar inte andra grundlagsstadganden än tryckfrihetsrättsliga. Utskottet avstyrker motion K22 såvitt nu är i fråga.

Utskottet anser, i likhet med vad som anförs i motionerna, att skyddet för den personliga integriteten på dataområdet är så viktigt att det bör komma till uttryck i grundlagen. Motionärerna anser emellertid att förslaget inte ger ett tillfredsställande skydd. I båda motionerna påtalas att propositionen är oklar vad gäller Sveriges internationella åtaganden på dataområdet. Därvid avses Europarådets konvention om dataskydd och OECD:s riktlinjer om integritetsskydd.

Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter finns intagen som en bilaga till proposition 1981/82:189 om ändring i datalagen. I propositionen föreslogs bl.a. att Sverige skulle ansluta sig till denna konvention. Med anledning av detta föreslogs också ändringar i datalagen (1973:289) och sekretesslagen (1980:100). Regeringens förslag godtogs av riksdagen (KU 1981/82:33, rskr. 349). Sverige har numera tillträtt konventionen. Vad härefter gäller OECD:s riktlinjer, så behandlades även dessa i 1981/82 års proposition (s. 46 f.). Det bedömdes att någon lagändring inte erfordrades med anledning av riktlinjerna, vilka Sverige har åtagit sig att följa. Det internationella samarbetet i datafrågor har också tagits upp i proposition 1984/85:220 om datapolitik (s. 39 ff.).

I motion K22 uttalas att det är ett minimikrav att grundlagen stakar ut en skyddad sfär mot dataintrång. En sådan precisering är enligt motionären möjlig att göra i grundlagens rättighetskatalog. Ledning kan därvid hämtas främst i Europarådets konvention. I detta syfte begär motionären – som i första hand yrkar avslag på propositionen – att DOK efter kompletterande utredning återkommer till frågan om ett grundlagsfäst integritetsskydd i sitt slutbetänkande. I samma motion konstateras att hot mot dataintegriteten kan gälla inte bara enskilda utan också juridiska personer. Motionären vill

därför utvidga skyddet i grundlagen till att omfatta även juridiska personer.

Utskottet har under detta riksmöte avstyrkt ett motionsyrkande om ett lagstadgat skydd i datasammanhang för företagens integritet (KU 1987/88:5, s. 22). Utskottets m-ledamöter reserverade sig till förmån för en utredning av frågan. Riksdagen följde utskottet (rskr. 10). I den nu föreliggande propositionen avvisas för närvarande tanken på ett sådant skydd (s. 10). Integritetsskyddet för företag i samband med automatisk databehandling (ADB) har också berörts i proposition 1987/88:65 om vissa ändringar i reglerna om taxeringsrevision, m.m. Därvid erinrades bl.a. om de nyss återgivna uttalandena.

I motion K23 begärs en precisering och viss utvidgning av förslaget om ett grundlagsfäst integritetsskydd. Motionären anser att grundlagsregeln uttryckligen bör skydda mot otillbörligt intrång. Vidare bör skyddet utsträckas att gälla inte bara registrering av uppgifter utan också registerföring och samkörning av uppgifter. Dessutom bör bestämmelsen avse alla slag av sådan hantering av uppgifter, oavsett om det sker med hjälp av ADB eller med annan teknik.

I den nu föreliggande propositionen avvisas tanken på att för närvarande reglera även annan registrering än sådan som sker med hjälp av ADB (s. 10). Utskottet är av samma mening. Av de förslag som i övrigt tas upp i motion K23 behandlar propositionen avgränsningen av skyddet. I denna del, som har samband med vad som i båda motionerna uttalas om att skyddet är oklart, anförs i propositionen bl.a. att den personliga integriteten inte kunnat ges en närmare definition som ett rättsligt begrepp samt att den mycket väl kan ha olika innebörd vid skilda tidpunkter och förhållanden. Det anges att detsamma gäller det otillbörlighetsrekvisit som används i datalagen (s. 10 f.). Utskottet ställer sig bakom även dessa uttalanden. Det finns i detta sammanhang anledning konstatera att begreppet registrering även innefattar registerföring och samkörning samt att den närmare regleringen i dessa hänseenden sker i datalagen.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motionerna K22 och K23 samt föreslår att riksdagen som vilande antar det framlagda förslaget till lag om ändring i regeringsformen.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till proposition 1987/88:57 samt med avslag på motionerna 1987/88:K22 och 1987/88:K23 som vilande antar det i *bilaga* intagna förslaget till lag om ändring i regeringsformen.

Stockholm den 2 februari 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt-Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp), Bo Hammar (vpk) och Stig Bertilsson (m).

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 20 §§ samt 8 kap. 18 § regeringsformen[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §	
Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.	
	Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare angives i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.
20 §	
Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om	
1. skydd mot tvång att deltaga i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning (2 § andra meningen),	
	2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling (3 § andra stycket),
2. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (4 och 5 §§),	3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (4 och 5 §§),
3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),	4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),
4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),	5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),
5. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),	6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),
6. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),	7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),
7. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),	8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

[1] Regeringsformen omtryckt 1985:866.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8. rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (18 §).	9. rätt till ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande (18 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),

2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning (2 § första meningen),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

4. skydd mot frihetsberövande (8 § första meningen),

5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott (9 § andra och tredje styckena),

6. offentlighet vid domstolsförhandling (11 § andra stycket),

7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning (12 § andra stycket tredje meningen),

8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §).

På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket.

8 kap.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i högsta domstolen och regeringsrätten. Yttrande från lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare angives i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att lagrådet icke har	Yttrande av lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. *3 § andra stycket*, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 20 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.	härtill. Att lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

gotab Stockholm 1988 14482