

Sammanfattning

Detta delbetänkande innehåller en bred kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten men däremot inga lagförslag eller överväganden rörande någon ny generell reglering på området. I ett tjugotal på varandra följande avsnitt sammanfattas i förevarande volym regelverket på olika områden (en mer fullständig redogörelse finns i betänkandets andra del). I anslutning till vart och ett av dessa avsnitt redovisar kommittén sin bedömning av rättsläget utifrån ett integritetsskyddsperspektiv. De samlade bedömningarna jämte kommitténs övergripande slutsatser återfinns sedan i kapitel 24 Sammanfattande analys. Det kapitlet innesluter följaktligen essensen av kommitténs arbetsresultat och utgör i sig en sammanfattning av betänkandets innehåll. Så som betänkandet således är strukturerat har kommittén inte funnit det påkallat att utarbeta en sammanfattning av traditionellt slag; en sådan skulle i huvudsak endast komma att upprepa innehållet i kapitel 24 Sammanfattande analys. Den följande redogörelsen är därför tämligen kortfattad och har delvis karaktär av en utvidgad och kommenterad innehållsförteckning.

Kapitel 1 Utredningsuppdraget

I kapitlet redogörs för kommitténs direktiv och för betänkandets disposition samt för hur utredningsarbetet har bedrivits.

Kapitel 2 Utgångspunkter och avgränsningar

Här beskrivs översiktligt de internationella konventioner och svenska grundlagsbestämmelser som syftar till att ge skydd åt den enskildes integritet. Dessa grundläggande regler kommer kommittén senare att behandla mer utförligt i sitt slutbetänkande.

I kapitlet undersöks också hur begreppet personlig integritet har definierats i olika sammanhang samt anges en praktiskt fungerande metod för att avgränsa det skyddsvärda område som kommittén har i uppgift att kartlägga och analysera. Avgränsningen bör enligt kommittén ta sin utgångspunkt i informationen om den enskilde och inkludera användningen av identifieringsdata. Det konstateras att en sådan avgränsningsmetod fångar in de mest skyddsvärda inre skikten av den personliga integriteten och är väl lämpad att ligga till grund för kartläggningsarbetet.

Vidare ges en översikt över den tekniska utvecklingen som har betydelse för integritetsskyddet. Inte bara dagens teknik beskrivs utan också en tänkbar framtida utveckling. Två aktuella utvecklingslinjer anges: En där syftet direkt är att åstadkomma ökad kontroll, spårbarhet och övervakning av individer samt en annan där tekniken i sig är harmlös men där dess tillämpning kan förorsaka integritetsskadliga sidoeffekter.

Kapitel 3 Kommitténs attitydundersökning i sammandrag

Kapitlet sammanfattar resultatet av en attitydundersökning som kommittén låtit utföra i samarbete med Statistiska centralbyrån.

Syftet med undersökningen har varit att få en ungefärlig uppfattning om allmänhetens inställning till behovet av skydd för den personliga integriteten, särskilt när detta behov kommer i konflikt med andra berättigade intressen. Drygt 1 000 slumpvis utvalda personer besvarade ett 80-tal frågor på en rad olika områden av betydelse för integritetsskyddet. Undersökningen, som torde vara den första i sitt slag som inte har varit avgränsad till en viss fråga eller till någon särskild aspekt på integritetsskyddet, redovisas i sin helhet i en bilaga till betänkandet.

Kapitel 4 Generella skyddsregler i vanlig lag

I detta kapitel redogörs för regler i vanlig lag som syftar till att skydda den personliga integriteten i mer generell bemärkelse och alltså inte endast inom ett visst område. Hit hör i främsta rummet brottsbalkens bestämmelser om fridsbrott, ärekränkning och brott mot tystnadsplikt samt vissa bestämmelser som kan grunda rätt till skadestånd vid kränkningar av den personliga integriteten. Kapitlet avslutas med en relativt utförlig genomgång av generellt tillämpliga EG-rättsliga respektive svenska bestämmelser om skydd för personuppgifter i samband med framför allt automatiserad databehandling. Redovisningen av de generella skyddsreglerna i detta kapitel utgör en nödvändig bakgrund till de särskilda skyddsregler som finns på de olika specifika rättsområdena. Någon analys av i vad mån det generellt gällande integritetsskyddet är tillfredsställande reglerat görs dock inte i detta sammanhang, utan är en uppgift som kommittén återkommer till i sitt slutbetänkande.

Kapitel 5 Skatteområdet

Kommittén konstaterar bland annat att det inte har lämnats någon godtagbar förklaring till varför möjligheterna att på skatteområdet lämna ut uppgifter till andra myndigheter är mycket större än på andra områden där absolut sekretess gäller. Vidare har bestämmelserna om att skattebrottsenheterna inom Skatteverket skall ha direktåtkomst i beskattningsdatabasen införts utan en tillräcklig redovisning och analys av behovet och av konsekvenserna för integritetsskyddet. Den avvägning mellan behovet av effektivitet och behovet av integritetsskydd som finns redovisad i lagmotiven är, delvis som en konsekvens av den bristfälliga behovsanalysen, inte heller tillräcklig.

Kapitel 6 Exekutionsväsendet

År 2001 infördes i lagstiftningen en förstärkt sekretess på kronofogdemyndigheternas område. Ett bakomliggande syfte var att få till stånd ett effektivare informationsutbyte mellan kronofogdemyndigheterna och andra myndigheter. Tanken var att om sekretessen hos kronofogdemyndigheterna stärktes skulle andra myndigheter i ökad utsträckning kunna lämna känslig information vidare till kronofogdemyndigheterna. I lagstiftningsärendet redovisades inte i vad mån det kunde finnas andra, för integritetsskyddet mindre ingripande, möjligheter för kronofogdemyndigheterna

att använda sig av enligt sekretesslagstiftningen för att uppnå det önskade effektivitetsmålet. Kommittén konstaterar att det av den anledningen saknas underlag för att kunna bedöma hur nödvändig lagändringen var. Inte heller redovisades det vilka konsekvenser som kunde förväntas från integritetsskyddssynpunkt av ett ökat informationsflöde mellan olika myndigheter.

Vidare anmärker kommittén att bestämmelserna om behandling av personuppgifter som tar sikte på eller får återverkningar på frågan om utlämnande av uppgifter från Kronofogdemyndigheten, har utformats utan att det tydliggjorts hur bestämmelserna förhåller sig till regler om sekretess. En förstärkning av integritetsskyddet har däremot blivit följden av att det införts sekretess för enstaka skuldbelopp.

Kapitel 7 Kreditupplysning och inkasso

På området för kreditupplysning och inkasso anser kommittén att det från integritetsskyddssynpunkt är olyckligt att skyddet för den enskildes integritet, som annars följer av framför allt kreditupplysningslagen, inte kan upprätthållas vid kreditupplysning via Internet eller andra elektroniska kommunikationstjänster. Förhållandet utnyttjas av bland andra företag som erbjuder kreditupplysning via SMS-meddelanden och en webbplats. Dessa företag kan utan risk för påföljd underlåta att iaktta kravet på att lämna en kreditupplysningskopia till den som avses med upplysningen och har heller ingen skyldighet att rätta oriktiga eller missvisande uppgifter. Grundorsaken till problemet är att det år 2003 infördes vissa grundlagsändringar som syftade till att stärka skyddet för yttrandefriheten. De risker som ändringarna förde med sig för den personliga integriteten uppmärksammades alltför litet i lagstiftningsärendet.

Kapitel 8 Domstolarna

De regler som på domstolsområdet berör integritetsskyddet grundas på sedan lång tid vedertagna värderingar. Reglerna innebär att intresset av offentlig insyn i många fall ges företräde framför enskildas intresse av skydd för den personliga integriteten. Emellertid konstaterar kommittén att de frågor om sekretess som uppkommer i samband med olika handläggningsåtgärder ofta är relativt komplicerade samt att det i stor utsträckning har överlämnats till domstolen själv att ta ställning till dessa frågor. Som såväl JO som JK påtalat förekommer det också felaktigheter vid domstolarnas handläggning av hithörande frågor. Mot den bakgrunden ifrågasätter kommittén om inte mer resurser, främst i form av utbildningsinsatser, bör avsättas till domstolarnas handläggning av sekretessfrågor.

Kommittén framhåller också att det inte är tillfredsställande att domstolarnas behandling av personuppgifter ännu inte har blivit föremål för annat än en provisorisk lagreglering.

Kapitel 9 Straffprocessuella tvångsmedel

Genom lagstiftning år 2004 fick polisen ökade möjligheter att

använda hemliga tvångsmedel. Det skedde genom att andra principer antogs än de som lagstiftaren tidigare under lång tid hade sagt vara grundläggande från rättssäkerhets- och integritetsskyddssynpunkt. Såvitt framgår av lagmotiven genomfördes reformen utan att nya eller tidigare okända omständigheter åberopades och utan att de negativa effekterna för den enskildes integritetsskydd analyserades så ingående som man hade kunnat förvänta sig vid en så stor förändring. Någon bedömning av om det polisiära behovet av ändringarna stod i proportion till de åtföljande försämringarna i integritetsskyddet, redovisades heller inte i lagstiftningsärendet, vilket särskilt mot bakgrund av frågans betydelse måste betraktas som en brist.

Kommittén konstaterar vidare att den parlamentariska kontrollen över tvångsmedelsanvändningen är svag och i praktiken inskränkt till jämförelser mellan andelen resultatrika tvångsmedelsanvändningar från ett år till ett annat. Den årliga redovisningen till riksdagen baseras i stort sett enbart på uppgifter från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Dessa uppgifter sätts inte i relation till andra relevanta uppgifter. På senare år har en kraftig ökning skett av antalet meddelade tillstånd till användning av tvångsmedel. Vad denna ökning beror på går inte att avläsa i de lämnade redovisningarna. Årsvisa fluktuationer i antalet meddelade tillstånd och i antalet resultatrika fall kommenteras inte närmare. Inte heller redovisas bakgrundsmaterial och jämförande material. Åtskilliga anmärkningar av systemkaraktär kan alltså riktas mot det sätt varpå den parlamentariska kontrollen över tvångsmedelsanvändningen bedrivs. Trots att bristerna har varit kända under lång tid har ingen ny ordning för insyn och kontroll införts. Det nyligen införda systemet med offentliga ombud utgör enligt kommitténs mening ett välkommet initiativ från statsmakternas sida, inte minst mot bakgrund av den ökade risk för integritetsförluster som 2004 års reform innebär. Det är emellertid svårt att bedöma i vad mån ordningen med offentliga ombud har fyllt sitt syfte, eftersom det ännu inte gjorts en noggrann uppföljning och utvärdering av hur väl ordningen har fungerat. I kapitlet redogör kommittén också för de i riksdagen vilande regeringsförslagen om hemlig rumsavlyssning (s.k. buggning) och om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (användande av tvångsmedel i preventivt syfte). Kommittén tar i sak inte ställning vare sig för eller emot förslagen men riktar kritik mot det sätt varpå förslagen har tagits fram och presenterats. Särskilt gäller detta beskrivningen av förslagets integritetsskadliga effekter, som kommittén finner vara otillräcklig, samt tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Kommittén tar också de båda lagstiftningsärendena som utgångspunkt för ett antal reflektioner av mer allmän karaktär när det gäller integritetsskyddet i lagstiftningen.

Kapitel 10 Polisens spaningsmetoder

För att kunna fullgöra sina uppgifter är polisen beroende av spaningsmetoder som innebär någon form av avlyssning eller övervakning och som många gånger sker i hemlighet. Vissa metoder

förutsätter att tekniska hjälpmedel används, såsom handmanövrerade kameror, dolda kroppsmikrofoner, inspelningsapparat och pejlingsutrustning. Metoderna ger i stor utsträckning upphov till kränkningar av enskildas personliga integritet. Även om lagenligheten av en del av dessa metoder genom åren har ifrågasatts från olika håll, kan bedömningen inte göras att polisen bör avstå från att i nuvarande omfattning använda de aktuella metoderna på grund av att de alltför mycket inkräktar på den personliga integriteten. Däremot är det önskvärt att integritetskänsliga spaningsmetoder blir föremål för reglering. Det oreglerade tillstånd som nu råder synes medföra betydande risker för att det lokalt eller på individnivå föranstaltas om spaningsmetoder som inte tillräckligt beaktar integritetsskyddsintresset. Först genom en reglering blir det möjligt att generellt dra rågången mellan tillåtna och icke tillåtna metoder samt ta ställning till andra frågor av betydelse för integritetsskyddet, såsom vem som skall ha behörighet att besluta om teknisk spaning och vilka kompensatoriska skyddsåtgärder som behövs.

Kapitel 11 Sekretess och behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

Behovet av en ny polisregisterlagstiftning har länge varit känt. Redan år 1999 bedömde regeringen att det av hänsyn till integritetsskyddet var viktigt med en översyn av reglerna om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Det måste emellertid konstateras att detta översynsarbete ännu inte har lett till någon ny lagstiftning. Förhållandet är desto mer beklagligt som polisen under senare år har fått tillgång till en allt större mängd integritetskänslig information och även med tanke på det omfattande och energiska reformarbete som samtidigt ägt rum i syfte att ge polisen effektivare metoder att hämta in information både för spaning och brottsutredning. De faror för den personliga integriteten som följt med dessa ökade polisiära befogenheter har alltså inte kompensats genom stramare och säkrare personregisterregler. Kommittén gör bedömningen att det uteblivna reformarbetet på detta område inte är acceptabelt från integritetsskyddssynpunkt. Nyligen fick polisen väsentligt utvidgade möjligheter att registrera uppgifter från DNA-analyser. Allmänt sett kan det förefalla som om de integritetsförluster som lagändringen innebar, uppvägs av de starkt förbättrade möjligheterna att klara upp brott. Emellertid hade regering tidigare avvisat en så långtgående registreringsmöjlighet som infördes genom reformen. Skälet till att denna mer restriktiva inställning frångicks framgår inte av lagmotiven, vilket gör det svårt att bedöma om behovet av lagändringen stod i proportion till dess negativa inverkan på integritetsskyddet.

Kapitel 12 Den civila säkerhetstjänsten (Säkerhetspolisen)

Säkerhetstjänstkommissionen uttalade år 2002 skarp kritik både mot den lagstiftning som reglerar tvångsmedelsanvändningen inom Säkerhetspolisen och mot det sätt varpå denna lagstiftning tilläm-

Sammanfattning SOU 2007:22

pas. Kommissionens kritik har emellertid ännu inte föranlett någon ny ordning för insyn och kontroll. Mot registerhanteringen inom Säkerhetspolisen har anmärkningar riktats inte bara av kommissionen utan även av Registernämnden, varvid gjorts gällande att lagstiftningen och tillämpningen av denna i en rad hänseenden inte tillräckligt beaktar rättssäkerhets- och integritetsskyddsaspekter. Registernämndens år 1998 uttalade rekommendation att regeringen borde grundligt överväga hur polisdatalagen skulle kompletteras med föreskrifter i fråga om registrering av uppgifter i Säkerhetspolisens register har ännu inte lett till resultat, i följd varav Registernämndens farhågor att regeringsformens förbud mot åsiktsregistrering överträds alltjämt är relevanta. Enligt kommitténs uppfattning är det angeläget att de av Säkerhetstjänstkommissionen och Registernämnden påtalade riskerna för olovlig åsiktsregistrering åtgärdas och att pågående arbete med att förstärka den parlamentariska kontrollen slutförs. Innan så har skett skulle det från integritetsskyddssynpunkt framstå som betänkligt att ge Säkerhetspolisen tillgång till nya former av tvångsmedelsanvändning som skulle innebära att ännu mer integritetskänslig information ansamlades hos Säkerhetspolisen. Om Säkerhetspolisen ges möjlighet att använda tvångsmedel också för att förhindra brottslig verksamhet, är en naturlig konsekvens att behovet av 1952 års tvångsmedelslag ses över.

Kapitel 13 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst

I kapitlet pekar kommittén på flera förhållanden inom försvarsverksamheten som är otillfredsställande från integritetsskyddssynpunkt. Bland annat påvisas att Försvarets radioanstalts signalspaning till stor del kan utföras utan några som helst författningensliga begränsningar, både med avseende på vilka uppdragsgivarna kan vara och vilka sökbegrepp och andra parametrar som skall styra verksamheten. Särskilt betänklig är från denna synpunkt den signalspaning som bedrivs vid sidan av försvarsunderrättelseverksamheten. När sådan signalspaning utförs till exempel i brottsbekämpande syfte på uppdrag av Säkerhetspolisen omfattas den inte heller av reglerna för Försvarets underrättelsenämnds tillsyn. En generell brist inom försvarsverksamheten anser kommittén vara att denna verksamhet inte är underkastad någon sekretessbestämmelse som syftar till att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom verksamheten.

Kapitel 14 Gränskontroll

Kommittén konstaterar att sekretessen för fotografier i passregistret relativt nyligen har förstärkts. Härigenom har också integritetsskyddet för passens innehavare förbättrats. Generellt sett måste dock regleringen av behandling av personuppgifter i passregistret anses vara bristfällig. Exempelvis saknas regler om vilka uppgifter registret får innehålla och vad som i övrigt gäller för behandlingen. Reglerna saknar dessutom lagform.

Den utvidgade skyldighet som införts för lufttransportörer att lämna uppgifter om passageraruppgifter har inte heller fått en från integritetsskyddssynpunkt tillfredsställande utformning, eftersom det inte framgår av reglerna vilka skäl som skall ligga till grund för en begäran om uppgifter. Kommittén noterar att det syfte för vilket de aktuella passageraruppgifterna får behandlas, är mycket vagt preciserat i lagen. Detta är olyckligt från integritetsskyddssynpunkt med tanke på att syftet är avgörande för huruvida direktåtkomst får ske och om normal gallringstid får överskridas. Kommittén bedömer vidare att de lagar som reglerar behandlingen av personuppgifter i Tullverkets fiskala verksamhet, liksom i den brottsbekämpande verksamheten, har utformats utan tillräckligt avseende till vad som gäller enligt det grundläggande regelsystem som finns i sekretesslagen. Förhållandet kan leda till oklarheter om vad som gäller i fråga om utlämnande av uppgifter. Anmärkningsvärt är också att de brottsbekämpande enheterna inom Tullverket har medgivits åtkomst till databasen i den fiskala verksamheten, den så kallade tulldatabasen, utan att integritetsskyddsfrågorna, såvitt framgår, blivit tillräckligt och klart belysta.

Kapitel 15 Hantering av post och elektroniska kommunikationstjänster

I detta kapitel finner kommittén bland annat att integritetsskyddet vid hantering av abonnentuppgifter inom ramen för elektronisk kommunikation i vissa avseenden inte når upp till den nivå som lagstiftaren har avsett. Förhållandet har samband med de grundlagsändringar som infördes år 2003, varigenom envar gavs möjlighet att på ett enkelt sätt skaffa sig grundlagsskydd för uppgifter som lämnas via Internet. Följden har blivit att de regler som tillgodoser integritetsskyddet i lagen om elektronisk kommunikation i betydande utsträckning har satts ur spel.

Kommittén konstaterar också att det våren 2006 antagna EGDirektivet om lagring av teletrafikuppgifter kommer att försvaga skyddet för den personliga integriteten. Anledningen är att Sverige måste införa en lagstadgad skyldighet att samla in teletrafikuppgifter i större omfattning och lagra dessa under längre tid än vad som är tillåtet i dag då teleoperatörerna i eget intresse sparar vissa uppgifter av framför allt debiteringstekniska skäl. En ökad informationsvolym innebär också allmänt sett en ökad risk för läckage av känsliga uppgifter till obehöriga och för så kallad ändamålsglidning, dvs. att informationen småningom kommer att användas för något annat samhällsnyttigt ändamål än den varit avsedd för.

Kapitel 16 Allmän kameraövervakning

Kommittén konstaterar att lagen om allmän kameraövervakning föreskriver samma integritetsskydd vid övervakning av exempelvis en arbetsplats eller i en skollokal där hundratals människor vistas dagligen, som vid helt privat övervakning i ett enskilt hem. En sådan brist på precision i lagstiftningen är inte ändamålsenlig utan

leder i det ena fallet till ett för svagt och det i andra fallet till ett oproportionerligt starkt integritetsskydd. Från integritetsskyddssynpunkt är det enligt kommitténs mening inte heller acceptabelt att möjligheten att använda dold övervakning med stöd av reglerna i lagen om allmän kameraövervakning fortfarande kvarstår, trots att lagstiftaren sedan länge varit på det klara med att möjligheten till dold övervakning borde regleras uteslutande genom lagen om hemlig kameraövervakning. Lagstiftarens passivitet i detta avseende har i praktiken fått till följd att det är möjligt att anordna dold kameraövervakning med kringgående av den strängare integritetsskyddsprövning som gäller enligt lagen om hemlig kameraövervakning.

Kapitel 17 Hälsa- och sjukvård

Kommittén inleder med att slå fast att det kommer att få stor betydelse för integritetsskyddet på detta område i vad mån själva utgångspunkten för all hälso- och sjukvård – patientens rätt till självbestämmande och integritet – tas i beaktande i det reformarbete som har inletts genom Patientdatautredningens arbete. Inom hälso- och sjukvården har en väsentlig försvagning av integritetsskyddet skett genom nyligen införda ändringar i sekretesslagen som syftar till ett ökat utlämnande av uppgifter till brottsutredande myndigheter. I detta sammanhang har också vittnesplikten i domstol för viss hälso- och sjukvårdspersonal utökats väsentligt. Kommittén konstaterar att dessa försvagningar av integritetsskyddet har gjorts utan att behoven av ett utökat uppgiftsutlämnande har redovisats på ett tillfredsställande sätt och utan att konsekvenserna för integritetsskyddet har analyserats. Inom den psykiatriska tvångsvården har reformer genomförts i syfte att stärka patienternas rättssäkerhet och integritet. Socialstyrelsens tillsyn över huruvida kraven på rättssäkerhet uppfylls inom vården synes emellertid inte fungera väl. Detta förhållande finner kommittén betänkligt från integritetssynpunkt, särskilt med tanke på att flertalet av de tvångsåtgärder som vidtas inom vården inte kan överklagas. Vad särskilt gäller den kategori av patienter som saknar förmåga att själva ta ställning till frågor om vård och behandling bedömer kommittén att respekten för individens självbestämmande och integritet inte kan anses vara tillräckligt beaktad så länge som det i lagstiftningen saknas regler om legala ställföreträdare.

Kapitel 18 Forskning och statistik

I kapitlet konstateras att sekretessreglerna på forskningsområdet är svåröverskådliga och fragmentariska. Förhållandet innebär bland annat svårigheter för forskningshuvudmännen att ge forskningspersonerna korrekt information om vad som kommer att gälla i fråga om skydd för personernas uppgifter. Den nyligen införda etikprövningslagen har inte heller fått en alltigenom tillfredsställande utformning. Det är oklart vilka villkor rörande skydd för den enskilde som enligt lagen bör ställas upp vid etikprövningen, och lagen har fått ett så snävt tillämpningsområde att forskning

som tidigare etikprövades nu inte blir föremål för någon prövning alls. Från integritetsskyddssynpunkt är det också otillfredsställande att lagen medger integritetskänslig forskning på personer som inte har förmåga att själva lämna samtycke och som heller inte har legala ställföreträdare utsedda för sig.

Införandet av lagen om genetisk integritet innebar en förstärkning av integritetsskyddet inom forskningen. Emellertid får det anses som en brist att det i lagen inte klart anges vem som har tillsynsansvaret för hela lagens efterlevnad. Lagen saknar också en heltäckande bestämmelse om den enskildes rätt vid kränkningar som består i att lagens regler inte efterlevs.

Kapitel 19 Socialtjänst

I detta kapitel konstaterar kommittén att behandling av personuppgifter inom socialtjänsten är utförligt reglerad. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden omfattas av sträng sekretess, och integritetsskyddet kompletteras av regler om hur handläggning och dokumentation skall ske. Trots dessa förtjänster är skyddet för den personliga integriteten bristfälligt i vissa avseenden.

Sålunda är sekretessgränserna inom socialtjänstområdet otydliga, vilket skapar osäkerhet och risk för ett otillåtet stort utbyte av känslig information. Förhållandet mellan bestämmelserna om barns rätt att komma till tals och om föräldrarnas rätt att besluta för barnets räkning är otydligt uttryckt i lagstiftningen och i vissa avseenden motsägelsefullt, vilket kan leda till omotiverade integritetsförluster för barnen. Vid nyligen företagna förändringar i sekretessskyddet på socialtjänstområdet förefaller integritetsskyddet inte ha värderats och avvägts mot effektivitet och andra motstående intressen i den utsträckning som hade bort ske på detta mycket integritetskänsliga område.

Kapitel 20 Skola och skolhälsovård

För kommittén står det klart att den nya lagstiftningen till skydd för kränkningar av elever har inneburit en förbättring av skyddet för den personliga integriteten. En riskfaktor från integritetsskyddssynpunkt är dock att dokumentationen om enskilda elever liksom tillgängligheten till denna dokumentation ökar i den ordinarie undervisningen. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om skolekretessens avgränsning till uppgifter i den elevvårdande verksamheten är ändamålsenlig. En annan brist, som kan gå ut över elevernas rätt till integritet, är att skolpersonalens befogenheter att ingripa för att säkerställa ordning och säkerhet i skolan inte är reglerade på ett tillräckligt tydligt sätt.

Barnkonventionens krav på att barn skall ha rätt till likvärdigt skydd för sitt privat- och familjeliv, oberoende av skolform, beaktas inte i full omfattning i lagstiftningen. Även om problemet kan framstå som svårlöst är det från integritetssynpunkt inte tillfredsställande att elever i kommunala skolor åtnjuter ett sämre skydd än friskolornas elever.

Kapitel 21 Socialförsäkring

I detta kapitel konstaterar kommittén att det regelsystem som styr socialförsäkringen är omfattande, svårtillgängligt och i vissa avseenden otydligt och inkonsekvent. Sammantaget innebär detta en ökad risk för att den enskildes personliga integritet kränks i handläggningen och att oriktiga beslut fattas. Felaktiga utbetalningar kan ge anledning till utredningar som orsakar svåra och ibland onödiga ingrepp i den personliga integriteten. Den ofantliga mängd känsliga personuppgifter som hanteras i socialförsäkringssystemet motiverar att behandlingen av personuppgifter regleras genom särlagstiftning. Även denna lagstiftning är emellertid svårtillgänglig vilket kan få negativa integritetsskyddskonsekvenser för den enskilde och försämra dennes möjligheter att bevaka sina intressen. Vidare noterar kommittén att Försäkringskassans informationsutbyte med andra myndigheter är omfattande och fortlöpande utökas. En ambitiös utvärdering av konsekvenserna för enskildas personliga integritet skulle behöva göras för att få underlag för en korrekt bedömning av i vad mån värdet av det ökade informationsutbytet står i proportion till dessa negativa konsekvenser.

Kapitel 22 Arbetslivet

Det saknas ett sammanhållet regelverk som tydligt anger var gränserna går för arbetssökandes och arbetstagares integritetsskydd. I vissa avseenden är det även oklart vad som rättsligt sett gäller, exempelvis i fråga om drogtestar på arbetsplatsen. Dessa brister har länge varit kända. Från integritetsskyddssynpunkt är det angeläget att det utredningsarbete som för närvarande pågår på området leder till resultat.

Kapitel 23 Massmedier och Internet

Utan att anlägga någon egen värdering av frågan konstaterar kommittén att den vidsträckta tryck- och yttrandefrihet som garanteras genom våra grundlagar har ett pris i form av ett allmänt sett ganska svagt skydd för den enskildes privatliv. Den som får sin integritet kränkt i de grundlagsskyddade medierna har generellt sett små möjligheter att få upprättelse, såväl i ekonomiskt som i ideellt hänseende.

I ett avseende är integritetsskyddet emellertid svagare än vad det skulle behöva vara. År 2003 infördes nämligen grundlagsändringar som syftade till att genom en utvidgning av det så kallade databasskyddet ytterligare stärka yttrandefriheten men som fick till konsekvens att den som får sin integritet kränkt genom att uppgifter, bilder eller filmer läggs ut på Internet av en användare som skaffat sig ett frivilligt grundlagsskydd, i praktiken nästan aldrig kan göra gällande någon rätt till upprättelse. Det måste betecknas som en brist under lagstiftningens utarbetande att dessa och andra med lagändringen sammanhängande försämringar av integritetsskyddet inte alls berördes i det aktuella kommittébetänkandet eller i regeringens proposition i ärendet.

Det är vanskligt att säga vad resultatet skulle ha blivit om lagstiftningens konsekvenser fullt ut hade stått klara för regeringen och riksdagen i det aktuella lagstiftningsärendet. I vilket fall som

helst konstaterar kommittén för sin del att de berörda grundlagsändringarna har bidragit till en väsentlig försämring av integritetsskyddet på det mediala området.

Kapitel 24 Sammanfattande analys

I detta kapitel sammanfattar kommittén, på sätt framgår av den föregående redogörelsen, sin analys av det sakliga innehållet i sådan lagstiftning som berör den personliga integriteten.

Kommittén uppehåller sig i kapitlet även 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 integritetsskyddsintresset och andra intressen. Särskilt analyserar kommittén hur proportionalitetsprincipen, som ingår i både regeringsformen 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 inte sällan varit att det helt enkelt inte har tagits fram något underlag som gjort det möjligt att närmare bedöma de effekter som påverkar integritetsskyddet.

Vid sidan härav framför kommittén åtskilliga andra anmärkningar av system- och metodkaraktär och påvisar hur brister i dessa hänseenden har lett till ett sämre integritetsskydd än vad som hade behövt vara fallet.

På den i direktiven ställda frågan om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat, ger kommittén i detta sammanfattande kapitel ett klart nekande svar. Kommittén uttalar en förhoppning om att dess kartläggning och analyser kommer att öka medvetandet om integritetsskyddsaspekternas betydelse i lagstiftningsarbetet. Den genomgång som kommittén redovisar och den kritik som den i vissa avseenden framför bör enligt kommitténs mening kunna tjäna till ledning för det framtida lagstiftningsarbetet och bidra till att undvika icke sakligt motiverade integritetsförluster.

Appendix – Integritetsskyddet i samhällsdebatten

Detta avsnitt innehåller en översikt över efterkrigstidens svenska integritetsskyddsdebatt och ger på så sätt en allmän bakgrund till utredningsuppdraget.

Kapitel 25 – 39 Regelverket

I denna del av betänkandet redogör kommittén mer ingående för sådan lagstiftning som berör skyddet för den personliga integriteten på flertalet av kartläggningsområdena. Det är inte nödvändigt att ta del av denna redogörelse för att förstå kommitténs analys i kapitlen 5–24.