

# Skyddet för den personliga integriteten

*Bedömningar och förslag*

*Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén*

*Stockholm 2008*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2008:3

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

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

Stockholm 2008

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

## Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet Beatrice Ask

Regeringen bemyndigade den 7 april 2004 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté (Ju 2004:05) med högst elva ledamöter med uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten samt överväga dels om 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen bör ändras, dels om det vid sidan av befintlig lagstiftning behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Rättschefen Olle Abrahamsson förordnades den 13 maj 2004 att vara ordförande i kommittén. Till ledamöter i kommittén förordnades den 27 augusti 2004 riksdagsledamöterna Inger Davidson, Christer Engelhardt, Liselott Hagberg, Inger René och Alice Åström samt dåvarande riksdagsledamöterna Anders Bengtsson, Leif Björnlod, Agne Hansson, Barbro Hietala Nordlund och Ulla Wester. Inger Davidson entledigades den 4 oktober 2004 och samma dag förordnades dåvarande riksdagsledamoten Olle Sandahl att som ledamot ingå i kommittén. Den 23 oktober 2006 entledigades Barbro Hietala Nordlund som ledamot i kommittén med verkan fr.o.m. den 1 november 2006.

Den 18 januari 2007 beslutade regeringen med ändring av tidigare beslut att kommittén skall bestå av högst tolv ledamöter, varefter riksdagsledamöterna Bertil Kjellberg och Annie Johansson den 22 januari 2007 förordnades till ledamöter i kommittén.

Kommittén antog namnet Integritetsskyddskommittén.

Till experter förordnades den 9 september 2004 numera ämnesrådet Katrin Hollunger Wågner, byråchefen Daniel Kjellgren och chefsjuristen Leif Lindgren.

Som sekreterare i kommittén anställdes den 16 augusti 2004 numera kammarrättsrådet Elisabet Reimers och den 1 april 2006 numera rådmannen Märith Bergendahl.

Den 29 mars 2007 överlämnade kommittén delbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten, Kartläggning och analys* (SOU 2007:22).

Kommittén överlämnar nu slutbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten, Bedömningar och förslag*.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 23 januari 2008

Olle Abrahamsson

Anders Bengtsson

Christer Engelhardt

Agne Hansson

Bertil Kjellberg

Olle Sandahl

Alice Åström

Leif Björnlod

Liselott Hagberg

Annie Johansson

Inger René

Ulla Wester

/

Märit Bergendahl

Elisabet Reimers

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>27</b>
<b>Inledning</b>	
<b>1 Kommitténs uppdrag och arbete</b> .....	<b>37</b>
1.1 Direktiven.....	37
1.2 Kommittéarbetet.....	39
1.3 Slutbetänkandets disposition .....	41
<b>2 Tidigare utredningar med uppgift att överväga ett generellt integritetsskydd</b> .....	<b>43</b>
2.1 Inledning.....	43
2.2 1966 års integritetsskyddskommitté.....	44
2.2.1 Utredningsuppdraget .....	44
2.2.2 Skydd mot avlyssning.....	45
2.2.3 Olovlig fotografering och kameraövervakning.....	47
2.2.4 Reklam och integritet .....	52
2.2.5 Privatlivets fred.....	56
2.3 Yttrandefrihetsutredningen.....	60
2.3.1 Utredningsuppdraget .....	60
2.3.2 Utredningens överväganden om privatlivets fred.....	60

2.3.3	Regeringens och riksdagens överväganden om skyddet för privatlivet.....	62
2.4	Data- och offentlighetskommittén .....	63
2.5	Departementspromemorian ”Skyddet för enskilda personers privatliv” .....	64

## Gällande rätt

<b>3</b>	<b>Skyddet för den personliga integriteten enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.....</b>	<b>71</b>
3.1	Inledning.....	71
3.1.1	Europakonventionen .....	71
3.1.2	EU:s rättighetsstadga.....	72
3.2	Det materiella skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen.....	74
3.2.1	Skydd mot ryktesspridning .....	75
3.2.2	Skydd mot närgången uppmärksamhet .....	76
3.2.3	Behandling av personuppgifter och information om privata förhållanden.....	78
3.2.4	Skydd för hem och korrespondens.....	81
3.2.5	Tillåtna inskränkningar i de skyddade rättigheterna .....	82
3.3	Konventionsstaternas förpliktelser enligt Europakonventionen.....	85
3.3.1	Kravet på det materiella skyddet för rättigheterna i artikel 8 .....	85
3.3.2	Kravet på gottgörelse vid konventionskränkningar.....	87
3.3.3	Effektivt rättsmedel enligt artikel 13 .....	88
3.4	Europakonventionen i det svenska rättssystemet .....	91
<b>4</b>	<b>Skyddet i svensk rätt.....</b>	<b>95</b>
4.1	Regeringsformen .....	96
4.1.1	Målsättningsstadgande till skydd för privatlivet .....	96
4.1.2	Materiellt grundlagsskydd beträffande vissa delar av privatlivet .....	99

4.1.3	Rätt till skydd mot integritetskränkande databehandling .....	113
4.1.4	Förbud mot att meddela föreskrifter i strid med Europakonventionen .....	118
4.2	Straffbestämmelser till skydd för den enskildes person och privatliv .....	121
4.2.1	Brott som medför rätt till kränkingsersättning .....	122
4.2.2	Straffbestämmelsernas funktion .....	123
4.2.3	Brottsbalkens bestämmelser till skydd mot angrepp mot annans frid eller ära .....	125
4.2.4	Andra bestämmelser i brottsbalken av betydelse för skyddet för den personliga integriteten .....	135
4.3	Materiellt skydd i annan lagstiftning .....	138
4.3.1	Sekretesslagen .....	139
4.3.2	Lagen om namn och bild i reklam .....	141
4.3.3	Namnlagen .....	143
4.3.4	Lagen om allmän kameraövervakning .....	144
4.3.5	Fotograferingsförbudet i rättssalar .....	145
4.4	Ekonomisk kompensation för kränkningar av den personliga integriteten .....	145
4.4.1	Rätt till ideellt skadestånd enligt skadeståndslagen .....	145
4.4.2	Särskilt om det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen .....	151
4.4.3	Brottsskadelagen .....	153
4.4.4	Skadestånd vid fel av lagstiftaren .....	154
<b>5</b>	<b>Den konstitutionella regleringen av personlig integritet i några andra länder .....</b>	<b>161</b>
5.1	Inledning .....	161
5.1.1	Vad omfattas av undersökningen? .....	161
5.1.2	Begreppet personlig integritet .....	161
5.1.3	Sammanfattning .....	162
5.2	Det konstitutionella skyddets utformning .....	163
5.2.1	Tyskland .....	163
5.2.2	Danmark .....	168
5.2.3	Norge .....	170

5.2.4	Finland .....	172
5.2.5	Storbritannien .....	178
5.2.6	USA .....	180
5.3	Litteraturlista .....	183

## Behov och överväganden

<b>6</b>	<b>Behovet av ett förstärkt skydd för den personliga integriteten .....</b>	<b>187</b>
6.1	Utgångspunkter enligt kommitténs direktiv .....	187
6.2	Kommitténs kartläggning och analys har visat att lagstiftaren inte lägger tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekter .....	189
6.2.1	Generella iakttagelser beträffande hur integritetsskyddshänsyn beaktas vid utarbetandet av ny lagstiftning .....	189
6.2.2	Andra iakttagelser .....	192
6.3	Den personliga integriteten saknar ett eget skyddsvärde enligt regeringsformens rättighetskapitel .....	194
6.3.1	En jämförelse mellan Europakonventionens krav m.m. och det svenska grundlagsskyddet för den personliga integriteten .....	194
6.3.2	Regeringsformen undviker frågan varför ett skydd för den personliga integriteten behövs .....	203
6.4	Behovet av ett utökat materiellt skydd i vanlig lag .....	211
6.4.1	Nationell rätt skall innehålla skyddsregler även i förhållandet enskilda emellan .....	211
6.4.2	Skydd mot avlyssning, filmning och fotografering .....	212
6.4.3	Skydd mot spridning och användning av privat information .....	216
6.4.4	Skydd vid personregistrering .....	220
6.4.5	Skydd mot användning av annans identifieringsuppgifter .....	222
6.5	Behovet av ytterligare rättsmedel vid kränkningar av den personliga integriteten .....	223



6.5.1	Möjlighet till kompensation för ideella skador skall finnas i den nationella rätten .....	224
6.5.2	Skadeståndslagen ger begränsade möjligheter till ideellt skadestånd.....	225
6.5.3	Europakonventionen som grund för skadeståndstalan mot det allmänna .....	228
6.5.4	Europakonventionen som grund för skadeståndstalan mot annan enskild.....	232
6.5.5	Har ett effektivt rättsmedel skapats genom rättsutvecklingen?.....	234
6.5.6	Förslag om en utvidgad rätt till skadestånd vid kränkningar .....	236
6.5.7	Skadestånd vid fel av lagstiftaren .....	238
<b>7</b>	<b>Kommitténs överväganden och förslag .....</b>	<b>243</b>
7.1	Inledande synpunkter .....	243
7.1.1	Särskilda lagstiftningsåtgärder behövs för att stärka integritetsskyddet .....	243
7.1.2	En utgångspunkt när det gäller skyddets omfattning.....	244
7.1.3	Ett utvidgat skydd för den personliga integriteten bör följa principer och systematik i gällande rätt .....	245
7.1.4	Också andra åtgärder än lagstiftning bör övervägas .....	254
7.2	Materiellt skydd i grundlag.....	255
7.2.1	Det finns behov av att införa ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten.....	255
7.2.2	Vissa utgångspunkter som påverkar möjligheten att utvidga grundlagsskyddet .....	257
7.2.3	Ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten bör kunna begränsas genom lag .....	259
7.2.4	Regleringen av intrång som det allmänna i dag anses ha rätt att vidta .....	260
7.2.5	Den närmare utformningen av ett utvidgat materiellt grundlagsskydd .....	263
7.2.6	Förutsättningarna enligt 2 kap. 12 § RF för att införa rättighetsinskränkande lagstiftning behöver inte ändras.....	277

7.2.7	Normgivningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket RF har spelat ut sin roll.....	280
7.2.8	Utländska medborgare.....	283
7.3	Materiellt skydd i vanlig lag.....	283
7.3.1	Det finns behov av att förstärka det materiella skyddet för den personliga integriteten i vanlig lag.....	284
7.3.2	Tidigare överväganden om fotografering och spridning av bilder.....	288
7.3.3	Regleringen i vissa andra länder .....	292
7.3.4	Överväganden om rättslig reglering.....	294
7.3.5	Ett straffrättsligt skydd mot olovlig fotografering...303	
7.3.6	Bestämmelsens utformning.....	310
7.3.7	Vissa särskilda frågor .....	312
7.4	Rätten till effektivt rättsmedel vid kränkning .....	316
7.4.1	Utgångspunkter för bedömningen av om det behövs ny lagstiftning för att medge en utvidgad rätt till effektivt rättsmedel .....	316
7.4.2	Kommitténs bedömning.....	322
7.5	Andra åtgärder för att stärka integritetsskyddet.....	325
7.5.1	En årlig regeringskrivelse om integritetsskyddet ....	325
7.5.2	Nuvarande ordning för kontroll och insyn .....	327
7.5.3	Föreslagna eller nyligen beslutade organ.....	329
7.5.4	Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas ...	331
7.5.5	Ett sammanhållet integritetsskyddsråd .....	333
<b>8</b>	<b>Konsekvenser och ikraftträdande .....</b>	<b>337</b>
	Ikraftträdande .....	338
	<b>Bilagor</b>	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2004:51.....	339
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2006:109.....	357

# Förkortningar

a. a.	anfört arbete
a. bet	anfört betänkande
a. prop.	anförd proposition
a. st.	anfört stycke
bet.	betänkande
bil.	bilaga
BrB	brottsbalken
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
ERT	Europarättslig tidskrift
EU	Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europa- konventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	följande sida/sidor
FN	Förenta Nationerna
FRA	Försvarets radioanstalt
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FUN	Försvarets underrättelsenämnd
FöU	försvarsutskottet
GLB	Grundlagberedningen
HD	Högsta domstolen
IT	informationsteknologi

JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet
Ju	Justitiedepartementet
JuU	justitieutskottet
KU	konstitutionsutskottet
KUU	sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet
LEK	lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
LU	lagutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
N	Näringsdepartementet
OSEK	Offentlighets- och sekretesskommittén
PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens opinionsnämnd
prop.	proposition
PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
RB	rättegångsbalken
RSU	Rättighetsskyddsutredningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SkL	skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

# Sammanfattning

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

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

## Kommitténs utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

## Ett utökat grundlagsskydd

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Förbud mot olovlig fotografering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Ett effektivt rättsmedel vid kränkning**

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

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

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

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

## **Andra åtgärder för att stärka integritetsskyddet**

### **En årlig regeringsskrivelse om integritetsskyddet**

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

### **Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas**

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

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

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

### **Ett sammanhållet integritetsskyddsråd**

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



kontrast till den omsorg lagstiftaren ägnar exempelvis tryckfriheten.

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

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

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

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

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

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3, 6 och 22 §§ samt 8 kap. 18 § regeringsformen<sup>1</sup> ska 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 anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.*

#### 6 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§. Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

*Även i annat fall än som avses i första stycket är varje medborgare gentemot det allmänna skydd-*

---

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 2003:593.

*dad mot intrång, om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.*

## 22 §

Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om

1. skydd mot tvång att delta 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),

3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),

4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),

5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),

6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

8. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

9. skydd mot expropriation

2. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),

3. 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 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. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

8. skydd mot expropriation

eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),

10. rätt till utbildning (21 §).

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 kroppsvi-sitation, husrannsakan och liknande intrång *samt* mot intrång i förtrolig meddelelse (6 §),

eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),

9. rätt till utbildning (21 §).

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvi-sitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtrolig meddelelse *samt även i övrigt mot intrång som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhål-landen* (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 §),

9. rätt att driva näring eller utöva yrke (20 §).

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 det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, 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 22 § 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 hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § 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 hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

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 2011.

## 2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken  
*dels* att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av  
 följande lydelse,  
*dels* att 4 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 6 a §

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

### 11 §<sup>1</sup>

Hemfridsbrott eller olaga intrång som ej är grovt, olovlig avlyssning som icke förövats å allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som icke förövats å allmän plats eller intrång i förvar må åtalas av åklagare allenast om målsägande angiver brottet till åtal eller ock åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Detsamma skall gälla olaga tvång genom hot att åtala eller angiva annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Hemfridsbrott eller olaga intrång som ej är grovt, olovlig avlyssning som icke förövats å allmän plats eller förberedelse till sådant brott, *olovlig fotografering*, ofredande som icke förövats å allmän plats eller intrång i förvar må åtalas av åklagare allenast om målsägande angiver brottet till åtal eller ock åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Detsamma skall gälla olaga tvång genom hot att åtala eller angiva annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1975:239.



förberedelse till sådant brott.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Inledning

# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Direktiven

Integritetsskyddskommittén tilldelades i sina direktiv (dir. 2004:51, se bilaga 1) uppgiften att kartlägga sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Med utgångspunkt i denna kartläggning skulle kommittén analysera om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat. Denna del av utredningsuppdraget har kommittén redovisat genom delbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys* (SOU 2007:22). Efter en omfattande genomgång av i princip all lagstiftning av betydelse för integritetsskyddet lade kommittén där som sin slutsats fram att skyddet för den personliga integriteten inte är tillfredsställande reglerat och att detta till stor del beror på att integritetsaspekterna inte uppmärksammas tillräckligt när lagstiftningen arbetas fram.

Det återstående utredningsuppdraget har i huvudsak avsett frågor om lagstiftning. Kommitténs mandat har inte varit inskränkt till att överväga och föreslå ändringar i vanlig lag, utan det har även omfattat grundlagsfrågor.

I grundlagsdelen har kommitténs uppdrag varit att överväga om den bestämmelse om skydd för den personliga integriteten som finns i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen (RF) bör ändras. Bestämmelsen anger att varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. I direktiven påpekas i det sammanhanget att den berörda bestämmelsen i flera avseenden avviker från vad som i övrigt gäller för de grundläggande fri- och rättigheter som upptas i 2 kap. RF. Om kommittén finner att bestämmelsen bör ändras är det enligt direktiven kommitténs uppgift att föreslå en ny grundlagsreglering. Kommittén anser att uppdraget i denna

del måste tolkas så att kommittén är oförhindrad att föreslå att den aktuella bestämmelsen inte endast ändras utan helt tas bort och, om så är lämpligt, ersätts av någon annan och mer ändamålsenlig reglering.

När det gäller behovet av ändringar i den vanliga lagstiftningen sammanfattas utredningsuppdraget på följande sätt i direktiven:

[Kommittén skall] överväga om den befintliga lagstiftningen till skydd för den personliga integriteten behöver kompletteras med generell tillämpliga bestämmelser, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering. Det kan röra sig om straffbestämmelser eller skadeståndssanktionerade regler. Även andra lösningar bör kunna övervägas. Det är däremot inte kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom den befintliga lagstiftningen. Om denna visar sig innehålla luckor, bör kommittén emellertid peka på detta vid kartläggningen.

Kommittén har i denna del tolkat direktiven så, att den i första hand skall överväga om det behövs och i så fall går att ta ett generellt grepp på integritetsskyddsproblematiken genom att i lagstiftningen införa en generell möjlighet för den som utsatts för en integritetskränkning att föra talan om skadestånd, eventuellt kopplat till en ny allmän straffbestämmelse om ansvar för integritetsbrott. Om kommittén finner att behovet av en på det sättet generell tillämplig lagstiftning är mindre än vad som tidigare i allmänhet antagits eller förenat med betydande nackdelar, uppfattar kommittén det som sin uppgift att i stället koncentrera sina ansträngningar till att finna lösningar på de områden där behovet av ett förbättrat integritetsskydd är störst.

På de särskilda områden där kommittén på sätt redovisats i delbetänkandet funnit brister i integritetsskyddet, har kommittén inte sett det som sin uppgift att utforma egna förslag till förbättringar i lagstiftningen. Att kommittén avstår från detta är på sitt sätt självklart, eftersom det vore mycket begärt att kommittén skulle besitta tillräckliga kvalifikationer och erfarenhet om förhållandena på alla de särskilda områden där det i vissa fall varit lätt nog att konstatera brister men där det fordras expertkunskap för att kunna lämna förslag som är tillräckligt genomtänkta och ändamålsenliga. Det anförda ligger också helt i linje med direktivens uttalande om att det inte är kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom den befintliga lagstiftningen.

Det har alltså av flera skäl inte funnits någon möjlighet för kommittén att utforma förslag till lagstiftning som skulle bota de

mångskiftande slag av brister i integritetsskyddet som kommittén har funnit vid sin kartläggning och analys av den svenska lagstiftningen. Kommitténs påpekanden härvidlag bör närmast ses som en uppmaning till lagstiftaren att se över regelverken inom de aktuella rättsområdena. I delbetänkandet har kommittén sålunda framfört en rad uppslag till integritetsskyddsförbättringar som bör bli föremål för beredning i särskild ordning. Till de mest iögonfallande bristerna i lagstiftningen som kommittén där har tagit upp, hör

- att kreditupplysning via Internet kan bedrivas utan att träffas av de särskilda skyddsreglerna i kreditupplysningslagen,
- att polisens hantering av personregister inte fått någon ny reglering, trots att en sådan länge ansetts nödvändig av integritetsskäl,
- att de så kallade registerförfattningarna inte har utformats enhetligare, tydligare och mer i överensstämmelse med bestämmelserna i framför allt sekretesslagen,
- att barns behov av integritetsskydd tillvaratas dåligt i lagstiftningen och slentrianmässigt får vika för vårdnadshavarnas rätt att bestämma över barnen, samt
- att det på arbetslivets område saknas ett sammanhållet regelverk som tydligt anger var gränserna går för arbetssökandes och arbetstagares integritetsskydd.

Även om kommitténs uppdrag inte varit att fylla ut ”luckor” i lagstiftningen kan detta enligt kommitténs mening inte tolkas så att kommittén därigenom är förhindrad att föreslå att lagstiftningen kompletteras med bestämmelser som inom sina tillämpningsområden har generell karaktär.

Kommittén har slutligen även ansett sig oförhindrad att överväga andra åtgärder än lagstiftning.

I direktiven anges uttryckligen att kommitténs uppdrag inte omfattar integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna.

Direktiven återges i sin helhet i *bilagorna 1 och 2*.

## 1.2 Kommittéarbetet

I mars 2007 överlämnade kommittén sitt delbetänkande med kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Som framgått konstaterade kommittén att det på

många rättsområden finns brister i fråga om hur integritetsskyddet har tillvaratagits. Dessa brister beskrevs utförligt men kommittén analyserade också orsakerna. Kommittén pekade framför allt på en felaktig metodik och strukturella brister som leder till att integritetsskyddsaspekterna inte beaktas tillräckligt redan när lagstiftningen utarbetas.

Delbetänkandet har sitt eget värde genom att det höjer medvetandet om betydelsen av ett gott integritetsskydd och lägger en grund för ett framtida lagstiftningsarbete där detta skydd på ett rimligt sätt balanseras mot andra berättigade intressen. Kommittén har i det sammanhanget noterat att regeringen i budgetpropositionen hösten 2007 hänvisar till delbetänkandet och betonar att en begränsning i skyddet av den personliga integriteten alltid måste vara proportionerlig, nödvändig och ändamålsenlig. När det gäller brottsbekämpning understryker regeringen att intresset härav noga skall vägas mot de konsekvenser som nya bestämmelser kan medföra för rätten till personlig integritet.

Delbetänkandet har också tjänat som underlag för kommitténs överväganden i de delar av uppdraget som rör frågor om lagstiftning och andra åtgärder. Den behovsbild som framkommit genom delbetänkandet analyseras ytterligare i slutbetänkandet i ljuset av bland annat tidigare utredningsarbete, Europakonventionens krav, unionsrätten, rättsordningarna i andra länder, domstolspraxis, den juridiska litteraturen och inte minst befintlig central skyddslagstiftning och de uttalanden som riksdag och regering har gjort i anslutning till denna.

Någon analys av integritetsskyddets tillräcklighet inom den centrala skyddslagstiftningen gjordes emellertid inte i delbetänkandet. Som kommittén påtalade är en sådan analys av grundläggande betydelse som underlag för överväganden om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generell tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Analysen av om integritetsskyddet är tillfredsställande reglerat inom de centrala rättsområdena redovisas därför i kommitténs nu aktuella betänkande.

Kommitténs arbete med slutbetänkandet har i övrigt bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med kommittén i dess helhet. Härjämte har ett betydande antal arbetsmöten förekommit med kommitténs ordförande, sekreterare och experter.

Det i direktiven förutsatta samrådet med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04) fortgick fram till juni 2007, då

beredningens ordförande avled. På Justitiedepartementets begäran avgav kommittén i augusti 2007 remissyttrande över beredningens betänkande *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96).

Under den aktuella utredningstiden har kommitténs sekretariat haft möten med Grundlagsutredningens (Ju 2004:11) sekretariat och med Utredningen (N 2006:07) om personlig integritet i arbetslivet. Sekretariatet har också genom artiklar, föredrag och seminariedeltagande medverkat i olika integritetsskyddsrättsliga sammanhang, bland annat vid en i juni 2007 av Trafikuppgiftsutredningen (Ju 2006:04) anordnad hearing.

Jur. kand. Olof Ställvik har bistått kommittén med en översikt över den konstitutionella regleringen av personlig integritet i några andra länder (kapitel 5 i betänkandet). Någon motsvarande översikt över integritetsskyddets utformning i vanlig lag har kommittén inte låtit göra, främst av skälet att en aktuell kartläggning och jämförande genomgång av yttrandefrihets- och integritetsskyddsregleringen finns intagen i del 2 i Tryck- och yttrandefrihetsberedningens ovannämnda delbetänkande.

### 1.3 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet inleds med en sammanfattning. Därefter följer kommitténs författningsförslag och en redogörelse för kommitténs uppdrag och arbete.

I kapitel 2 redovisas resultatet av fyra tidigare utredningar av betydelse för kommitténs arbete, nämligen 1966 års integritetsskyddskommitté, Yttrandefrihetsutredningen, Data- och offentlighetskommittén samt en inom Justitiedepartementet utförd studie om skyddet för enskilda personers privatliv. Kapitel 3 beskriver i anslutning till domstolspraxis de krav som Europakonventionen ställer på integritetsskyddet i konventionsstaterna. I det sammanhanget behandlas också Europeiska Unionens rättighetsstadga som antogs år 2000 och som beräknas bli rättsligt bindande år 2009. Kapitel 4 innehåller en genomgång av centrala svenska regler till skydd för den personliga integriteten. Utöver aktuella grundlagsbestämmelser behandlas här regler i brottsbalken, sekretesslagen, skadeståndslagen och andra lagar. I kapitel 5 ges en översikt över det konstitutionella rättighetsskyddet i några andra länder. Kapitel 6 innehåller en omfattande redogörelse för kommitténs allmänna

överväganden rörande behovet av ny lagstiftning till skydd för den personliga integriteten, såväl i grundlag som i vanlig lag. Slutligen finns i kapitel 7 kommitténs överväganden och motiverade förslag till en komplettering av regeringsformens fri- och rättighetskapitel samt till en ny straffbestämmelse i brottsbalken. Här återfinns också kommitténs överväganden i frågan om det i svensk rätt finns tillgång till ett sådant rättsmedel vid kränkning av den personliga integriteten som uppfyller främst Europakonventionens krav. I kapitlet lämnas också förslag och synpunkter beträffande vissa andra integritetsbefrämjande åtgärder än lagstiftning. Föreskriven konsekvensanalys återfinns i kapitel 8.

Någon särskild författningskommentar finns inte i betänkandet. En sådan har inte ansetts erforderlig med tanke på den begränsade omfattningen av kommitténs lagförslag. De förklaringar som kommittén funnit vara behövliga och exempel på i vilka fall de föreslagna bestämmelserna bör vara tillämpliga, finns i avsnitt 7.2 respektive 7.3.

Sist i betänkandet återfinns kommittédirektiven, *bilaga 1 och 2*. Någon särskild litteraturförteckning har inte intagits i slutbetänkandet, utan läsaren hänvisas till den förteckning som finns bifogad kommitténs delbetänkande SOU 2007:22.



## 2 Tidigare utredningar med uppgift att överväga ett generellt integritetsskydd

### 2.1 Inledning

Integritetsskyddskommittén har fått i uppdrag att kartlägga, analysera och överväga frågor som rör den personliga integriteten utifrån ett mycket brett perspektiv. Det förefaller som om inget tidigare utredningsuppdrag har haft samma övergripande karaktär. Emellertid har under årens lopp flera olika utredningar tillkallats för att överväga integritetsfrågor utan att deras uppdrag har varit begränsade till särskilt utpekade områden. Det har alltså även tidigare tillsatts kommittéer vilkas uppdrag kan sägas ha haft en mer generell inriktning.

I det följande redovisas resultatet av fyra utredningsuppdrag som har haft ett i viss mening generellt perspektiv. Det gäller tre av regeringen beslutade uppdrag, varav det första uppdraget avser 1966 års integritetsskyddskommitté som lämnade fyra betänkan- den. Dessa betänkan- den redovisas här var för sig. Det andra uppdraget som redovisas avser Yttrandefrihetsutredningen, som hade att överväga den föregående kommitténs förslag i ett visst avseende, och det tredje Data- och offentlighetskommittén, som bl.a. övervägde grundlagsfrågor på integritetsskyddsområdet. Slut- ligen redovisas en av justitierådet Per Jermsten upprättad departe- mentspromemoria om skyddet för enskilda personers privatliv.

## 2.2 1966 års integritetsskyddskommitté

### 2.2.1 Utredningsuppdraget

År 1966 bemyndigades chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en utredning om ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. I yttrande till statsrådsprotokollet den 13 maj 1966 anförde departementschefen bl.a. att det som ett resultat av den tekniska utvecklingen under senare år hade kommit fram en mångfald nya apparater för ljudöverföring, ljudupptagning och fotografering. Möjligheterna att i hemlighet skaffa sig underrättelser av olika slag hade härigenom kraftigt ökat.

Beträffande den vid tillfället gällande lagstiftningen anförde departementschefen att det visserligen fanns bestämmelser som kunde användas för att bekämpa åtskilliga former av kränkningar av privatlivet. Rättssystemet erbjöd emellertid inte ett effektivt skydd mot de ökade risker för integritetskränkningar som den moderna transistor- och fototekniken medförde. Han påpekade att en installation i hemlighet i en privatbostad eller ett arbetsrum av avlyssningsappatur visserligen kan förutsätta att ett hemfridsbrott begås, men installationen kan också tänkas äga rum under sådana omständigheter att installatören inte kan dömas till straff i händelse av upptäckt. Vidare skyddades privata skriftliga meddelanden i betydande utsträckning av bestämmelser om brytande av post- eller telehemlighet och om intrång i förvar, men för muntliga meddelanden var rättsskyddet väsentligt sämre. Skyddet var också svagt utbyggt mot smygfotoografering och mot publicering utan lov av bilder ur enskilda människors privatliv.

Enligt departementschefen var det uppenbart att ytterligare lagstiftningsåtgärder behövdes i förebyggande syfte.

Som riktlinje för utredningsarbetet anförde han att brottsbalkens bestämmelser om fridsbrotten borde ses över. Bestämmelserna om fridsbrott borde avse att skydda privatlivet i vidsträckt mening. Enligt departementschefen fanns det ett lika stort behov av rättsskydd i arbetet och yrkeslivet som i hemmet och familjelivet.

Vidare anfördes att det fanns ett påtagligt behov av att kunna ingripa mot offentliggörandet av bildmaterial som hade framkommit vid obehörig fotoografering, ett behov som ökade med den förbättrade fototekniken.

Departementschefen underströk att också processuella frågor måste beaktas. Han framhöll därvid att behovet av rättsskydd för privatlivet inte bara gällde förhållandet mellan medborgarna inbördes. En lika viktig uppgift för lagstiftaren var att värna den enskilde mot opåkallad insyn i dennes privata angelägenheter från samhällsorganens sida. I den mån sådant som hemlig kameraövervakning måste förekomma borde förutsättningarna för detta noggrant regleras i lag.

Den kommitté som skulle tillkallas borde även undersöka behovet och möjligheterna att genom näringsrättsliga åtgärder få kontroll över spridningen av sådana tekniska apparater som det här var fråga om.

Slutligen borde kommittén vara oförhindrad att ta upp även andra frågor om en förstärkning av integritetsskyddet på personrättens område, särskilt i den mån frågorna hade samband med den utveckling på teknikens område som hade föranlett utredningsuppdraget.

Till ordförande i kommittén utsågs justitierådet, sedermera Justitiekanslern, Bengt Lännergren.

## 2.2.2 Skydd mot avlyssning

### 2.2.2.1 Kommitténs förslag

I sitt första delbetänkande *Skydd mot avlyssning* (SOU 1970:47) behandlade kommittén frågan om åtgärder riktade mot bruket av avlyssnings- och inspelningsapparatur. Kommittén föreslog att regler om olovlig avlyssning skulle införas i 4 kap. BrB. I den då gällande radiolagen borde regler om olovligt innehav av radiosändare införas.

I sina allmänna överväganden anförde kommittén att den enskilde borde, såvitt möjligt, erhålla rättsordningens skydd mot att utomstående medelst teknisk apparatur utan hans samtycke skaffade sig kännedom om hans privata förhållanden (SOU 1970:47 s. 63). Tyngdpunkten hos ett sådant skydd borde ligga på straffrättsliga åtgärder. Kommittén ansåg det inte möjligt att närmare beskriva den apparatur som kunde missbrukas till skada för annans integritet. Inte heller ansåg kommittén att det var en bra metod att, i likhet med vad som förekom i viss utländsk lagstiftning, ange de företeelser som borde skyddas. Det borde vidare inte

fästas avseende vid om apparaturen använts dolt eller öppet. I stället ansåg kommittén att skyddet för den enskildes personliga integritet borde knytas till särskilda platser, nämligen de platser som avsågs med gällande bestämmelser om hemfridsbrott och olaga intrång. På så sätt kunde det bästa skyddet för integriteten åstadkommas samtidigt som det straffrättsliga kravet på tydlighet i regelgivningen tillgodosågs.

När det gällde *utformningen av straffrättsliga åtgärder* ansåg kommittén att det borde vara förbjudet för annan än den som bor i bostaden eller har dispositionsrätt till utrymmet i fråga eller handlar med dennes samtycke att med hjälp av avlyssnings- eller inspelningsapparat avlyssna eller uppta vad som försiggår i bostaden eller utrymmet, om han inte har lov till åtgärden av den som berörs av den. Kommittén ansåg vidare att i det fall en bostad beboddes av flera personer borde envar av de boende vara skyddad mot åtgärder från annan medboendes sida.

Beträffande arbetsplatser borde det vara förbjudet att använda sig av avlyssnings- och inspelningsapparat, om inte detta hade stöd i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Avlyssning eller upptagning av vad som försiggick vid sammankomster som allmänheten hade tillträde till borde däremot även fortsättningsvis vara tillåtet.

I fråga om näringsrättsliga åtgärder föreslog kommittén att den då gällande radiolagens bestämmelser om tillståndsgivning skulle utvidgas. I linje härmed föreslogs att förbudet att utan tillstånd inneha radiosändare skulle gälla också innehav av s.k. ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare.

#### 2.2.2.2 En straffbestämmelse om olovlig avlyssning infördes

På grundval av kommitténs förslag infördes 1975 ett straffstadgande i 4 kap. 9 a § BrB om olovlig avlyssning (prop. 1975:19, bet. JuU 1975:12).

Straffbestämmelsen, som gäller alltjämt, fick dock en något annorlunda utformning än den kommittén föreslagit. Till skillnad från kommitténs förslag kom förbudet att avse enbart sådan avlyssning eller inspelning som sker i hemlighet.

Vid samma tillfälle infördes i enlighet med kommitténs förslag en straffbestämmelse i 4 kap. 9 b § BrB om förberedelse till brytande av telehemlighet eller olovlig avlyssning. Slutligen infördes i

radiolagen (1966:755) krav på tillstånd att inneha och använda radiosändare eller därmed jämförbart material, bl.a. byggsatser för tillverkning av radiosändare.

### 2.2.3 Olovlig fotografering och kameraövervakning

#### 2.2.3.1 Kommitténs förslag om olovlig respektive otillbörlig fotografering

Kommittén lämnade i oktober 1974 sitt andra delbetänkande *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85). I betänkandet behandlade kommittén åtgärder mot informationsanskaffning med hjälp av optisk apparatur. Kommittén föreslog att två nya bestämmelser skulle föras in bland fridsbrotten i 4 kap. BrB. Dessa bestämmelser innebar i huvudsak att individen skulle skyddas dels vid angrepp på denne inomhus i bostaden eller på en anstalt där han eller hon vårdas (olovlig fotografering), dels vid uppenbart kränkande angrepp på individen när denne befinner sig på en plats där han eller hon är undandragen offentligheten (otillbörlig fotografering).

I sina allmänna överväganden anförde kommittén att åtgärder till skydd för den personliga integriteten kan vidtas mot anskaffande av privat information, mot utnyttjande av sådan information eller mot båda dessa typer av handlingar (SOU 1974:85 s. 57). Vid betraktande av dessa typer av handlingar kunde det enligt kommittén framstå som om skadeverkningar för individen skulle uppkomma främst vid spridning eller annat utnyttjande av privat information. Aktningsvärd skada för enskilda kunde emellertid uppkomma redan genom att uppgifter om deras privata angelägenheter gjordes tillgängliga för en eller flera utomstående. Det var därför av självständig betydelse att åtgärder vidtogs mot otillbörlig anskaffning av information med den i utredningsdirektiven omnämnda tekniska apparaturen. Sådana åtgärder kunde också vara av betydelse när det gällde att bereda den enskilde skydd mot otillbörlig användning av privat information. Enligt kommittén uppnåddes nämligen genom de båda handlingstypernas inbördes samband ett visst faktiskt rättsskydd mot användning av information om man ingrep redan mot den handling varigenom informationen hade anskaffats. Kommittén underströk i det sammanhanget att integritetsskyddet skulle bli i hög grad ofullständigt om den enskilde

nödgas avvakta ett för honom skadligt utnyttjande av privat information innan han kan vidta någon åtgärd till skydd.

Enligt kommittén erfordrades rättsregler för att förstärka den enskildes skydd mot otillbörlig informationsanskaffning med hjälp av optisk apparatur. En sådan lösning låg väl i linje med den uppfattning som vid den då aktuella tidpunkten hade kommit till uttryck i nyttillkommen lagstiftning i flera västeuropeiska länder.

När det gällde *behovet av ett förstärkt rättsskydd* konstaterade kommittén att gällande rätt i huvudsak saknade rättsregler som tog sikte på att bereda medborgarna skydd mot att optisk apparatur utnyttjades för att anskaffa information om deras privata angelägenheter. Bortsett från speciella bestämmelser, som undantagsvis kunde åberopas, kunde endast vissa av brottsbalkens regler om fridsbrott tjäna till skydd för integritetsintresset. Detta rättsskydd var relativt fullständigt vad gällde meddelanden som är under befordran hos post- eller televerket. I övrigt gavs enligt kommittén ett dåligt skydd mot angrepp med optisk apparatur.

Beträffande *förutsättningarna för rättsliga ingripanden* anförde kommittén att det fanns allmänna och enskilda intressen som med betydande styrka talade för att information skulle få fortsätta att samlas tämligen fritt med hjälp av optisk apparatur. Rättsliga åtgärder till skydd för den personliga integriteten måste därför i avsevärd mån begränsas till sin omfattning. Intresset av skydd för den personliga integriteten fick i varje enskilt fall vägas mot allehanda intressen som talar för att den optiska apparaturen borde få användas. I sakens natur låg att det vid sådana intresseavvägningar kunde bli nödvändigt att ge upp i och för sig beaktansvärda anspråk på integritetsskydd för att andra väsentliga intressen skulle kunna tillgodoses.

Kommittén ansåg att tyngdpunkten i ett rättsskydd mot missbruk av optisk apparatur, i likhet med vad som var fallet i flera västeuropeiska länder, borde ligga på straffrättsliga åtgärder. För den som utsattes för angrepp med optisk apparatur bedömdes det huvudsakliga intresset bestå i att förhindra att den upptagna informationen kom till skadlig användning och att få ersättning för liden skada. Från sistnämnda synpunkt kunde visserligen civilrättsliga regler framstå som naturliga. Emellertid tillgodosåg även ett straffrättsligt utformat skydd sådana intressen. Straffrättsliga åtgärder hade också den fördelen att den skadelidande kunde utnyttja den statliga utredningsapparaten och få biträde av åklagare för att få rätt. Enligt kommittén var detta betydelsefullt, eftersom det fanns

anledning att tro att det i enskilda fall skulle vara förenat med svårigheter att i civilrättslig ordning visa att optisk apparatur hade missbrukats.

Därutöver menade kommittén att missbruk av optisk apparatur till sin karaktär utgjorde en kränkning av den angripnes sinnesfrid som var att jämföras med sådana fridskränkningar som sedan länge hade kunnat beivras på straffrättslig väg. Det framstod därför som en primär uppgift att komplettera detta hävdvunna rättsskydd så att det stod emot angreppsmetoder som blivit möjliga genom teknikens utveckling.

När det gällde *valet av straffrättsliga åtgärder* ansåg kommittén att det inte var lämpligt att vid en straffrättslig reglering göra någon åtskillnad mellan öppna och dolda angrepp med optisk apparatur. Däremot fanns det skäl att göra skillnad mellan registrering och enbart observation med optisk apparatur, eftersom registrering innebar särskilda risker för den personliga integriteten.

Straffrättsliga åtgärder borde enligt kommittén omfatta all otillbörlig optisk registrering, vare sig den skedde genom fotografering, filmning eller på annat sätt. Däremot borde observation med optisk apparatur kriminaliseras endast när integritetsintresset gjorde sig starkt gällande och dessutom särskilda krav kunde ställas på den som utnyttjade apparaturen. Så var enligt kommittén fallet med observation med TV-apparatur och s.k. mörkerapparatur, varför också sådana åtgärder borde kunna beivras straffrättsligt.

Vad gällde *valet av skyddsobjekt* ansåg kommittén att straffrättsliga regler på området borde begränsa rätten till såväl personfotografering som övervakning av person med optisk apparatur.

Däremot menade kommittén att det skulle föra alltför långt att rent allmänt låta föremål utgöra skyddsvärda objekt. Emellertid fanns det anledning att särskilt uppmärksamma angrepp mot handlingar. Enligt gällande rätt fordrades det att brev eller andra handlingar förvarades tillslutet för att man på straffrättslig väg skulle få ingripa mot fotografering av dem. En sådan avgränsning borde enligt kommittén gälla även i fortsättningen. Rättsskyddet för handlingar borde därför inte utvidgas i detta sammanhang.

Det fanns vidare anledning att, såsom var fallet i flera länders lagstiftning, fästa avseende vid den plats på vilken en person befinner sig när han utsätts för angrepp med optisk apparatur. Kommittén bedömde det inte som möjligt att genom lagstiftning åstadkomma något skydd mot fotografering eller annat utnyttjande av optisk apparatur på offentliga platser eller i andra publika

miljöer. Endast för den som befann sig i avskildhet syntes det möjligt att åstadkomma ett rättsskydd. Inte heller i sådant fall var det emellertid möjligt att under alla förhållanden tillhandahålla ett skydd. Väsentligt var att rättsordningen skyddade den som befann sig i sin bostad liksom enskilda som vistades för vård på anstalter av olika slag. Skyddsregler av detta slag borde enligt kommittén kompletteras med en mer allmän regel som beredde den enskilde skydd mot att optisk apparatur utnyttjades mot honom när han befann sig på en plats där han var skyddad för allmän insyn och det av omständigheterna uppenbart framgick att ett angrepp var kränkande för honom.

I fråga om *rättsreglernas utformning* anförde kommittén att straffrättsliga regler mot missbruk av optisk apparatur hade sin naturliga plats bland fridsbrotten i 4 kap. brottsbalken. Reglerna borde delas upp på två paragrafer. Den ena skulle ge ett grundläggande skydd i bostaden och vid vård på anstalter. Den andra borde på ett mer generellt sätt komplettera detta rättsskydd under förhållanden som beskrivits ovan.

### 2.2.3.2 Kommitténs förslag rörande en lag om TV-övervakning

I delbetänkande *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85) föreslog kommittén också en ny lag om TV-övervakning i vilken skulle sammanföras regler i syfte att ytterligare förstärka individens skydd när det gällde annans utnyttjande av sådan TV-apparatur som används för övervakning.

I denna del anförde kommittén att om ”apparatur för TV-övervakning” får en sådan spridning att medborgarna mer allmänt blir föremål för någon form av övervakning ligger häri en särskild risk från integritetssynpunkt (a. bet. s. 85 f.) Med hänsyn till sådan apparaturs legitima bruk var det enligt kommittén dock inte möjligt att införa ett allmänt förbud mot att TV utnyttjades för personövervakning. Här liksom när det gällde ingripanden mot optisk apparatur måste en avvägning ske mellan olika berörda intressen.

Enligt kommittén borde det i en allmän bestämmelse om TV-övervakning föreskrivas att kamera för TV-övervakning får brukas bara om upplysning lämnas om övervakningen.



När det gällde TV-övervakning på gator, torg och andra allmänna platser borde ett tillståndskrav införas. Härigenom blev det möjligt att vinna kontroll över omfattningen av TV-övervakning och över utformningen av olika övervakningsanläggningar i de fall när allmänheten berördes av övervakningen.

Som utgångspunkt borde enligt kommittén gälla att medborgarna inte skall övervakas med TV när de uppehåller sig på allmän plats. Vid tillståndsprövningen skulle undantag få göras när övervakningsintresset var betydande i jämförelse med det intrång som kunde befaras i enskildas personliga integritet. De värderingar som rådde under skilda tider och på olika orter borde öva inflytande på intresseavvägningen.

Kommittén ansåg att länsstyrelserna lämpligen borde ha hand om tillståndsprövningen. Prövningen borde emellertid ges lokal förankring på det sättet att den kommun som berördes av tilltänkt lokal TV-övervakning fick ha inflytande på om tillstånd skulle meddelas eller inte.

De regler som erfordrades för TV-övervakning borde enligt kommittén ges i en särskild lag som skulle gälla oavsett om brukaren av apparaturen var en myndighet eller en enskild.

### **2.2.3.3 En lag om TV-övervakning infördes, men inget förbud mot olovlig fotografering**

Kommitténs förslag att införa straffbestämmelser om olovlig respektive otillbörlig fotografering ledde inte till någon lagstiftning. I en proposition om TV-övervakning anförde föredragande statsrådet att han delade flera remissinstansers uppfattning att en granskning av förslaget försvårades av den av kommittén valda uppläggningsen med en uppdelning av utredningsuppdraget (prop. 1975/76:194 s. 6). Han ansåg att det var svårt att ta ställning till vilka åtgärder som behövde vidtas mot olovlig och otillbörlig fotografering som sådan, när det inte gick att överblicka om och i vad mån det var möjligt att ingripa mot spridning av fotografier och annan information om enskildas privata förhållanden. Därför talade övervägande skäl för att de bestämmelser i brottsbalken om förbud mot fotografering m.m. som hade föreslagits av kommittén borde prövas först när kommittén hade slutfört sitt arbete.

Däremot infördes 1977, i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag, lagen (1977:20) om TV-övervakning (prop.

1975/76:194, bet. JuU 1976/77: 14). Denna lag ersattes år 1990 av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Sistnämnda lag ersattes i sin tur år 1998 av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. En redogörelse för innehållet i denna lag finns i avsnitt 4.3.4.

## 2.2.4 Reklam och integritet

### 2.2.4.1 Kommitténs förslag

Kommittén avlämnade i september 1976 sitt tredje delbetänkande *Reklam och integritet* (SOU 1976:48). I betänkandet behandlade kommittén frågan om skydd för den enskilde mot att hans bild eller namn utan lov användes i reklam. Kommittén föreslog bl.a. att det skulle införas en ny straffrättslig bestämmelse i brottsbalken, 4 kap. 6 d §, mot olovlig reklam.

I sina allmänna överväganden anförde kommittén att den enskildes skydd mot att den egna bilden eller det egna namnet utan samtycke användes i reklam var mycket bristfälligt och att bestämmelserna härom, där sådana över huvud taget förekom, fanns i olika lagar på helt skilda rättsområden (s. 41 f.). De förefintliga lagreglerna täckte enligt kommittén inte de i praktiken vanligast förekommande missbruken.

I avsaknad av lagbestämmelser och domstolspraxis som tillfredsställande reglerade det ifrågavarande området var, enligt kommittén, effekten av de utomrättsliga normerna – närmast Internationella Handelskammarens grundregler för reklam – av största intresse när det gällde att bedöma om det förelåg behov av förstärkt rättsskydd för den enskilde i reklamsammanhang. Om det kunde konstateras att näringslivets självsanerande verksamhet fungerade effektivt, torde det vara obehövt att ingripa med andra åtgärder.

Emellertid fann kommittén att den självsanerande verksamheten inte hade förmått hindra publicering av bilder som både stred mot god affärssed och kunde antas vara stötande för den allmänna rättskänslan. Det framstod vidare som en allvarlig olägenhet att överträdelser av de utomrättsliga normerna inte kunde medföra någon som helst sanktion. Det anförda talade för att den självsanering som förekom inom näringslivet inte på ett tillfredsställande sätt förmådde komplettera den sparsamma lagstiftningen på området.

Rättsskyddet för den vars bild eller namn olovligen användes i reklam behövde därför stärkas.

Kommittén menade att ett straffrättsligt stadgande med förbud mot att använda annans bild eller namn i reklam borde införas. Därmed skulle reglerna om skadestånd och särskilda rättsverkningar komma att automatiskt anknyta till detta stadgande. Vidare blev bestämmelserna om förundersökning tillämpliga. Detta torde enligt kommittén kunna ses som en förmån för den enskilde målsäganden, som därigenom själv slapp stå för det ofta kostsamma införskaffandet av utredning. Kommittén framhöll att gärningen att använda annans bild eller namn i reklam kunde sägas ha i huvudsak karaktär av fridsbrott, fastän den också kränkte personliga intressen av ekonomiskt slag. Det föreslagna stadgandet borde därför införas i 4 kap. BrB.

Skyddet borde åstadkommas genom åtgärder som hindrade att den enskildes bild exploaterades i reklamsammanhang. Hur bilden tekniskt sett framställts borde inte ha avgörande betydelse. Av intresse var i stället om bilden hade sådan kvalitet att den kunde sägas föreställa viss person.

Därutöver borde skyddet för den enskildes integritet avse namn, varigenom viss person utpekades. Enligt kommittén var det angeläget att få till stånd en rimlig avgränsning av det straffbara området. Ett uppenbarlighetsrekvisit var därför påkallat beträffande möjligheten att identifiera den i reklamen angivna eller avbildade personen. Därmed kunde straff ådömas endast när det inte var tveksamt vem som verkligen avsågs.

Skyddet borde vidare gälla personer av alla kategorier. I princip alla slags medier borde hänföras till det straffbara området. Enligt kommittén skulle dock endast kommersiell reklam kunna bli föremål för ingripanden med stöd av den föreslagna lagstiftningen. En straffrättslig reglering av bild och namn även i icke-kommersiell reklam konstaterades kunna få konsekvenser i tryckfrihetsrättsligt hänseende, eftersom den kommersiella reklamen, men inte den icke kommersiella, ansågs falla utanför den tryckfrihetsrättsliga regleringen.

Kommittén såg inte några skäl att begränsa begreppet reklam till att avse endast sådan som härrör från näringsidkare. Inte heller fanns skäl att göra undantag för reklam som riktade sig till andra än konsumenter. Det sökta reklambegreppet stämde väl överens med motsvarande begrepp i reklamskattelagen. Med reklam avsåg kommittén därmed ”meddelande som har till syfte att åstadkomma eller

främja avsättning i kommersiell verksamhet av vara, fastighet, nyttighet, rättighet eller tjänst”.

Beträffande påföljder för olovlig reklam menade kommittén att böter var tillräckligt. Enligt kommittén var vidare frågan om möjligheten att få ut skadestånd för lidande till följd av missbruk av annans identitet i reklam av sådan vikt att frågan inte gick att lämna helt öppen för framtida domstolstolkningar. Därför borde 1 kap. 3 § SkL kompletteras på så sätt att lagen uttryckligen hänvisade till den av kommittén föreslagna strafflagstiftningen.

#### 2.2.4.2 En lag om rätten till egen bild i reklam infördes

På grundval av kommitténs förslag infördes år 1979 lagen (1978:800) om namn och bild i reklam (prop. 1978/79:2, bet. LU 1978/79:6).

Föredragande statsrådet framhöll i propositionen att svensk rätt saknade ett uttryckligt förbud mot att utan samtycke publicera enskild persons bild eller namn (s. 48 f.). Inte heller kunde man påvisa någon allmän rättsgrundsats av sådan innebörd. Det sagda gällde även när det var fråga om reklam. I vissa fall kunde emellertid den straff-, upphovs- eller näringsrättsliga lagstiftningen indirekt ge skydd för den enskilde. Rättsreglerna var dock fåtaliga och gav inte nämnvärt skydd annat än i speciella situationer. I övrigt var det främst bestämmelserna om ärekränkning i 5 kap. BrB som gav visst skydd. Föredragande statsrådet påpekade vidare att marknadsföringslagen endast i undantagsfall kunde ge integritetsskydd för en enskild person. Inom näringslivet förekom viss själv-sanerande verksamhet, men inte av sådan omfattning att den på ett tillfredsställande sätt kunde komplettera den sparsamma lagstiftningen på området. Även statsrådet var därför av den uppfattningen att man nu borde försöka tillskapa ett lagfäst skydd mot olovligt utnyttjande av annans namn eller bild i reklam.

Föredragande statsrådet delade kommitténs uppfattning att en straffbestämmelse borde införas som förbjöd användningen av annans namn eller bild i reklam. Han var dock inte utan vidare beredd att tillstyrka att de nya bestämmelserna fick sin plats i brottsbalken. Kommittén tycktes, anmärkte statsrådet, till övervägande del ha lagt vikt vid behovet av skydd mot den integritetskränkning som sker i det fall en enskild person tvingas mot sin vilja figurera i reklamsammanhang. Man fick emellertid inte förbise att

skyddsregler av detta slag även fick en klar ekonomisk betydelse. För de grupper – t.ex. idrottsstjärnor och artister – som i och för sig inte hade något emot att medverka i reklam bara det skedde mot ersättning, fick ett skydd i föreslagen riktning främst den betydelse att den medförde en ensamrätt att bestämma om och på vilka villkor sådan medverkan skulle äga rum. Skyddsreglerna fick alltså ett markerat immaterialrättsligt inslag.

Vidare anförde föredragande statsrådet att det från systematisk synpunkt tedde sig naturligare att införa bestämmelser om skydd för egen bild eller eget namn i en särskild lag än bland bestämmelserna i 4 kap. BrB om brott mot frihet och frid. Detta gällde i synnerhet om man stannade för en ordning som innebar att straffbestämmelsen endast riktade sig mot en på visst sätt avgränsad krets av personer. En särskild lag kunde dessutom bilda en naturlig utgångspunkt för en fortsatt utbyggnad av personskyddet på angränsande områden.

I likhet med kommittén fann det föredragande statsrådet att den aktuella regleringen borde avse endast kommersiell reklam. Vad som gällde på tryckfrihetsrättens område lade inte hinder i vägen för en sådan reform.

När det gällde utformningen av den nya lagen delade föredragande statsrådet i stort kommitténs uppfattning. Identifieringen måste alltså kunna ske genom namn eller bild. Något uppenbarhetsrekvisit borde emellertid inte införas, utan bestämmelsen borde formuleras så att den innefattade ett förbud att utnyttja annans bild eller namn utan dennes samtycke. Endast sådana reklamåtgärder som företogs av näringsidkare skulle omfattas av integritetsskyddet. Vidare borde bestämmelsen ta sikte på reklam för, som marknadsföringslagen uttryckte det, ”vara, tjänst eller annan nytthet”.

Föredragande statsrådet delade kommitténs uppfattning att den straffrättsliga påföljden borde stanna vid böter. Han ansåg också att den som utnyttjas i reklam under alla omständigheter borde ha rätt till ersättning för sin medverkan. För en längre gående skadeståndsskyldighet som omfattade ersättning även för personligt lidande och obehag borde krävas uppsåt eller vårdslöshet från näringsidkarens sida. Den sålunda föreslagna skadeståndsbestämmelsen skulle komma att i allt väsentligt stämma överens med vad som gällde om ersättningskyldighet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk samt lagen

(1960:730) om rätt till fotografisk bild. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Innehållet i lagen om namn och bild i reklam redovisas närmare i avsnitt 4.3.2.

### 2.2.5 Privatlivets fred

Kommittén avlämnade i mars 1980 sitt slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8). I betänkandet behandlades de problem som är förenade med intrång i privatlivet genom användning och spridning av integritetskränkande material. Kommittén påpekade inledningsvis att flertalet av dessa privatlivsintrång sker genom att uppgifter av privat natur sprids av massmedierna press, radio och TV samt ställde sig frågan på vad sätt den i dåvarande 1 kap. 2 § tredje stycket RF införda målsättningen att värna den enskildes privatliv skulle uppfyllas. Det låg enligt kommittén i sakens natur att myndigheterna vid tillämpning av gällande lagar och förordningar skulle beakta den enskildes intresse av ett fredat privatliv. Kommittén kunde emellertid inte enas i frågan om det därutöver fordrades särskilda åtgärder från det allmännas sida, närmast i form av lagstiftning, och valde därför att vid sidan av varandra redovisa flera förslag till handlingslinjer.

Av kommitténs åtta ledamöter ansåg fyra att den enskildes privatliv skyddades tillräckligt genom pressens egen självsanering. En ledamot stod för en liknande uppfattning men ville därutöver bereda den enskilde skydd genom möjlighet till ekonomisk ersättning. Tre ledamöter förordade ett nytt straffstadgande i 5 kap. BrB om kränkning av privatlivets fred. De föreslog också att ett motsvarande stadgande infördes i tryckfrihetsförordningens s.k. brottskatalog.

Kommitténs betänkande ledde i denna del inte till lagstiftning. Som närmare framgår av följande avsnitt överlämnades emellertid betänkandet året därpå till Yttrandefrihetsutredningen ”för att beaktas vid uppdragets fullgörande”.

I sina gemensamma allmänna överväganden framhöll kommittén att uppfattningen att enskildas personliga integritet borde skyddas låg i linje med den tanke på skydd för den enskildes frid som bar upp vissa av reglerna i 4 kap. BrB (a. bet. s. 69 f.). Också i andra sammanhang hade en sådan inställning kommit till uttryck i svensk rätt.

Kommittén påpekade att dess tidigare utredningsarbete främst hade varit inriktat på att förstärka den enskildes rättsskydd mot sådana integritetskränkningar som skedde med hjälp av den i direktiven omnämnda tekniska apparaturen. Informationsområdet hade således stått i blickpunkten och borde enligt kommittén göra det oavsett hur informationen upptagits. Även om själva upptagandet, genom t.ex. avlyssning eller fotografering, kunde upplevas som kränkande, torde rädslan för att materialet skulle spridas – liksom självfallet också själva spridningen – av de flesta upplevas som än mer kränkande.

Som nämnts hade kommittén uppfattningen att flertalet privatlivsintrång skedde genom att uppgifter av privat natur spreds av massmedierna press, radio och TV. Även litteratur, film och teater kunde komma till användning för spridning. Intresset att skydda den enskildes privatliv kom därför ofta i konflikt med massmediernas intresse och uppgift att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning i samhället. De kränkningar som det här var fråga om kunde ibland komma att bedömas i tryckfrihetsprocesser. I många fall rörde det sig emellertid om kränkningar som inte hade karaktär av ärekränkning men som ändå kränkte den enskildes integritet eller hans rätt att få vara ifred. Kommittén tycks härmed ha menat att frågan gällde om ett mer allmänt skydd för den enskildes privatsfär skulle tillskapas än vad tryckfrihetsförordningens s.k. brottskatalog kunde erbjuda.

De ledamöter som förordade *lagstiftningslinjen* ansåg att den i 1 kap. 2 § RF införda målsättningen att värna den enskildes privatliv var verkningslös om inte däri också låg att det allmänna slog vakt om den enskildes privatliv genom lagstiftning. Det kunde enligt dessa tre ledamöter, häribland ordföranden, inte vara tänkt eller ens möjligt att det allmänna på annat sätt än genom lagstiftning skall garantera den enskildes rätt till ett skyddat privatliv.

Dessa ledamöter menade att det var naturligt att också användningen av material som anskaffats genom olovlig avlyssning eller olovlig fotografering kriminaliserades, eftersom publicering och spridning av sådant integritetskränkande material allmänt sett måste anses vara av allvarligare karaktär än anskaffandet.

Ledamöterna framhöll att en kränkning av privatlivet liksom förtal i viss mån är irreparabel. På grund av detta borde tyngdpunkten i ett sanktionssystem ligga på den preventiva effekten. Enligt ledamöterna medförde kriminalisering större preventiv effekt än enbart ett civilrättsligt skadestånd. En straffrättslig

lösning medförde också att reglerna om skadestånd och särskilda rättsverkningar automatiskt anknöts till straffstadgandet. Vidare kunde bestämmelserna om förundersökning bli tillämpliga.

Av bl.a. nu anförda skäl stannade de tre ledamöterna för att föreslå att den enskildes privatliv gavs straffrättsligt skydd. Ett stadgande härom var enligt ledamöterna av sådan central betydelse att det borde ha sin plats i brottsbalken. För detta talade också sambandet med förtalsbrottet.

Vidare ansåg ledamöterna det naturligt att en straffbestämmelse i brottsbalken om skydd för den enskildes privatliv gavs en motsvarighet i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. De framhöll att hänsynen till privatlivets fred var ett av de särskilt angivna intressen som enligt 2 kap. 13 § första stycket RF kunde medföra begränsning av yttrandefriheten. Grundlagstiftarna hade alltså berett möjlighet att införa den föreslagna lagstiftningen till skydd för privatlivets fred.

Med denna bakgrund förordade de tre ledamöterna en ny bestämmelse i brottsbalkens ärekränkingskapitel av följande lydelse:

Den som om annans privata angelägenheter lämnar uppgift som är ägnad att medföra skada eller lidande för denne dömes, om gärningen ej är belagd med straff enligt 1 eller 2 §, för kränkning av privatlivets fred till böter eller fängelse i högst sex månader.

De ledamöter som förordade *självsaneringslinjen* anförde att de inte fann några skäl som talade för att statsmakterna skulle utforma ett nytt system för skadestånd vid sidan av domstolarna. En utvidgning av brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen var ett ytterst allvarligt ingrepp i tryckfriheten som endast fick användas när mycket tunga skäl talade för det. Ledamöterna hänvisade också till den pågående självsaneringen på området. De ansåg att det för den enskilde var väsentligare att tidningarna fortsatte sin självsanerande verksamhet och att detta var ett bättre skydd för den personliga integriteten. En lagstiftning skulle göra det svårare för tidningarna att avgöra vad som är ett oavvisligt allmänintresse.

Sammanfattningsvis framhöll dessa fyra ledamöter att även om situationen på det pressetiska området inte var tillfredsställande, så gav den inte anledning till lagstiftning. En kriminalisering, som med nödvändighet blev snävare än etiska regler, innebar en stor risk för att självsaneringen minskar och kanske försvinner. Under



sådana omständigheter fick man också räkna med att massmedierna skulle komma att försöka tänja gränserna för det i lag tillåtna.

Den ledamot som förordade *ersättningslinjen* anförde att det var en allmän erfarenhet i det politiska arbetet att straffrättslig lagstiftning måste tillgripas med största försiktighet när man är inne på området för yttrandefrihetens gränser. Mot lagstiftning i allmänhet talade också det förhållandet att en lagreglering av ifrågasvarande område kunde medföra risk för att pressorganisationernas intresse för självsanering inom pressen avtog.

Vidare anförde ledamoten att de privatlivskränkningar som sker utan förmedling av massmedierna inte torde ha sådana skadeverkningar att det krävdes särskild reglering därav. På det press-etiska området bedömde hon dock förhållandena som inte helt tillfredsställande. Något måste därför göras för att om möjligt garantera en önskvärd hög pressetisk nivå.

Med hänsyn till den speciella situation som sedan länge rådde när det gällde press- och tryckfrihet kunde det vara att tillgripa ”mera våld än nöden kräver” att införa lagstiftning till skydd för privatlivet. Det borde finnas andra och betydligt mindre ingripande lösningar av fråga om privatlivets skydd i pressen. Vad som närmast kom i åtanke var en reglering inom ramen för Pressens opinionsnämnds verksamhet. Nämnden hade skapat en praxis som väl fyllde de materiella kraven på ett tillfredsställande privatlivsskydd. Vad som saknades var en möjlighet att ge den enskilde förfördelade någon form av ekonomisk gottgörelse för liden skada, vilket samtidigt skulle tjäna som en verkningsfull sanktion.

Enligt ledamoten syntes det ligga närmast till hands att opinionsnämnden själv beslutade om skadestånd i samband med att ärenden om brott mot god publicistisk sed avgjordes. Hon pekade också på möjligheten att få till stånd en riskfördelning på så sätt att tidningsföretagen avsatte medel till en fond för utbetalning av skadeersättning.

Hon var inte heller främmande för att den enskilde skulle få ökade möjligheter att föra skadeståndstalan vid allmän domstol, varvid hon menade att det fanns goda skäl att också när det gäller integritetslagstiftning frångå kopplingen mellan brott och ideellt skadestånd.

## 2.3 Yttrandefrihetsutredningen

### 2.3.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade år 1977 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att föreslå en omfattande grundlagsreglering av yttrandefriheten efter mönster av tryckfrihetsförordningen (dir. 1977:71 *Ny yttrandefrihetsgrundlag*). Till ordförande i kommittén utsågs chefredaktören Hans Schöier.

Genom beslut år 1981 överlämnade regeringen 1966 års integritetsskyddskommittés slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8) jämte remissyttranden till Yttrandefrihetsutredningen ”för att beaktas vid uppdragets fullgörande”.

### 2.3.2 Utredningens överväganden om privatlivets fred

Yttrandefrihetsutredningen redovisade sina överväganden rörande betänkandet *Privatlivets fred* i betänkandet *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70).

Utredningen konstaterade att meningsskiljaktigheterna inom integritetsskyddskommittén återspeglades i remissutfallet (a. bet. s. 248). Ett fåtal remissinstanser hade uttalat vissa sympatier för ersättningslinjen. I övrigt var remissopinionen ganska jämt fördelad mellan lagstiftningslinjen och självsaneringslinjen.

Vidare anförde utredningen att ärekränkningarna utgjorde den ojämförligt vanligaste måltypen vid tryckfrihetsdomstolarna, men att dessa mål ändå var få till antalet oavsett handläggningsform. Detta behövde dock inte betyda att idealiska förhållanden rådde och berättigade inte till slutsatsen att kränkningar av enskilda medborgares integritet sällan förekom i offentliga framställningar. Från skilda håll och i olika sammanhang hade tvärtom gjorts gällande att framför allt pressens respekt för den enskildes anseende och hans rätt till ett skyddat privatliv lämnade mycket övrigt att önska, liksom att de som ansåg sig otillbörligt behandlade i offentliga framställningar ofta avhöll sig från att dra sin sak inför rätta. Det senare skulle bero på att både de materiella och de processuella rättsreglerna på området var otillfredsställande och gynnade publicisten på den enskildes bekostnad.

I anslutning till de tankegångar som hade förts fram av den s.k. lagstiftningslinjen i 1966 års integritetsskyddskommitté och som innebar att en central straffbestämmelse skulle tillskapas till skydd

för den personliga integriteten, uttalade utredningen följande (s. 250):

För att ett samhälle skall kunna kallas demokratiskt måste förhållanden som har betydelse för utövandet av myndighet och makt kunna dras fram i offentlighetens ljus för att där bli föremål för analys och fri debatt. Aktörerna på samhällsscenen är människor. Det är ofrånkomligt att deras sätt att handha maktbefogenheten har ett intimt samband med deras egenskaper. Därför måste politiker i framskjuten ställning tåla också en närgående granskning av sin livsföring och sina personliga förutsättningar för det viktiga värvet. Detsamma gäller andra som har stort inflytande i samhället.

Men inflytandet är finförgrenat. Det går inte att dra någon skarp skiljelinje mellan dem som leder och dem som leds. Man kan fastslå att ju mer fjärran från avgörande beslut i samhällsfrågor någon står desto mindre allmänintresse har hans personlighet. Men att i det enskilda fallet bestämma var gränsen för detta intresse sträcker sig är vanskligt. Och att som lagstiftare utföra en sådan gränsbestämning på förhand och i generella termer möter förstås än större svårigheter.

Som också 1966 års integritetsskyddskommittén hade redovisat, var det emellertid felaktigt att tro att tankegången bakom regeeringsformens målsättningsstadgande om värn för den enskildes privatliv inte hade avsatt spår i den vanliga lagstiftningen. Det var enligt utredningen tvärtom så att hänsynen till den personliga integriteten hade fått stort utrymme i olika lagstiftningssammanhang. Sekretesslagen (1980:100) var kanske det viktigaste exemplet.

Enligt utredningen borde det allmänna liksom dittills visa förtroende för den självsanerande verksamheten. Ett sådant utomrättsligt system ersatte dock inte och fick inte heller sammanblandas med det rättsliga. Pressetikern angav en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. Tryckfrihetsrätten angav vad det allmänna inte kunde tolerera. Utredningen påpekade att ett samband emellertid finns samt att uppfattningen om det faktiska pressetiska tillståndet med nödvändighet spelar en roll när man bedömer behovet av lagstiftning på området.

Utredningen ansåg sig inte kunna avgöra om standarden inom pressen, radio och TV hade stigit eller sjunkit under det senaste decenniet såvitt gällde hänsynen till den enskilda människans integritet. För sådana bedömningar fanns enligt utredningen inga tillförlitliga mätinstrument. Även om allvarliga integritetskränkningar hade förekommit, ville utredningen dock hävda att läget allmänt sett inte var oroväckande.

Vidare avrådde utredningen från att man lagstiftningsvägen förstärkte integritetsskyddet på något av de sätt som hade diskuterats inom integritetsskyddskommittén. Enligt utredningen gjorde de fina nyanseringar som krävdes vid avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset att ämnesområdet lämpade sig bättre för en självsanering än för en lagstiftning som nödvändigtvis skulle bli trubbig och trög i fråga om såväl normer som tillämpning. Därtill kom att en yttrandefrihetsinskränkning helst inte borde genomföras mot en så stark opinion som hade förekommit både inom integritetsskyddskommittén och bland remissinstanserna.

Slutligen konstaterade utredningen att företrädaren för ersättningslinjen i kommittén ansåg att den som blivit utsatt för en integritetskränkning borde på ett eller annat sätt kunna tillerkännas skadestånd utan att kränkningen för den skull behövde bedömas som ett brott. Utredningen framhöll att i den mån en sådan möjlighet skulle öppnas genom lagstiftning var vad som tidigare hade anförts om lagstiftningslinjen i huvudsak tillämpligt även här.

Yttrandefrihetsutredningen behandlade också andra frågor som rörde grundlagsskyddet för den enskildes integritet. I detta sammanhang avvägde utredningen skälen för och emot en grundlagsfäst rätt till genmäle eller beriktigande. Avvägningen utföll så att utredningen inte förordade någon sådan rätt. För att stärka skyddet för den enskildes integritet borde det allmänna dock åläggas en utvidgad åtalsplikt för ärekränkingsbrott. Enligt utredningen borde det inte krävas särskilda skäl för att väcka åtal utan det skulle räcka med att åtal var påkallat från allmän synpunkt.

### **2.3.3 Regeringens och riksdagens överväganden om skyddet för privatlivet**

Yttrandefrihetsutredningens betänkande *Värna yttrandefriheten* låg till grund för förslaget i proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

I propositionen anslöt sig regeringen till utredningens bedömning att det inte borde införas någon kriminalisering av kränkningar av privatlivets fred e.d. (a. prop. s. 44). Fördragande statsrådet anförde att han i likhet med kommittén och – som han uppfattade remissutfallet – en stor majoritet bland remissinstanserna ansåg att man även här borde mera lita till de regler som gällde

inom pressens självsanerande verksamhet och motsvarande regler på radio- och TV-området än på lagstiftning. Att inskränka den grundlagsskyddade tryckfriheten och yttrandefriheten i övrigt utan att det fanns någon mera allmän uppslutning bakom detta var för hans del otänkbart. Han framhöll vidare att det var svårt att göra den grannliga avvägning mellan yttrandefrihets- och integritetsskyddsintressena som måste göras om man skulle utforma en ansvarsbestämmelse. Inte heller såg han det som lämpligt att utöka möjligheterna att få ersättning så som föreslagits av en ledamot i integritetsskyddskommittén.

Föredragande statsrådet anslöt sig också till utredningens bedömning att någon grundlagsfäst rätt till genmäle eller beriktigande inte borde införas. Däremot delade statsrådet inte utredningens uppfattning att det allmännas åtalsplikt för ärekränkingsbrott borde utvidgas. Något sådant förslag lades därför inte fram i propositionen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade konstitutionsutskottet att det för närvarande inte var påkallat med några åtgärder från statsmakternas sida i syfte att undvika publicitetsskador m.m. för enskilda, men att det var angeläget att regeringen noggrant följde utvecklingen och återkom med förslag till åtgärder om det visade sig nödvändigt (bet. 1987/88:KU36). Enligt utskottets mening var vad som då bl.a. kunde övervägas ett genomförande av Yttrandefrihetsutredningens förslag om en ändring av reglerna om åtal för ärekränkingsbrott.

## 2.4 Data- och offentlighetskommittén

Regeringen tillkallade 1984 en kommitté med uppdrag att utreda användningen av personnummer inom den offentliga och den enskilda sektorn (dir. 1984:27). Till ordförande i kommittén, som antog namnet Data- och offentlighetskommittén, utsågs f.d. statsrådet Carl-Axel Petri.

Genom tilläggsdirektiv samma år fick kommittén i uppdrag att också utreda de problem som var förenade med offentlighetsprincipens tillämpning på upptagningar för automatisk databehandling (dir. 1984:48). Kommittén fick sig även ålagt att behandla vissa andra frågor med anknytning till skyddet för den personliga integriteten.

Data- och offentlighetskommittén överlämnade i maj 1987 delbetänkandet *Integritetsskyddet i informationssambället 3. Grundlagsfrågor* (Ds Ju 1987:8). I betänkandet föreslog kommittén bl.a. att det i den s.k. fri- och rättighetskatalogen i regeringsformens andra kapitel skulle skrivas in ett skydd för den enskildes personliga integritet i datasammanhang. Förslaget låg till grund för den bestämmelse som alltjämt gäller och som år 1989 infördes i 2 kap. 3 § andra stycket RF. Innebörden av och bakgrunden till bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.1.3.

## 2.5 Departementspromemorian ”Skyddet för enskilda personers privatliv”

Statsrådet Reidunn Laurén gav den 1 oktober 1992 justitierådet Per Jermsten i uppdrag att inom Justitiedepartementet utreda vissa frågor angående skyddet för enskilda personers privatliv (Ju 1992:C). Uppdraget var inte inriktat på förslag till reformer utan på en kartläggning av frågorna med internationella utblickar och en sammanställning av ett material som skulle kunna tjäna som underlag för närmare överväganden angående tänkbara åtgärder för att stärka skyddet för ”privatlivets fred”.

Utredaren redovisade 1994 sitt uppdrag i promemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51).

När det gällde framställningens inriktning hänvisade utredaren till den indelning av integritetsskyddet som senast hade redovisats av Kommittén om ideell skada i dess delbetänkande *Ersättning för kränkning genom brott* (SOU 1992:84). Kommittén skiljde där på den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (egendomsskyddet), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa samt mot ingrepp i eller mot kroppen), den personliga integriteten i fysisk mening (skyddet för den personliga integriteten och rörelsefriheten) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin) (a. bet. s. 187).

Utredaren framhöll att hans framställning i huvudsak var inriktad på vad som av Kommittén om ideell skada betecknats som den personliga integriteten i ideell mening (a.a. s. 10). Utredningsuppgiften var därmed i stort sett inriktad på samma problemområde som 1966 års integritetsskyddskommitté behandlade i sitt slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8). Primärt gällde det

därför att följa upp och redovisa vad som hänt på området sedan dess.

Utredaren konstaterade att det föreliggande skyddet för den personliga integriteten inte allmänt uppfattades som tillfredsställande (a.a. s. 169 f.) Han anförde att den som själv utsatts för eller på nära håll upplevt publicitet, som inneburit att enskilda personer blottställts eller kränkts, ibland torde hysa den uppfattningen att det inte lönar sig att protestera. Utvägarna att gå till domstol med saken eller att anföra klander hos vederbörande nämnd framstod av skilda skäl som alltför osäkra, riskabla eller i övrigt otillfredsställande. Vad som också kunde verka avhållande var att resultatet av prövningen i värsta fall, genom en upprepad publicitet kring saken, kunde innebära ett förnyat lidande eller att resultatet i allt fall framstod som alltför ”tandlöst” för att motivera de med klagomålen förenade besvären och riskerna.

En särskild anledning till den ökande oron angående skyddet för den personliga integriteten var enligt utredaren sannolikt den ofattbart snabba utvecklingen av möjligheterna att i detalj kartlägga varje enskild individ.

Behovet av skydd gällde självfallet alla, men var mer påtagligt för vissa grupper av personer. Utredaren nämnde härvid gruppen ”offentliga personer” samt de som söker publicitet men inte vill att den skall omfatta vad som helst. Det mest brännande behovet av skydd torde enligt utredaren de ha som av en ren tillfällighet hamnat i rampljuset liksom närstående till någon omtalad person och då i synnerhet barn och ungdomar.

Mot bakgrund av det sagda fanns enligt utredaren otvivelaktigt goda skäl att noga följa utvecklingen på detta område. Det var vidare naturligt att man, så snart konstaterade missförhållanden gav anledning därtill, närmare övervägde vilka åtgärder som kunde vidtas för att stärka skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren berörde också vissa särskilda lagstiftningsfrågor. Beträffande brottet olovlig avlyssning kunde det ifrågasättas om gällande ordning, som utslöt att bestämmelsen tillämpades så snart informationen sändes via radiovågor, fortfarande var generellt motiverad. Ett annat förhållande som kunde diskuteras var om det fanns skäl att föreskriva, att den som gör en ljudupptagning från en sammankomst i vilken han själv deltar åtminstone i vissa fall borde vara skyldig att öppet redovisa detta.

Vidare framhöll han att såväl internationella erfarenheter som teknikens utveckling kunde göra det motiverat att på nytt närmare

pröva frågan om behovet av ett bättre skydd mot olovlig observation och fotografering.

Också den snabba tekniska utvecklingen kunde aktualisera frågor om behovet av att införa tillståndsplikt, eller förbud mot innehav och import av viss från integritetssynpunkt särskilt farlig ny apparatur eller i sådan apparatur ingående komponenter.

Ett annat problem som utredaren uppmärksammade var de till synes ständigt vidgade möjligheterna att förvanska bild- och ljudupptagningar på ett naturtroget sätt. Detta aktualiserade även den mer övergripande frågan om den enskildes rätt till sitt namn och sin bild.

Utredaren berörde vidare lagstiftningsfrågor med anknytning till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Han menade att det framstod som i hög grad tilltalande med rättsordningar som, i likhet med vad som förekom i bl.a. Tyskland och Frankrike, allmänt tillerkände den enskilde en "personlighetsrätt". Även exemplen från bl.a. Finland och Norge, med särskilda straffbestämmelser angående skyddet för privatlivet, tedde sig vid en första anblick som ett ändamålsenligt sätt att möta en del av förevarande problem. Detsamma gällde de rätt vanligt förekommande ordningar som gav relativt goda möjligheter att i vart fall kompensera den som råkat ut för något övertramp med en skadeståndsansättning.

Utredaren betonade att det emellertid fanns skillnader mellan andra rättsordningar och den svenska i grundlagsform fastslagna, principiellt strikt utformade och till sin omfattning osedvanligt heltäckande tryckfrihets- och yttrandefrihetslagstiftningen. Förekommande debatter om ändringar, liksom vidtagna reformer, hade genomgående gällt vad som i sammanhanget måste betecknas som detaljer i ett i sina grunddrag intakt system. Det hade också förelagat stor enighet om att varje ingrepp i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen måste ha sin grund i ett mycket angeläget behov som därtill inte rimligen kunde tillgodoses på annat sätt. Hade det gällt avsteg från grundprinciper i dessa lagar hade det uttalats än tydligare betänkligheter.

Härutöver förde utredaren ett resonemang om utformningen av och förutsättningarna för en ny straffbestämmelse och om huruvida förutsättningarna för allmänt åtal vid ärekränkingsbrott borde vara vidare än enligt gällande ordning samt om möjligheterna att kompensera integritetskränkningar med skadeståndsansättningar. När det gällde det sistnämnda anförde han att de förbätt-



ringar som sådana möjligheter skulle kunna medföra knappast torde – vid en jämförelse med resultatet av andra tänkbara åtgärder för att stärka skyddet för privatlivet – bli av sådan betydelse att de kunde motivera ett sådant avsteg.

Avslutningsvis tog utredaren i ganska pessimistiska ordalag upp frågan om ett mer samlat grepp kring för integritetsskyddet viktiga frågor. Han anförde därvid följande:

Det har tidigare i olika sammanhang konstaterats att ett flertal för integritetsskyddet viktiga frågor är under utredning eller beredning i särskild ordning. Det är under sådana förhållanden inte förvånande att fråga uppkommer om det inte finns skäl att i varje fall på sikt söka föra samman bestämmelserna på detta område till en samlad integritetsskyddslag. För en sådan ordning talar främst den tekniska utvecklingen. Uppdelningen av hithörande regleringar, på en rad skilda författningar efter kommunikationssätten eller verksamheternas art, kan sålunda te sig allt mera konstlad och slumpartad. Det måste emellertid samtidigt sägas att en reform av detta slag sannolikt inte är lätt att åstadkomma. Ett grundläggande problem i sammanhanget blir den nödvändiga och synnerligen känsliga samordningen mellan en sådan lagstiftning, å ena sidan, samt TF och YGL, å andra sidan. Ett annat besvärligt principiellt dilemma är hur en uppdelning i så fall skall ske av förekommande straffbestämmelser i förhållande till BrB. Mot bakgrund av integritetsskyddets allmänna betydelse skulle det således framstå som mycket främmande att inte behålla åtminstone ärekränkningensbrotten i den allmänna strafflagen.

Gällande rätt

## 3 Skyddet för den personliga integriteten enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

### 3.1 Inledning

I Sverige liksom i många andra rättstater bygger regleringen av enskildas fri- och rättigheter delvis på ingångna internationella avtal. Två internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att respektera och som har särskild betydelse för skyddet av den personliga integriteten är Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Av dessa intar Europakonventionen en särställning eftersom den utgör en integrerad del av den svenska rättsordningen och då det införts ett grundlagsstadgat förbud mot lagstiftning i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. EU-stadgan har hittills haft karaktär av politiskt åtagande, men medlemsstaterna har nu enats om att den också skall bli rättsligt bindande. Genom att stadgan då kommer att ingå som en del i EU:s rättsordning får den inom sitt tillämpningsområde i händelse av normkonflikt företräde framför nationell rätt.

#### 3.1.1 Europakonventionen

Sverige har inom det europeiska samarbetets ram i Europarådet anslutit sig till Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen inkorporerades år 1995 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen gäller således som svensk lag.

Av de mänskliga rättigheter som Europakonventionen omfattar är det i första hand artikel 8 som är av betydelse för skyddet för den personliga integriteten. Enligt denna artikel har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får under vissa förutsättningar inskränkas. En sådan inskränkning får enligt artikel 8.2 bara ske med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Exempel på hänsyn som kan göra en inskränkning nödvändig är behovet av att slå vakt om statens säkerhet, förebygga brott och värna folkhälsan.

Rätten till skydd för privatlivet är mångfacetterad och omfattar skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. Privatlivet är inte något klart avgränsat begrepp vilket bidrar till att göra rättighetens innebörd svårdefinierad. Ledning får i första hand sökas i Europadomstolens praxis. På ett övergripande plan anses skyddet innebära att varje person skall ha en rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående.

Vissa rättigheter som berör privatlivet skyddas dessutom i andra artiklar i konventionen. Tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling som omfattas av artikel 3, utgör otvivelaktigt allvarliga ingrepp i rätten till respekt för privatlivet. Även de rättigheter som skyddas i artikel 9 (friheten att utöva sin religion) och artikel 10 (bl.a. rätten att uttrycka sina åsikter) får anses beröra privatlivet och omfattas således i princip även av artikel 8. Emellertid bör dessa bestämmelser ses som *lex specialis* inom sina områden, vilket innebär att artikel 8 endast tillämpas på de aspekter av privatlivet som faller utanför dessa specialbestämmelser (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3 uppl., s. 302, härefter Danelius).

En närmare redogörelse för det materiella skyddet för den personliga integriteten enligt artikel 8 och den rätt till ett effektivt rättsmedel som följer av andra bestämmelser i konventionen lämnas nedan.

### 3.1.2 EU:s rättighetsstadga

Vid Europeiska rådets möte i Nice år 2000 antogs en stadga om de grundläggande rättigheterna. Åtskilliga av de rättigheter som anges i stadgan är sådana som skyddas också genom Europakonven-

tionen. Stadgan går emellertid i flera avseenden längre och reglerar även områden som för närvarande inte direkt omfattas av EU:s lagstiftningsbehörighet, såsom utbildning, arbetsförmedling, föräldraledighet, socialhjälp, sjukersättning, förebyggande hälsovård och medicinsk vård. Stadgan är så utformad att den vänder sig direkt till medborgarna, exempelvis genom att förklara att de har rätt till betald semester. Stadgan har hittills haft karaktär av ett politiskt åtagande från medlemsstaternas sida. Någon rättslig relevans har stadgan alltså inte haft. Vid Europeiska rådets möte i Berlin i juni 2007 gavs emellertid ett förhandlingsmandat till en regeringskonferens av innebörd att stadgan skall ingå som en integrerad del av ett nytt unionsfördrag (det s.k. reformfördraget) avsett att träda i kraft i januari år 2009.

Riksdagen accepterade för sin del redan år 2003 att stadgan skulle bli rättsligt bindande. En fråga som därvid särskilt diskuterades gällde sambandet mellan stadgan och Europakonventionen. Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet bedömde inte konfliktrisen som ett hinder och hänvisade till att stadgan själv föreskriver att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen skall de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Utskottet påpekade att denna föreskrift inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Vidare hänvisade utskottet till att det i stadgan sägs att i den mån grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i stadgan, skall rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner (bet. 2003/04:KUU1 s. 68).

I artikel II-63 (enligt den numrering som användes i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa) anges att var och en har rätt till fysisk och mental integritet och särskilt att människors fria och informerade samtycke skall respekteras inom medicin och biologi, på de villkor som föreskrivs i lag. Artikel II-67 i stadgan är den artikel som närmast motsvarar artikel 8 i Europakonventionen. I artikeln slås sålunda fast att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Artikeln kompletteras av artikel II-68, där det inledningsvis anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Artikel II-71 om yttrande- och informationsfriheten motsvarar artikel 10 i Europakonventionen och innefattar liksom denna en rätt att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning.

Stadgan innehåller ytterligare ett antal övergripande bestämmelser avsedda att begränsa dess räckvidd i förhållande till Europakonventionen och medlemsstaternas egna rättighetssystem. Sålunda anges att stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten och att den inte utvidgar unionens befogenheter. Det förutsätts också att de i stadgan angivna rättigheterna skall kunna begränsas genom lag, om begränsningarna är förenliga med det väsentliga innehållet i stadgans rättighetssystem och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är ”nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen” (artikel II-112).

### 3.2 Det materiella skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen

Artikel 8 i Europakonventionen innebär ett skydd för enskildas privatliv:

#### Artikel 8

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Artikeln innebär en rätt till skydd mot ingrepp av många skilda slag. Skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen avser privatlivets område. Även om det kan vara svårt att avgränsa vad som är att hänföra till det området faller alltså angelägenheter som hänför sig till en persons offentliga liv i princip utanför skyddsområdet. Så länge det är frågan om privata angelägenheter saknar det däremot i sig betydelse vilken karaktär som uppgifterna i övrigt har. Skyddet gäller i sådana fall även om ingreppet inte i sig är känsligt på annat sätt än att det angår privatlivet. Kommittén har emellertid avgränsat sitt arbete till att i huvudsak omfatta den personliga integriteten i ideell mening. Av intresse i detta sammanhang är således framför allt skyddet för privatlivet och skyddet för hem och korrespondens. Utanför kommitténs arbete faller däremot i huvudsak det skydd som artikeln ger för den fysiska integriteten, för sexuella

relationer och för familjelivet. Inte heller de sociala rättigheter eller utlänningars rättigheter som anses följa av artikeln omfattas av kommitténs arbete. I centrum för kommitténs överväganden står frågor som hör samman med informationen om den enskilde och den enskildes rätt att få vara i fred. Av intresse är särskilt hur den personliga integriteten skyddas i samband med insamling och offentliggörande av uppgifter och hur identifieringsdata såsom namn och bild skyddas. Det är därför nödvändigt att analysera vilka krav artikel 8 ställer på konventionsstaterna i detta avseende.

Rätten till skydd mot kränkning av privatlivet innebär naturligtvis inte att varje ingrepp i en persons privatsfär är förbjudet. Individerna utgör själv en del av samhället och vissa ingrepp måste därför vara tillåtna. Skyddet enligt artikel 8 får enligt artikel 8.2 inskränkas med stöd av lag bl.a. om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till andra personers fri- och rättigheter. En sådan rättighet som kan föranleda inskränkningar är den i artikel 10 skyddade yttrandefriheten.

### 3.2.1 Skydd mot ryktesspridning

Rätten till skydd för privatliv omfattar en rätt till skydd för en persons rykte. Detta innebär att konventionsstaterna har en skyldighet att ha en lagstiftning som skyddar enskilda mot förtal eller andra nedsättande uttalanden. Som ovan nämnts kan rättigheten dock bli föremål för inskränkningar till följd av den i artikel 10 skyddade yttrandefriheten. Europadomstolens avgöranden ger vid handen att om det föreligger ett tillräckligt starkt intresse av att negativa uppgifter om en person publiceras, får skyddet i artikel 8 vika för yttrandefriheten.

Målet *White mot Sverige* (dom den 19 september 2006) gällde frågan om svensk rätt gav ett tillräckligt skydd mot ärekränkande uppgifter. White hade i kvällspressen beskyllts för bl.a. inblandning i mordet på Olof Palme. Europadomstolen fann emellertid att den bild som sammantaget förmedlats var balanserad och att intresset av publicitet varit starkare än Whites intresse av att skydda sitt rykte.

### 3.2.2 Skydd mot närgången uppmärksamhet

Artikel 8 innefattar också en rätt att bli lämnad i fred. Denna rätt inbegriper ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften (Danelius s. 309). Rätten att få bli lämnad i fred kan dock få ge vika för starka motstående intressen, främst i form av behovet att kunna förebygga och utreda brott, vilket kan motivera tvångsmedelsanvändning, men också till förmån för yttrandefriheten.

I målet *Wisse mot Frankrike* (dom den 20 december 2005) hade samtal mellan en intagen och dennes släktingar i ett besöksrum i fängelset avlyssnats utan deras vetskap. Inspelningarna användes sedan som bevisning mot den intagne som begärde att dessa skulle förklaras ogiltiga som bevismedel. Europadomstolen fann att när samtal i fängelsets besöksrum systematiskt spelades in av andra anledningar än att bevara säkerheten på fängelset så undanröjdes syftet med besöksrummen, nämligen att ge intagna ett visst mått av privatliv innefattande privata samtal med sina familjer. De samtal som fördes i besöksrummen kunde därför anses falla inom ramen för begreppen privatliv och korrespondens enligt konventionen. Att spela in sådana samtal mellan de intagna och deras släktingar och därefter använda inspelningarna innebar ett ingrepp i de intagnas privatliv som inte var förenligt med konventionen i den mening som avses i artikel 8.2. Europadomstolen konstaterade att förfarandet innebar ett ingrepp i privatlivet och att fransk lag inte med tillräcklig tydlighet angav hur och i vilken utsträckning myndigheterna kunde ingripa i de intagnas privatliv eller i vilken omfattning eller på vilket sätt myndigheterna fick utöva sin bestämmanderätt på detta område. Domstolen fann att det därför skett en kränkning av artikel 8.

I målet *Peck mot Förenade Konungariket* (dom den 28 januari 2003) hade klaganden försökt beröva sig livet på en offentlig plats utanför hans hem. Händelsen hade filmats av en övervakningskamera. För att illustrera nyttan med övervakningen hade sedan kommunen publicerat bilderna, bl.a. i TV. Detta ansågs vara en allvarlig och oproportionerlig kränkning av rätten till privatliv.

I Europadomstolens avgörande i det uppmärksammade målet *von Hannover mot Tyskland* (dom den 24 juni 2004) prövade domstolen frågan om staternas skyldighet att upprätthålla en skyddslagstiftning i detta avseende också i förhållande till andra



enskilda. Målet gällde bilder av prinsessan Caroline av Monaco som s.k. paparazzi-fotografer hade tagit av henne i helt privata situationer. Tyska domstolar hade kommit fram till att sådana bilder fick publiceras i yttrandefrihetens namn. Europadomstolen fann att bilderna visserligen omfattades av yttrandefriheten men att de var känsliga utifrån integritetsaspekter, varför en avvägning mellan dessa intressen måste göras. Domstolen uttalade att gränsen mellan yttrandefriheten och skyddet för den personliga integriteten skall dras med hänsyn till om bilderna kan anses ha ett allmänintresse. Offentliga personer måste visserligen utstå mer än ”vanliga” människor, men inte när det saknas ett legitimt allmänt intresse av den information som bilderna förmedlar. I detta fall gällde det bilder som tagits på prinsessan Caroline i hennes privatliv och i vardagliga situationer. Domstolen menade att spridningen av bilderna hade som enda syfte att tillfredsställa nyfikenheten hos läsare med detaljer om prinsessans privatliv och att de inte kunde anses bidra till en debatt om allmänna frågor. Domstolen menade därför att det i sådana fall är berättigat med en snävare tolkning av yttrandefriheten och att tidningarnas kommersiella intressen fick stå tillbaka för skyddet för den personliga integriteten. Enligt domstolen innebär skyddet i artikel 8 att varje person skall ha en rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående och att detta skydd gäller även i ett offentligt sammanhang. Tyskland ansågs ha brutit mot artikel 8 då det inte hade utförts en rättvis avvägning mellan de två rättigheterna i artikel 8 och 10 och det därmed inte vidtagits tillräckliga positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär. Europadomstolens konklusion blev således att rätten till skydd för privatlivet innebär att konventionsstaterna har en skyldighet att upprätthålla ett skydd mot fotografering även av offentliga personer i privata sammanhang.

I målet *Antunes Rocha mot Portugal* (dom den 31 maj 2005) hade en statlig myndighet gjort en utredning om en anställd, vilket bl.a. inneburit att hennes hem ställts under bevakning och att frågor om henne ställts till hennes bekanta. Syftet, att utröna om hon kunde anförtros hemliga handlingar, var i och för sig legitimt enligt Europadomstolen, men lagstödet och kontrollmekanismerna för förfarandet befanns vara otillräckligt.

I *Verliere mot Schweiz* (dom den 28 juni 2001) gällde frågan om schweizisk lag gav ett tillräckligt skydd för rätten att vara i fred. Ett försäkringsbolag hade övervakat och filmat en kvinna för att utröna

om hon hade så allvarliga skador som hon påstått i en begäran om försäkringsersättning. Europadomstolen fann att syftet var legitimt och att artikel 8 inte hade kränkts.

### 3.2.3 Behandling av personuppgifter och information om privata förhållanden

Personregister som innehåller uppgifter av känslig art såsom politisk uppfattning, religionstillhörighet, sexuell läggning, sjukdomar, brottslighet eller missbruk, kan i många fall anses beröra rätten till respekt för privatlivet. Beroende på omständigheterna kan artikel 8 anses ställa krav på behandlingen av sådana uppgifter i tre avseenden; dels i fråga om det berättigade i att alls registrera dem, dels i fråga om rätt för den enskilde att själv få del av uppgifterna och dels slutligen i fråga om skydd mot att andra får tillgång till uppgifterna.

Intrång i privatlivet kan vara tillåtet enligt artikel 8.2 om det sker med lagstöd och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att skydda ett legitimt intresse. Europadomstolens domar i fråga om personregistrering handlar därför ofta om huruvida förutsättningarna för sådana nödvändiga undantag har varit uppfyllda. I åtskilliga fall har domstolen konstaterat att kravet på lagstöd inte har varit uppfyllt eller att registreringen inte längre kunnat anses berättigad då uppgifterna gällt händelser långt tillbaka i tiden. I målet *Leander mot Sverige* (dom den 27 mars 1987) hade snickaren Torsten Leander nekats anställning på grund av uppgifter som Säkerhetspolisen hade om honom och som han själv inte fick ta del av. Europadomstolen fann att förvarandet och utlämnandet (till den presumtive arbetsgivaren) av informationen om Leanders privatliv i förening med vägran att låta honom bemöta uppgifterna, utgjorde ett ingrepp i hans privatliv. Emellertid var det intresse som skulle skyddas (rikets säkerhet) legitimt och kravet på rättslig reglering ansågs uppfyllt. Eftersom innehållet i Säkerhetspolisens register inte var känt för Europadomstolen var det svårare att avgöra om kravet att ingreppet skall vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, var uppfyllt. Europadomstolen fann emellertid att den rättsliga regleringen och förekomsten av viss parlamentarisk kontroll gav tillräckliga garantier mot missbruk. I målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* (dom den 6 juni 2006) ansåg domstolen däremot att de uppgifter om klagandena som hade registrerats i

Säkerhetspolisens register och som avsåg deltagande i möten och i demonstrationer långt tillbaka i tiden, samt medlemskap i ett vänsterparti, beträffande vissa delar inte hade sådan vikt att det var berättigat att ha uppgifterna registrerade.

Rätten att få ta del av handlingar som gäller en själv framgår till viss del av artikel 10 (rätt till information). Denna rättighet anses emellertid inte medföra rätt att ta del av exempelvis sekretessbelagda handlingar (Danelius s. 313). Frågan om artikel 8 ger en mer långtgående rätt att ta del av handlingar om en själv har varit uppe i flera mål, bl.a. i ovan nämnda *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*. I det fallet ansåg Europadomstolen att säkerhetspolisens vägran att lämna ut uppgifter ur registren inte utgjorde brott mot artikel 8, eftersom intresset av att skydda nationell säkerhet vägde tyngre än klagandenas intresse av att få ta del av uppgifter som registrerats om dem. Europadomstolen har också vid flera tillfällen haft att ta ställning till enskildas rätt att få del av uppgifter om sitt ursprung eller sin uppväxttid. Domstolen har i dessa mål ofta konstaterat att rätten till privat- och familjeliv i princip berättigar klagandena att ta del av personlig information om dem själva, men att detta kan komma i konflikt med exempelvis uppgiftslämnarnas rättigheter. I många fall har domstolen ansett att artikel 8 har kränkts om det inte har funnits någon möjlighet att få frågan om utlämnandet av uppgifterna prövad av en oberoende instans, se t.ex. *Gaskin mot Förenade Konungariket* (dom den 7 juli 1989).

När det slutligen gäller frågan om skyddet mot att andra får tillgång till uppgifter om enskilda som finns hos exempelvis myndigheter, anses konventionsstaternas frihet vara förhållandevis stor. Artikel 8 anses inte medföra andra krav än att särskilt känslig information, t.ex. om medicinska förhållanden behandlas på ett ansvarsfullt sätt (Danelius s. 317). Att som i Sverige offentliggöra inkomst- och förmögenhetsförhållanden kan i andra länder uppfattas som stötande. Någon enhetlig uppfattning om vad som är att betrakta som särskilt känslig information finns dock knappast.

I målet *Z mot Finland* (dom den 25 februari 1997) hade uppgifter om en HIV-smittad kvinna betydelse i ett brottmål mot hennes man. Vissa uppgifter omfattades av sekretess i tio år, medan andra offentliggjordes direkt i domen. Europadomstolen fann att både offentliggörandet och den begränsade sekretessen stred mot artikel 8. I målet *M.S. mot Sverige* (dom den 17 augusti 1997) menade en kvinna att hennes rätt enligt artikel 8 hade kränkts sedan ett sjukhus lämnat ut vissa medicinska uppgifter om henne

till Försäkringskassan i samband med att kassan prövade en begäran om arbetsskadeersättning. Europadomstolen kom inledningsvis fram till att artikeln var tillämplig på förfarandet och att ett intrång skett i klagandens rätt enligt den. Efter att ha konstaterat att intrånget skett med stöd av inhemsk lag och tjänat ett legitimt syfte i konventionens mening (att se till att allmänna medel i form av arbetsskadeersättning kom behövande till del), kom domstolen fram till att intrånget i klagandens rättssfär stått i proportion till syftet med åtgärden. Slutligen klagade kvinnan på att hon saknat ett inhemskt rättsmedel som kunde göras gällande *innan* informationen lämnades från sjukhuset till Försäkringskassan. Domstolen ansåg emellertid att de rättsmedel som stod klaganden till buds sedan överföringen av informationen väl ägt rum uppfyllde kraven i artikel 13.

I målet *Craxi (nr 2) mot Italien* (dom den 17 juli 2003) fann Europadomstolen att Italiens underlåtenhet att utreda och straffa personer som läckt sekretessbelagda uppgifter till pressen utgjorde ett brott mot artikel 8. De sekretessbelagda uppgifterna var utskrift av privata telefonsamtal som hade åberopats i en rättegång och inga försök hade gjorts att utesluta avsnitt som saknade betydelse i målet.

Målet *L.L. mot Frankrike* (dom den 10 oktober 2006) handlade om fransk domstols hantering av läkarintyg. L.L:s hustru hade begärt skilsmässa med hänvisning till att denne varit våldsam och att han dessutom var kronisk alkoholist och hade till stöd för dessa påståenden åberopat vissa läkarintyg. L.L. menade att domstolen grundat sitt avgörande på sekretessbelagt medicinskt material om honom och att detta kränkte hans rätt till privatliv enligt artikel 8. Europadomstolen fann att de franska domstolarna genom att grunda sina avgöranden på det medicinska materialet och citera delar av detta hade offentliggjort persondata om L.L. Det hade enligt Europadomstolens mening varit möjligt att på grundval av vittnesmål och annan bevisning avgöra frågorna om äktenskapskillnad och vårdnad utan de sekretessbelagda personuppgifterna. De franska domstolarna hade härigenom gjort ett ingrepp i L.L:s rätt till respekt för privatlivet som inte hade varit nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen konstaterade också att fransk lag inte hade gett tillräckligt skydd mot användning av sådant personmaterial vid domstol. Slutsatsen blev att rätten i artikel 8 i konventionen till respekt för privatlivet hade kränkts.

### 3.2.4 Skydd för hem och korrespondens

Skydd för hemmet är en viktig aspekt av rätten till en privat sfär. Ingrepp i denna rättighet anses därför kräva särskilt starka skäl. Många mål i Europadomstolen har berört denna rätt i samband med expropriation, bosättningsregler, miljöförstöring m.m. Från integritetsskyddssynpunkt är det emellertid snarare andra åtgärder som är av intresse, nämligen sådana ingrepp i rätten till hemmet som samtidigt innebär att information inhämtas om enskilda genom exempelvis avlyssning, kameraövervakning eller husrannsakan. Under skyddet för korrespondens faller telefonavlyssning, brevkontroll och buggning som i många fall kan vara tillåtna inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel med stöd av artikel 8.2. I flera fall har Europadomstolen emellertid konstaterat att den nationella regleringen varit otillräcklig och att kravet att de inskränkande åtgärderna skall ha stöd i lag inte har varit uppfyllt.

Med korrespondens avses olika sätt att överföra meddelanden mellan individer. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer omfattas av konventionens skydd för korrespondens. Normalt gäller skyddet endast under den tid som meddelandet befordras. När det väl kommit fram till mottagaren kan det emellertid skyddas av andra regler av betydelse för skyddet för privatlivet.

Ett ingrepp i skyddet är för handen bl.a. när någon hindrar eller kontrollerar kommunikation mellan personer. Målet *M och R Andersson mot Sverige* (dom den 25 februari 1992) gällde ett beslut av en socialnämnd om inskränkningar i föräldrarnas umgängesrätt med en son som var omhändertagen för samhällsvård. Beslutet som innefattade bl.a. förbud mot brev och telefonkontakter ansågs vara oproportionerligt inskränkande i förhållande till syftet att skydda barnet och utgjorde därmed en kränkning av artikel 8.

Även kontroll i form av övervakning av annans kommunikation omfattas av bestämmelsen. I målet *Halford mot Förenade Konungariket* (dom den 25 juni 1997) uttalade Europadomstolen att en arbetsgivare inte har rätt att kontrollera telefonsamtal på arbetsplatsen. I fallet hade en offentlig arbetsgivare avlyssnat de anställdas telefoner med sin egen utrustning. I målet *Copland mot Förenade Konungariket* (dom den 3 april 2007) var klaganden anställd vid en statlig skola, där hon hade ett nära samarbete med den biträdande rektorn. På dennes initiativ gjordes under hennes anställningstid en kontroll av hennes telefonsamtal, hennes e-post-

användning och hennes uppkopplingar på Internet, enligt uppgift i syfte att fastställa i vilken utsträckning hon använde dessa kommunikationsmedel för privat bruk. Europadomstolen fann att det enligt engelsk rätt hade saknats tillräckligt lagstöd för dessa ingrepp i hennes rätt till respekt för privatliv och korrespondens och att artikel 8 i konventionen därför blivit kränkt.

### 3.2.5 Tillåtna inskränkningar i de skyddade rättigheterna

Artikel 8.2 innebär att inskränkningar i de skyddade rättigheterna får ske under vissa förutsättningar. En sådan inskränkning måste ske med stöd av lag och den måste vara ägnad att tillgodose något av de uppräknade allmänna eller enskilda intressena. Statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott är exempel på sådana intressen som kan föranleda inskränkningar, liksom även andra personers fri- och rättigheter. Att inskränkningarna måste ha stöd i lag innebär att det måste finnas ett författningsmässigt stöd för inskränkningen, men det innebär inte ett krav på någon viss normgivningsnivå. Inskränkningen måste även kunna betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov av inskränkningen och att denna måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom ingreppet (Danelius s. 305). Det lagstiftade undantaget måste vidare vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning.

#### 3.2.5.1 Inskränkningar tillåtna inom ramen för straffprocessuella tvångsmedel

Många mål i Europadomstolen som berört frågan huruvida en inskränkning i artikel 8 har varit tillåten med stöd av artikel 8.2, har handlat om tillåtligheten av tvångsmedel som används i brottsbekämpande syfte. I merparten av dessa mål har bristande lagstöd varit den huvudsakliga orsaken till att ett förfarande inte har tillåtits. Ett exempel utgör målet *Perry mot Förenade Konungariket* (dom den 17 juli 2003) där en videoupptagning hade gjorts utan klagandens vetskap och sedan bearbetats till ett fotomontage.

Syftet var att visa bilderna för vissa personer som skulle identifiera klaganden som den som begått vissa grova rån. Ingreppet ansågs emellertid inte ha stöd i lag och befanns därför strida mot artikel 8.

När det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har Europadomstolen slagit fast att dessa förfaranden utgör intrång i såväl privatliv som korrespondens, vilka båda åtnjuter skydd enligt artikel 8. Sådana inskränkningar har ansetts godtagbara i fall då de är strängt nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra oordning eller brott. Det måste dock finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas. Ett principavgörande om hemlig telefonavlyssning meddelades av Europadomstolen i fallet *Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland* (dom den 6 september 1978), där Europadomstolen granskade den dåvarande tyska lagen för att avgöra om den uppfyllde kraven i artikel 8 i konventionen. Europadomstolen fann att så var fallet och hänvisade till en rad omständigheter, varav en var att den enskilde vars telefon avlyssnats enligt ett avgörande av den tyska författningsdomstolen hade rätt att bli underrättad om avlyssningen när detta kunde ske utan skada för utredningen.

### 3.2.5.2 Inskränkningar tillåtna för att skydda annans rättighet

Inskränkningar i rätten till privatliv enligt artikel 8 kan också inskränkas om denna rätt kommer i konflikt med någon annans rättigheter enligt konventionen. Den rättighet som främst är av intresse i detta sammanhang är yttrandefriheten i artikel 10, eftersom denna rättighet ofta kommer i konflikt med rätten till privatliv. Genom att såväl 8.2 som 10.2 medger att rättigheten enligt respektive artikel inskränks på grund av någon annans rättighet enligt konventionen, möjliggörs en ordning som tillåter en balansering av dessa rättigheter för att i en konkret situation kunna avgöra vilken som är mest skyddsvärd.

Yttrandefriheten är i första hand en negativ förpliktelse av innebörd att konventionsstaterna skall avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Staterna har emellertid också en positiv förpliktelse att genom ändamålsenlig lagstiftning skydda yttrandefriheten mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner som staten i och för sig inte bär ansvar för. En inskränkning i yttrandefriheten kan exempelvis vara att någon

som ger uttryck för åsikter och tankar i efterhand ådöms straff eller annan sanktion.

När yttrande i tal och skrift innefattar *ett angrepp på en annans person eller goda rykte* måste yttrandefriheten i många fall ge vika (Danelius s. 381). När ett starkt allmänintresse gör sig gällande får i stället enskilda personers anspråk på skydd för sitt rykte och privatliv ofta ge vika. Ett sådant intresse utgör främst den fria politiska debatten som måste kunna inrymma kritik mot enskilda politiker, även i fråga om deras beteenden och moral i det förflutna. Europadomstolen har i flera fall haft att pröva om en dom för ärekränkingsbrott inneburit alltför långtgående inskränkningar i yttrandefriheten. Av denna praxis kan man dra slutsatsen att även en politiker har rätt till skydd mot förtal och ärekränkning, men att politikern i jämförelse med andra personer måste tåla mycket mer kritik i form av skarpa anklagelser och kommentarer, se bl.a. *Lingens mot Österrike* (dom den 8 juli 1986). Även utanför den politiska arenan kan det emellertid finnas ett allmänt intresse som måste vägas mot rätten till skydd för en persons rykte. I Europadomstolen har många mål handlat om att journalister eller enskilda genom artiklar eller på annat sätt uttalat sig om personers påstådda oegentligheter i det allmännas eller i enskild verksamhet och för detta dömts för ärekränkingsbrott. Om påståendena berört ett ämne av allmänt intresse och dessutom varit grundade på ett tillräckligt underlag har domarna ansetts strida mot yttrandefriheten.

Också *skyddet för den personliga integriteten* kan motivera inskränkningar i yttrandefriheten. Ingripanden mot alltför närgången pressbevakning av privata eller intima förhållanden kan därför antas vara möjliga med stöd av artikel 10.2 (Danelius s. 398). Även i fråga om publicering av uppgifter om personliga förhållanden anser dock Europadomstolen att personer i offentlig ställning eller som väljer att framträda offentligt, måste räkna med att få tåla mer närgången uppmärksamhet än folk i allmänhet. Europadomstolen har bl.a. behandlat frågor om publicering av fotografier, löneuppgifter och sekretessbelagda hälsouppgifter som gällt kända personer och funnit att publiceringen måste tillåtas med hänsyn till yttrandefriheten. I målet *Radio Twist, A.S. mot Slovakien* (dom den 19 december 2006) ansåg Europadomstolen att publicering av ett olovligt inspelat telefonsamtal mellan en statssekreterare och en minister omfattades av yttrandefriheten då det inspelade samtalet rörde ett allmänt intresse. I *Shabanov och Tren mot Ryssland* (dom den 14 december 2006) ansågs det dock inte försvarligt att



publicera innehållet i ett läkarintyg trots att detta hade föredragits vid en offentlig domstolsförhandling. I målet *Campmany y Diez de Revenga och Lopez-Galiacho Perona mot Spanien* (dom den 12 december 2000) hade två journalister av spansk domstol dömts att utge skadestånd för att de publicerat uppgifter om en intim förbindelse mellan två kända personer och fotografier som styrkte dessa uppgifter. Europadomstolen ansåg inte att domen mot journalisterna kränkte yttrandefriheten eftersom det var frågan om privata förhållanden som saknade allmänt intresse.

### **3.3 Konventionsstaternas förpliktelser enligt Europakonventionen**

Konventionsstaternas efterlevnad av sina förpliktelser enligt Europakonventionen övervakas av Europadomstolen. Detta internationella övervakningssystem är dock subsidiärt i förhållande till den nationella tillämpningen. Det primära ansvaret för att konventionens rättigheter respekteras har de enskilda staterna. Redan av artikel 1 framgår att konventionsstaterna skall garantera var och en som befinner sig inom dess jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Detta är ett uttryck för den s.k. *subsidiaritetsprincipen*.

I detta avsnitt redogörs för de krav konventionen ställer i fråga om dels hur konventionsstaterna skyddar rättigheterna i artikel 8 och dels hur staterna hanterar påstådda kränkningar av artikeln.

#### **3.3.1 Kravet på det materiella skyddet för rättigheterna i artikel 8**

De rättigheter som anges i konventionen skall av konventionsstaterna ges ett praktiskt och effektivt innehåll och inte bara ett teoretiskt eller illusoriskt sådant. Dessa krav på det materiella skyddet uppställs uttryckligen i ett betydande antal domar från Europadomstolen.

### 3.3.1.1 Positiva och negativa förpliktelser för konventionsstaterna

Artikel 8 innebär inte bara att staten skall avhålla sig från ingrepp i den rättighet som är skyddad, utan också att staten är skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär. Oftast består sådana positiva åtgärder av lagstiftning men de kan också utgöras av annat skydd i vissa situationer. De krav som ställs på staterna är i princip att de utfärdar lagstiftning som ger ett tillfredsställande skydd för de rättigheter som anges i artikel 8 och att myndigheterna håller kontroll över att denna lagstiftning också respekteras, bl.a. genom att övergrepp beivras. En stat kan således bryta mot artikel 8 genom att inte upprätthålla ett tillräckligt rättsskydd mot förbjudna ingrepp i rättigheten.

### 3.3.1.2 Skydd mot ingrepp från enskilda

Kravet på rättsligt skydd i artikel 8 gäller oavsett om det integritetsbegränsande övergreppet utförs av staten eller en enskild person. En illustration till det sistnämnda utgör den ovannämnda domen i *von Hannover mot Förbundsrepubliken Tyskland*, där Tysklands avsaknad av skydd mot närgångna fotografier ansågs utgöra ett brott mot artikel 8. Det är inte alltid tillräckligt att staterna vidtar lagstiftningsåtgärder för att skydda rättigheterna. I målet *Osman mot Förenade konungariket* (dom den 28 oktober 1998) ansåg Europadomstolen att det ålåg staten att vidta även andra rimliga åtgärder för att avvärja hot och få trakasserier mot enskilda att upphöra. I flera mål, bl.a. *Z m.fl. mot Förenade konungariket* (dom den 25 februari 2001) har Europadomstolen ansett att artikel 3 och 8 kränkts när myndigheter underlåtit att ingripa och vidta effektiva åtgärder för att förhindra övergrepp och vanvård av barn.

### 3.3.1.3 Krav på preventiva åtgärder

Det rättsskydd som staterna upprätthåller kan vara av preventiv eller reparativ art. Det har ibland gjorts gällande att det räcker att enskilda kan föra exempelvis en skadeståndstalan mot staten eller mot någon annan enskild, sedan dennes rättigheter kränkts. Europakonventionen måste emellertid tolkas så att om en artikel

innebär en positiv förpliktelse för staten att tillhandahålla ett skydd även gentemot andra enskilda, så räcker det inte att det är möjligt att föra en skadeståndstalan sedan rättigheten har kränkts. I målet *Scordino mot Italien* (dom den 29 mars 2006) har domstolen också poängterat angelägenheten av förebyggande åtgärder som kan förhindra uppkomsten av kränkningar och inte bara kompensera kränkningar i efterhand.

### 3.3.2 Kravet på gottgörelse vid konventionskränkningar

Enligt artikel 41 skall Europadomstolen vid konventionskränkningar se till att skadan gottgörs:

#### Artikel 41

Om domstolen finner att en kränkning av konventionen eller protokollet till denna har skett och om den berörda höga fördragslutande partens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas, skall domstolen, om så anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade parten skälig gottgörelse.

Gottgörelse består vanligen i ekonomiskt eller ideellt (non-pecuniary) skadestånd. Även andra former av gottgörelse har emellertid förekommit och i en del fall har domstolen ansett att redan konstaterandet av att en kränkning har ägt rum utgör en "skälig gottgörelse". I målet *Papamichalopoulos mot Grekland* (dom den 31 oktober 1995) fann Europadomstolen att det faktum att staten betalade det utdömda skadeståndet inte kunde anses vara skälig gottgörelse. Staten måste dessutom upphöra med konventionsbrottet och så långt som möjligt återställa situationen för den drabbade till det läge som gällde innan konventionsbrottet ägde rum. I målet *Broniowski mot Polen* (dom den 22 juni 2004) beordrade Europadomstolen svarandestaten att lagstifta för att uppnå ett antal mål uppräknade i domstolens dom, i målet *Assanidzé mot Georgien* (dom den 8 april 2004) beordrades att en person som ansågs var fängslad utan laglig grund skulle frigges och i målet *Sejdovic mot Italien* (dom den 1 mars 2006) beordrades resning eller en ny rättegång.

Den s.k. *subsidiaritetsprincipen* kan inte utläsas direkt av någon bestämmelse i konventionen. Av artikel 41 kan dock motsatsvis dras slutsatsen att överträdelser av konventionens rättigheter i första hand skall rättas till på nationell nivå, något som också

kommer till uttryck i artikel 13 som anger att den vars rättighet har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Principen tydliggörs ytterligare i artikel 35.1 som föreskriver att mål får anhängiggöras hos Europadomstolen först när alla nationella rättsmedel har uttömts.

Att det i första hand ankommer på staterna att hantera och reparera brott mot konventionen i det inhemska systemet framhöll Europadomstolen redan 1978 i det ovannämnda fallet *Klass mot Tyskland*. Varken konventionen eller Europadomstolens praxis ger dock klart uttryck för hur detta skall ske, annat än att staterna måste ”afford appropriate redress”. Viss vägledning om på vilket sätt konventionskränkningar skall hanteras för att uppfylla konventionens krav, kan emellertid sökas i den s.k. offerdoktrinen. När en stat har företagit en åtgärd till klagandens förmån, förlorar klaganden sin talerätt (”offerstatus”) om Europadomstolen anser att staten internt i tillräcklig mån har gottgjort den påstådda kränkningen. Europadomstolen praxis i detta hänseende uttrycker vad konventionsrätten förväntar sig av de inhemska systemen. Dessa krav sammanfaller också med vad som anses följa av kraven på ett effektivt rättsmedel i artikel 13.

### 3.3.3 Effektivt rättsmedel enligt artikel 13

Europakonventionen kräver således att konventionsstaterna tillhandahåller rättsmedel som innebär att enskilda kan få rimliga påståenden om kränkningar av konventionens materiella rättigheter prövade. Principen kommer till klart uttryck i artikel 13:

#### Artikel 13

Var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Enligt Europadomstolens avgöranden i bl.a. *Klass mot Tyskland* (se ovan avsnitt 3.2.5.1) och *Silver m.fl. mot Förenade Konungariket* (dom den 25 mars 1983) innebär detta att den som på rimliga grunder påstår sig ha blivit utsatt för ett konventionsbrott skall ha möjlighet att dels få sitt påstående prövat, dels erhålla rättelse eller gottgörelse för konstaterade kränkningar.

Artikel 13 innebär inte att de inhemska myndigheterna måste kunna direkt pröva om konventionens bestämmelser har överträtts, vilket i så fall skulle innebära att konventionen måste göras omedelbart tillämplig i medlemsstaterna. Några sådana krav har emellertid inte Europadomstolen uppställt. I stället anses det stå konventionsstaterna fritt att välja metod för att ge effekt åt konventionens bestämmelser (Danelius s. 431).

### 3.3.3.1 Innebörden av kravet på rätt till prövning

Av artikel 13 framgår inte hur rättsmedlet skall vara utformat, annat än att det skall vara effektivt, dvs. att det skall medge en tillfredsställande prövning av klagomålet. Europadomstolen har emellertid i ett stort antal avgöranden gjort uttalanden om vilka krav som skall vara uppfyllda för att ett rättsmedel skall kunna betraktas som effektivt i konventionens mening. Kraven kan sammanfattas enligt följande.

- Rättsmedlet skall vara tillgängligt och vara praktiskt möjligt för berörd person att använda samt erbjuda reella möjligheter till prövning av den aktuella frågan.
- Rättsmedlet skall vara ägnat att leda till rättelse och ge rimliga utsikter till framgång (vilket givetvis inte innebär att det måste leda till framgång för klaganden).
- Det prövande organets befogenheter och de garantier som gäller vid förfarandet inför det prövande organet skall vara tillräckliga. Något krav att prövningen måste ske av en domstol uppställs emellertid inte, utan även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven.
- Prövningen skall leda till beslut i rimlig tid, och framför allt skall beslut fattas medan det alltså kan få en praktisk effekt.
- Domen eller beslutet måste kunna verkställas.

Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kraven på ett effektivt rättsmedel. Det kan räcka att flera olika rättsmedel, som en nationell lagstiftning tillhandahåller, tillsammans uppfyller kraven.

### 3.3.3.2 Innebörden av krav på rättelse eller gottgörelse

Kravet på effektivt rättsmedel i artikel 13 innebär självfallet också att rättsmedlet skall kunna leda till rättelse eller annan gottgörelse när en kränkning av rättigheterna har konstaterats, men artikeln anger inte vad gottgörelsen skall bestå i. Europadomstolens avgörande i bl.a. *Kaya mot Turkiet* (dom den 19 februari 1998) tyder emellertid på att artikeln inte kräver något särskilt förhållningssätt från statens sida, men däremot ett resultat. Det bör därför finnas en betydande tolkningsmarginal för konventionsstaterna att välja hur de uppfyller de krav som ställts i artikeln. Europadomstolen har inte låst sig vid att en viss form av gottgörelse är nödvändig eller tillräcklig. Det väsentliga har man ansett vara att gottgörelsen är skälig. Tolkningen av detta begrepp har varit föremål för en livlig debatt där den fråga som framför allt har diskuterats har varit om det måste finnas en rätt till skadestånd vid kränkningar.

Det torde stå klart att skadestånd i många fall är den enda tänkbara gottgörelsen för kränkningar av konventionen. I vissa mål har Europadomstolen slagit fast att möjligheten till skadestånd skall finnas med som en del i ett gottgörelsepaket för att kompensera för brott mot inhemskt konstaterade kränkningar av konventionen. Sådana uttryckliga uttalanden har gjorts i fallet *Z m.fl. mot Förenade Konungariket* (dom den 10 maj 2001) där Europadomstolen uttalade att en skadeståndstalan i princip alltid skall vara möjlig såvitt gäller kränkningar av artikel 2 och 3. Målet gällde främst en kränkning av artikel 3 då en kommun genom försumelse underlätit att omhändertaga tre barn vars föräldrar hade vanvårdat och misshandlat dem i flera år. I målet *T.P. och K.M. mot Storbritannien* (dom den 10 maj 2001) var det frågan om ett felaktigt beslut om omhändertagande av barn. Europadomstolen konstaterade att det felaktiga beslutet var ett brott mot artikel 8 (rätten till familjeliv) och att avsaknaden av möjligheten till skadestånd i anledning av det felaktiga beslutet var ett brott mot artikel 13. Domstolen uttalade att skadestånd skall utgå när det på nationell nivå uppdagas ett eller flera brott mot konventionen. Detta uttalande väcker frågan huruvida kravet på skadestånd sträcker sig längre än till att omfatta bara de specifika kränkningar som var aktuella i målet.

En annan fråga som diskuteras är om Europadomstolens praxis kan tolkas så att samma form av gottgörelse som domstolen utdömer i ett fall enligt bestämmelsen om gottgörelse i artikel 41,

också skall vara tillgängligt i konventionsstaten för att kraven på ett effektivt rättsmedel skall anses uppfyllt. Att Europadomstolen åtminstone i vissa fall anser att en intern skadeståndssanktion skall finnas i situationer där Europadomstolen regelmässigt utdömer skadestånd, framgår av bl.a. fallet *Wolfmeyer mot Österrike* (dom den 25 maj 2005). Fallet rörde en man som i första instans dömdes för frivilligt homosexuellt umgänge med ynglingar i åldern mellan 14 och 18 år. Han frikändes efter att den österrikiska författningsdomstolen förklarat brottsstadgandet författningsstridigt och erhöll ersättning för del av kostnaderna för sitt försvar. Europadomstolen ansåg dock att varken frikännandet eller ersättningen för försvararen utgjorde ett erkännande av kränkningen och att inget av detta kunde anses utgöra skälig gottgörelse i enlighet med Europadomstolens praxis, eftersom Europadomstolen själv har utdömt ideellt skadestånd med betydande belopp i jämförbara fall.

Det kan samtidigt konstateras att Europadomstolen i många fall har uttalat att preventiva åtgärder är att föredra framför ren gottgörelse. Särskilt tydligt har detta ställningstagande kommit till uttryck när det gällt rätten till rättegång i skälig tid enligt artikel 6.1. I målet *Scordino mot Italien* (dom den 29 mars 2006) konstaterade domstolen att om ett nationellt rättssystem inte kan garantera denna rättighet, är ett rättsmedel som syftar till att påskynda handläggningen den mest effektiva lösningen. Fördelen med ett sådant rättsmedel är enligt domstolen att det kan förhindra uppkomsten av kränkningar och inte bara kompensera kränkningar i efterhand.

### 3.4 Europakonventionen i det svenska rättssystemet

När Sverige ratificerade Europakonventionen år 1953 gjordes inga särskilda överväganden i fråga om konventionens status i Sverige (prop. 1951:165). Svenska domstolar ställdes därefter ofta inför frågan vilken betydelse Europakonventionen skulle tillmätas i rättstillämpningen. Den princip som utvecklades var att konventionen visserligen inte var direkt tillämplig i svensk rätt men att tolkningen av svenska bestämmelser skulle ske fördragskonformt, dvs. i en konventionsvänlig anda. Efter förslag från Fri- och rättighetskommittén i betänkandet *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) inkorporerades Europakonventionen år 1995 i den svenska rättsordningen genom en särskild lag. I samband med inkorporeringen

uttalade regeringen att det generellt sett inte finns några motsättningar mellan svensk rätt och konventionen samt att det i första hand är lagstiftaren som löpande skall se till att den svenska rätten stämmer överens med konventionens bestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 36).

Konventionen inkorporerades på "vanlig" lagnivå och är därmed direkt tillämplig för de rättsvårdande myndigheterna. Detta innebär att eventuella konflikter mellan konventionsbestämmelserna och annan lagstiftning i princip skall hanteras med tillämpning av samma principer som vid andra lagkonflikter. Europakonventionens ställning har emellertid stärkts genom grundlagstillägget i 2 kap. 23 § RF som innebär att lag inte får stiftas i strid med konventionen. Stadgandet är visserligen riktat till lagstiftaren men kan också utgöra en grund för domstolar och myndigheter att tillämpa regeln om lagprövning i 11 kap. 14 § RF (a. prop. s. 36). En regel som står i strid med Europakonventionen kan med stöd av denna bestämmelse åsidosättas av domstolar och myndigheter. Om den regel som står i strid med Europakonventionen finns i lag eller förordning får ett sådant åsidosättande dock endast ske om regeln tillkommit i *uppenbar* strid med konventionen (och därmed i uppenbar strid även med grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 23 § RF). Det har diskuterats vilken betydelse detta s.k. uppenbarhetsrekvisit har i praktiken. Vad som kan konstateras är emellertid att det från överrättspraxis inte finns något känt fall där en föreskrift befunnits stå i uppenbar strid med Europakonventionen. En närmare redogörelse för bakgrunden till 2 kap 23 § RF finns i avsnitt 4.1.4.

När motstridigheten inte är av den uppenbara karaktär som förutsätts i lagprövningsregeln "måste konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder" (a. prop. s. 37). Domstolar och myndigheter förväntas således i första hand tillämpa principen om fördragskonform tillämpning och överväga om den svenska lagregeln tolkningsvis kan ges ett innehåll som svarar mot konventionens krav. Om något tolkningsutrymme inte ges föreligger en verklig lagkonflikt, och rättstillämparen får i valet mellan de båda bestämmelserna utgå från de vedertagna principerna *lex posterior* och *lex specialis*. I sitt remissyttrande inför inkorporeringen av konventionen hade Högsta domstolens ledamöter uttalat att "en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser". Detta uttalande föranledde



mycket diskussion i det fortsatta behandlingen av inkorporeringsärendet (se a. prop. s. 37 och bet. 1993/94:KU24 s. 18).

De förhoppningar som uttrycktes vid inkorporeringen av Europakonventionen om att risken för konflikter mellan konventionen och svensk rätt i övrigt var liten, har inte helt infriats. I flera rättsfall under senare år har sådana motsättningar kommit i dagen. De svenska domstolarna har dock visat sig obenägna att tillämpa svensk lag på ett sätt som inte står i överensstämmelse med Europakonventionen. Särskilt de högsta domstolarna har i stället tillmätt konventionen särskild betydelse vid rättstillämpningen, på liknande sätt som Högsta domstolen redan före inkorporeringen hade givit uttryck för.

Rättsfallen har i en del fall gällt situationer där tillämpningen av svensk rätt befarats komma i konflikt med Europakonventionen, såsom i det s.k. Pastor Green-målet (NJA 2005 s. 805) där Högsta domstolen hade att ta ställning till om nedsättande omdömen om homosexuella i en predikan kunde föranleda ansvar för brottet hets mot folkgrupp. Högsta domstolen fann att en fällande dom sannolikt skulle strida mot Europakonventionens bestämmelser om skydd för religionsfrihet (artikel 9) och för yttrandefrihet (artikel 10) och meddelade därför en frikännande dom.

I andra fall har det handlat om situationer där det kunnat ifrågasättas om svensk rätt tillhandahåller ett effektivt rättsmedel när någon gör rimliga påståenden om att hans eller hennes rättigheter enligt konventionen har kränkts. Det s.k. Lassagårdsmålet (RÅ 1997 ref 65) rörde frågan om rätt till domstolsprövning avseende civila rättigheter enligt artikel 6.1 i konventionen. Målet gällde ett beslut om arealersättningar enligt EU-regler som enligt en svensk föreskrift inte kunde överklagas. Regeringsrätten ansåg emellertid att den svenska bestämmelsen måste ge vika för rätten enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Även i RÅ 2001 ref 56 ansåg Regeringsrätten att rätten att överklaga beslut kan grundas direkt på konventionen.

Rätten till ett effektivt rättsmedel innebär, som framgått, förutom en rätt till prövning också en rätt till kompensation. Eftersom möjligheterna till ideellt skadestånd enligt svensk rätt är relativt begränsade, har frågan huruvida svensk rätt i det avseendet tillräckligt uppfyller kravet på effektivt rättsmedel blivit föremål för prövning i svenska domstolar. I det s.k. Lundgrenmålet (NJA 2005 s. 462) uttalade Högsta domstolen att svensk domstol kan döma ut ideellt skadestånd även i fall där sådan rätt inte kan

grundas på skadeståndslagen. Detta och andra nyligen avgjorda rättsfall redovisas mer utförligt under avsnitt 6.5.3.

De högsta domstolarnas rättstillämpning får således anses innebära ett ökat genomslag för konventionsbestämmelserna i svensk rätt. F.d. justitierådet Hans Danelius sammanfattar rättsläget väl när han säger att de högsta rättsinstanserna numera är beredda att gå långt för att ge effekt åt konventionen även i fall då den inhemska lagen talar för en annan lösning (Danelius s. 37).

## 4 Skyddet i svensk rätt

I Europakonventionen och andra internationella fördrag har kommit till uttryck uppfattningen att den enskilde bör ha ett rättsligt skydd för sitt privatliv. I svensk rätt skyddas den enskildes privatliv i vissa särskilda hänseenden genom regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Där anges exempelvis att varje medborgare är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och brevkontroll, även om lagstadgade inskränkningar i skyddet får göras under vissa förutsättningar. Något allmänt rättsligt verkande skydd för den enskildes integritet ges emellertid inte i den svenska grundlagen. Däremot finns ett målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF som anger att det allmänna skall värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen har inte någon bindande verkan för det allmännas utövning av den offentliga makten, men den bekräftar den självklara inställningen att myndigheterna bör beakta den enskildes intresse av integritet, så långt det låter sig göras med hänsyn till andra, i många fall lagstadgade, skyldigheter som åvilar dem.

Uppfattningen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor kommer i svensk rätt till konkret uttryck inte främst i grundlag utan i vanlig lag. Det sker dels genom materiella bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och dels genom bestämmelser om kompensation vid överträdelser av de materiella bestämmelserna. Åtskilliga av de i brottsbalken angivna brotten mot person syftar helt eller delvis till att värna den enskildes integritet, frid och ära. Samma syfte bär upp skadeståndslagens bestämmelser om ideellt skadestånd. De inskränkningar i offentlighetsprincipen som sekretesslagens bestämmelser utgör bestäms också till väsentlig del av integritetsskyddshänsyn.

De skyddsregler i vanlig lag som närmare undersöks i detta kapitel är de som skyddar den personliga integriteten i främst ideell mening. Det skyddsvärda intresset kan i detta sammanhang sägas

vara den enskildes anspråk att information om hans privata angelägenheter inte skall vara tillgängliga för eller få begagnas av utomstående utan hans vilja. Utmärkande för dessa bestämmelser är att de skyddar integriteten genom att de förhindrar att uppgifter blir tillgängliga för utomstående eller att uppgifterna används av utomstående.

## 4.1 Regeringsformen

### 4.1.1 Målsättningsstadgande till skydd för privatlivet

#### 4.1.1.1 Målsättningsstadgandets innebörd

Gällande grundlag innehåller inte någon rättsligt bindande regel som innebär ett allmänt integritetsskydd. Däremot finns i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF ett målsättningsstadgande och som anger att "[d]et allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv".

Ett i 1 kap. 2 § RF uttalat mål för den samhälleliga verksamheten är således att värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen kan härigenom få politisk betydelse och frågan om dess effekt kan bli föremål för politisk kontroll (Holmberg/Stjernquist m.fl., Grundlagarna, 2 uppl. s. 55 f., härefter Holmberg/Stjernqvist). Till viss del överlappas bestämmelsen av de rättsligt bindande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF (se nedan). Fri- och rättighetsutredningen framhöll att dessa ålägger det allmänna att avhålla sig från vissa ingripanden (SOU 1975:75 s. 184). Utredningen påpekade vidare att "[e]tt avstående från att obehörigen ingripa i den ifrågavarande rättigheten ligger naturligtvis – programmatiskt – också inom ramen för 1 kap. 2 §, men den mest väsentliga funktionen för detta stadgande är att ålägga det allmänna att positivt verka för att den ifrågavarande rättigheten skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas".

Förhållandet mellan målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF och fri- och rättigheterna i 2 kap. RF kan således beskrivas så att det förstnämnda ger den enskilde ett skydd *med hjälp av* det allmänna, medan rättigheterna i 2 kap. RF garanterar den enskilde ett skydd *mot* det allmänna.

#### 4.1.1.2 Överväganden i samband med målsättningsstadgandets införande

##### *Fri- och rättighetsutredningen*

Fri- och rättighetsutredningen, vars förslag låg till grund för målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF, konstaterade att skydd för vad som kan kallas enskilds privatliv eller personliga integritet redan fanns i betydande utsträckning genom bestämmelserna i dåvarande 2 kap. 3 § RF, som införts i samband med 1974 års RF (SOU 1975:75 s. 168 f.). Bestämmelserna skyddade mot sådana åtgärder från det allmännas sida som husrannsakan, intrång i brev, post- och teleförbindelser samt hemlig avlyssning. Härtill kom det av utredningen föreslagna förbudet mot åsiktsregistrering (se nedan) som visserligen främst var avsett att ingå som ett moment i skyddet för åsiktsfriheten men också verkar som ett skydd för enskildas personliga integritet.

När det gällde frågan om regeringsformen borde innehålla något ytterligare, mera allmänt rättsligt skydd mot det allmänna för enskildas privatliv konstaterade utredningen att artikel 8 i Europakonventionen föreskriver att envar har rätt till skydd för sitt privatliv. En allmän bestämmelse som skyddar mot kränkningar av enskildas personlighet fanns också i den västtyska grundlagen. Utredningen anförde att uppenbarligen är rättsregler av så allmänt och vagt innehåll inte lämpliga i regeringsformen. Man konstaterade att begreppet personlig integritet visserligen förekom i svensk lagstiftning, men underströk att det inte kunnat ges någon klar avgränsning. Ett allmänt integritetsskydd i grundlagen framstod därför som uteslutet, om det utformades som en rättsregel.

Utredningen hade också försökt klargöra om det på integritetsskyddets område fanns någon del som kunde förankras i grundlag, och hade därvid funnit att dataregistreringen var en särskild fråga som stod i förgrunden. Utvecklingen på detta område hade enligt utredningen väckt farhågor och oro i olika hänseenden. Framför allt gällde frågan de ökade risker som skapas för enskildas integritet genom möjligheterna att centralt registrera stora mängder av information om enskilda personer. Utredningen ansåg att det var "grundväsentligt" att enskilda människors integritet skyddas mot de risker som dataregistrering kan innebära. Samtidigt måste det emellertid beaktas att den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle. Avvägningen mellan olika intressen

var i detta sammanhang en synnerligen svår uppgift. Med hänsyn till att den dåvarande datalagen (1973:289) skulle bli föremål för en allmän översyn avstod utredningen från att lägga fram något förslag om grundlagsskydd såvitt gällde dataregistrering.

Däremot ansåg utredningen att principen, att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, var så grundläggande i en demokrati att den borde komma till uttryck i grundlagen, även om den enskildes rätt att bli lämnad i fred som sagt aldrig kunde vara absolut i ett samhälle och den enskildes privata sektor måste begränsas av gemenskapens krav. Utredningen föreslog att, när det inte var möjligt att föra in någon *rättsregel* om detta i regeringsformen, principen skulle tas upp i det målsättningsstadgande som man föreslog i 1 kap. 2 § RF och som slog fast vissa för medborgarna grundläggande värden.

#### *Proposition 1975/76:209*

I proposition 1975/76:209 påpekade det föredragande statsrådet att den enskildes privatliv i vissa särskilda avseenden skyddades genom de föreslagna bestämmelserna om skydd mot husrannsakan, intrång i förtrolig ”meddelelse”, hemlig avlyssning och åsiktsregistrering (s. 131). Han delade emellertid Fri- och rättighetsutredningens uppfattning att grundsatsen om den enskildes rätt till en fredad sektor är av så väsentlig betydelse i en demokratisk stat att den bör komma till allmänt uttryck i regeringsformen. Som utredningen hade funnit var det dock inte möjligt att ge en regel av sådan innebörd ett så klart avgränsat innehåll att den kunde göras rättsligt bindande. Den borde i stället avfattas som ett målsättningsstadgande om skydd för den enskildes privatliv. Att i detta sammanhang, som några remissinstanser förordat, använda det för många människor mer svårbegripliga uttrycket personlig integritet fann han mindre lämpligt.

Vid riksdagsbehandlingen anslöt sig konstitutionsutskottet och riksdagen till propositionens principiella upplägg beträffande bl.a. den enskildes rätt till en fredad sektor (bet. KU 1975/76:56 s. 37 f.).

## 4.1.2 Materieellt grundlagsskydd beträffande vissa delar av privatlivet

### 4.1.2.1 Förbud mot åsiktsregistrering

I 2 kap. 3 § första stycket RF sägs att anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke får grundas enbart på hans politiska åskådning.

Skyddet mot åsiktsregistrering är *absolut* i den meningen att det inte kan inskränkas annat än genom ändring av grundlag. Som skäl för detta skydd, som infördes genom 1976 års ändringar i regeeringsformen, angavs en allmän uppfattning om att åsiktsregistrering utan anknytning till befarade brottsliga handlingar inte skall få förekomma (SOU 1975:75 s. 134 f.). En viss form av registrering ansågs dock behöva vara tillåten. Man syftade här på Säkerhetspolisens register. Bestämmelser om ett liknande förbud fanns före grundlagsbestämmelsens införande i den dåvarande personalkontrollkungörelsen (1969:446).

Förbudet mot åsiktsregistrering gäller bara mot anteckning som görs utan den registrerades samtycke. Det är alltså möjligt att ange personers politiska hemvist i förteckningar över kandidater i politiska val och ledamöter i politiska församlingar (Holmberg/Stjernquist s. 106 f.).

#### *Överväganden vid förbudets införande*

*Fri- och rättighetsutredningen* såg som sin främsta uppgift att förstärka grundlagsskyddet för den fria åsiktsbildningen såsom grundvalen för det demokratiska samhällsskicket (SOU 1975:75 s. 134 f.). Opinionsfriheterna fick därför enligt utredningens förslag endast delvis begränsas och då enbart för vissa syften. Utredningen föreslog att fri- och rättigheter aldrig skulle få begränsas så att den fria åsiktsbildningen sattes i fara samt att begränsningar av fri- och rättigheter aldrig skulle få göras enbart på grund av åskådning. Ett grundlagsskydd mot åsiktsregistrering ansågs förstärka detta skydd.

I *proposition 1975/76:209* anslöt sig föredragande statsrådet till utredningens uppfattning att åsiktsregistrering utan anknytning till befarade brottsliga handlingar inte skulle få förekomma, men menade å andra sidan att sådan registrering av säkerhetsregister som gjordes i det s.k. SÄPO-registret inte kunde undvaras som ett

led i skyddet för det demokratiska samhällsskicket (s. 117 f.). Han framhöll att det måste anses vara värdefullt att de yttersta gränserna för det allmännas möjligheter att registrera medborgarnas politiska åsikter klart angavs i grundlagen.

Förbudet mot åsiktsregistrering fick sin slutliga utformning genom det i propositionen intagna förslaget till lagtext. Föredragande statsrådet anförde härvid (a. prop. s. 118) att en regel av denna lydelse innebär bl.a. att ett register där en person finns antecknad på någon grund som saknar varje samband med politisk åskådning inte får kompletteras med en anteckning om den registrerades åskådning i sådant hänseende. I detta fall får en anteckning av senast nämnt slag nämligen anses vara helt självständig och därmed grundad enbart på den antecknades åskådning. Han påpekade att bestämmelsen däremot inte utgjorde något hinder mot att anteckningar t.ex. om partitillhörighet tillfördes register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker. Grunden för anteckning är i detta fall att vederbörande med hänsyn till samtliga förekommande omständigheter anses utgöra en sådan risk.

Vid riksdagsbehandlingen anslöt sig konstitutionsutskottet till vad som anfördes i propositionen (bet. KU 1975/76:56 s. 29).

#### **4.1.2.2 Rätt till skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och andra liknande intrång samt rätt till förtrolig kommunikation**

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§ (förbud mot dödsstraff och mot kroppsstraff samt mot tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden). Varje medborgare är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet infördes redan i samband med 1974 års RF och förstärktes i vissa avseenden genom grundlagsändringarna 1976.

Gemensamt för rättigheterna enligt 2 kap. 6 § RF är att de kan begränsas endast enligt reglerna i 12 §. Se mer om dessa regler nedan.



Skyddet gäller enbart gentemot ”det allmänna” och således inte i förhållandet enskilda emellan. Det huvudsakliga skälet till att detta skydd begränsats till enskildas relation till den offentliga makten angavs i förarbetena vara att ett rättighetsskydd som skall gälla gentemot lagstiftaren, dvs. riksdagen, måste ges i en form som binder denna, alltså i grundlag (prop. 1975/76:209 s. 85 f.). För att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda är det däremot i de flesta fall tillräckligt med vanlig lag. Vidare är det inte praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållandet mellan enskilda. I så fall skulle man vara tvungen att i grundlagen detaljerat ange vilka rättighetskränkande beteenden som är förbjudna för den enskilde och vilka rättighetsverkningar som är knutna till förbuden. En grundlagsreglering som generellt skyddar fri- och rättigheter också gentemot enskilda skulle därutöver medföra problem för civilrättens del. Som exempel kunde nämnas de konflikter som kan uppkomma mellan grundlagens rättighetsregler och de civilrättsliga reglerna på avtals- och egendomsrättens områden.

Med uttrycket ”det allmänna” avsågs i detta sammanhang först och främst det allmännas verkställande organ: domstolar, andra myndigheter och ibland också privaträttsligt organiserade subjekt (prop. 1975/76:209 s. 86 och 140 f.).

### *Kroppsliga ingrepp*

Uttrycket ”kroppsligt ingrepp” avser främst våld mot människo-kroppen men också läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning (Holmberg/Stjernquist s. 110 f.).

### *Kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång*

De åtgärder som betecknas med orden kroppsvisitation och husrannsakan har karaktären av undersökningar. Uttrycket ”liknande intrång” avser främst intrång som har ett annat syfte, exempelvis polisens intrång i bostad för att avstyra lägenhetsbråk eller exekutiv åtgärd som avser föremål som, enligt vad som är känt, befinner sig i någon viss bostad. Syftet med en kroppsvisitation eller en husrann-

sakan kan vara att säkerställa t.ex. bevisning i ett ärende hos domstol eller annan myndighet, eller att kontrollera viss verksamhet. Skyddet mot husrannsakan gäller inte bara bostäder, utan också annan undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Därigenom skyddas inte bara den enskildes hem, utan också exempelvis partilokaler, redaktionslokaler och tryckerier.

#### *Rätten till förtrolig kommunikation*

Det skydd som 2 kap. 6 § RF avser säkerställa för förtrolig kommunikation omfattar meddelanden som sänds med posten eller på annat sätt som brev, telegram, bandinspelningar, videogram eller över huvud taget i sådan form att de kan bli föremål för beslag (Holmberg/Stjernquist s. 114 f.). Bestämmelsen avser endast *förtroliga* meddelanden, vilket innebär att skyddet inte omfattar exempelvis samtal i en folksamling eller radiosändningar. Inte heller är reklamblad och vykort skyddade.

I samband med att riksdagen behandlade förslag om hemlig teleavlyssning (se prop. 1975/76:209) väcktes frågan huruvida regeringsformen (i dåvarande lydelse) skyddade, inte bara mot anskaffande utan även mot utnyttjande av upptagning av telefonsamtal. Konstitutionsutskottet anförde (bet. JuU 1976/77:20 s. 24) att, även om grundlagsreglerna inte uppställer ett direkt krav i berört hänseende, det enligt utskottets mening fick anses bäst överensstämma med integritetsskyddet i regeringsformen att grundläggande bestämmelser ges i lag om hur och i vilken omfattning information som erhållits genom telefonavlyssning får utnyttjas. En reglering av hur upptagningar eller uppteckningar som gjorts vid hemlig teleavlyssning får utnyttjas finns i 27 kap. 24 § RB. Frågan om utnyttjande av s.k. överskottsinformation, dvs. uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för avlyssningen, har numera getts en särskild reglering i 27 kap. 23 a § RB.

#### *Överväganden vid rättigheternas införande*

*Grundlagberedningen* (GLB) konstaterade när det gällde skyddet för den *kroppsliga integriteten* att tortyr, spöstraff och andra sådana kroppsliga ingrepp inom brottmålsprocessen eller kriminalvården sedan länge var bannlysta i vårt land (SOU 1972:15 s. 159).

Detsamma gällde dödsstraff, med undantag från allvarigare statsbrott under krigstid. Vissa andra kroppsliga ingrepp kunde dock förekomma. Som exempel nämnde beredningen vaccination, blodprovstagning, annan tvångsmässig läkarundersökning och kroppsvisitation. Enligt beredningen kunde man emellertid som grundregel slå fast i grundlagen att svenska medborgare skall skyddas mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp. De fall då sådana ingrepp skulle kunna företas inom den offentliga verksamheten förutsatte sålunda beslut genom lag.

GLB:s förslag godtogs utan andra ändringar än att regeln om skydd mot kroppsliga ingrepp överfördes till 2 kap. RF (prop. 1973:90) samt att ett absolut förbud mot dödsstraff tillkom vid riksdagsbehandlingen (bet. KU 1973:26 s. 52).

I fråga om skyddet mot *husrannsakan* anförde GLB att rätten till hemfrid borde komma till uttryck på det sättet att svenska medborgare förklarades åtnjuta skydd mot husrannsakan (a. bet. s. 159). Beredningen påpekade att med husrannsakan åsyftades i svenskt lagspråk inte bara undersökning av hem i vanlig mening utan även annan undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe. Emellertid ansåg GLB att grundlagsskyddet endast borde omfatta bostaden.

Förslaget till lagtext i propositionen innehöll dock, efter ett påpekande under remissbehandlingen, ingen begränsning i skyddet till att avse endast åtgärd i bostaden (a. prop. s. 246). Departementschefen anförde härvidlag att uttrycket *husrannsakan* används för att beteckna varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som en myndighet vidtagit, oavsett syftet med undersökningen. Det omfattade därför även exekutiva åtgärder i den mån dessa var förenade med undersökning av det slag som nu nämnts.

Beträffande rätten till *förtrolig kommunikation* uttalade GLB att av liknande slag som ”negativ yttrandefrihet”, dvs. skydd mot att tvingas ge sina åsikter till känna, var rätten till förtrolig kommunikation med andra människor genom post, telefon, telegram o.d. Enligt beredningens mening borde grundlagen garantera skydd mot intrång i sådan kommunikation. Vad som skall skyddas är förtroligheten. Beredningen anförde att detta innebär att organ för det allmänna inte får bryta brev eller andra slutna försändelser, avlyssna telefonsamtal eller röja innehållet i telegram utan stöd av bestämmelse i lag. Skyddet gällde också andra former av hemlig avlyssning, t.ex. användande av dolda mikrofoner eller annan avancerad teknisk utrustning. Att stänga av en teleförbindelse på grund av att

en abonnent inte betalat sitt abonnemang borde dock inte anses som ett intrång i grundlagens mening. Beredningen påpekade att bestämmelser i lagar som gäller vård av intagna och som medger censur av brev och andra skriftliga meddelanden till och från intagna innebär begränsningar i deras rätt till förtrolig kommunikation.

Rätten till förtrolig kommunikation kommenterades inte särskilt i den fortsatta beredningen.

*Fri- och rättighetsutredningen* föreslog när det gällde skyddet för *kroppslig integritet* i regeringsformen att man skulle skilja på begreppen "kroppsligt ingrepp" och "kroppsvsitation", där det sistnämnda innebär undersökning av en persons kläder eller av det som någon bär med sig, medan det förstnämnda mera direkt tar sikte på människokroppen (SOU 1975:75 s. 144 f. och 199 f.). Skyddet mot husrannsakan föreslogs ges en mer vittomfattande lydelse genom att skyddet även skulle gälla andra liknande intrång. Därigenom skulle skyddet också omfatta fall då polisen exempelvis ingriper för att avbryta ett lägenhetsbråk, eller då en exekutiv åtgärd avser ett föremål som man vet finns på ett visst ställe. Utredningen ansåg vidare att skyddet för rätten till förtrolig kommunikation borde, med hänsyn till teknikens utveckling, göras både klarare och mera omfattande. Det befintliga skyddet innebar att bandinspelningar, videogram och överhuvudtaget meddelanden, som inte var skriftliga men ändå överbringades i sådan form att de kunde bli föremål för beslag, föll utanför skyddet om de inte befordrades med post. Rätten till förtrolig kommunikation skulle därför anges som skydd mot *undersökning* av brev, post eller andra försändelser och mot hemlig avlyssning eller upptagning av andra förtroliga meddelanden. Med denna utvidgning skulle skyddet också omfatta t.ex. fotografering av skriftliga handlingar och filmning av samtalandes läpprörelser för avläsning samt genomlysning av brev för att utröna dess innehåll. Skyddet skulle dock fortfarande inte omfatta avlyssning, som sker i smyg men utan tekniskt hjälpmedel.

I *proposition 1975/76:209* anförde föredragande statsrådet att grundlagsregler om de "kroppsliga" fri- och rättigheterna i betydande utsträckning fungerar som en förstärkning av skyddet för opinionsfriheterna (s. 119 f.). Det var emellertid uppenbart att bestämmelserna om de kroppsliga fri- och rättigheterna hade verkan även utanför det område som avser skyddet för demokratin.

De gav också ”uttryck för den respekt för den enskilda individens integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle”.

Fördragande statsrådet ansåg att regeringsformens rättighetsreglering borde utformas så att den i huvudsak inte omfattar andra regler än sådana som måste anses vara av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller för den enskildes personliga frihet och säkerhet. Fri- och rättighetsutredningens förslag fick anses stå i god överensstämmelse med denna grundsats, och han ville därför inte förorda någon utvidgning av det skyddade området utöver vad utredningen hade föreslagit. Han delade således utredningens uppfattning att det inte var möjligt att gå längre i fråga om skyddet för de i regeringsformen nämnda kroppsliga fri- och rättigheterna än som gjorts i dessa förslag. Vidare anslöt han sig till utredningens förslag till ändringar i skyddet för den kroppsliga integriteten, mot husrannsakan och andra liknande intrång och för rätten till förtrolig kommunikation. I det sistnämnda hänseendet föreslogs dock en ändring av redaktionell natur som avsåg att klarare ange att undersökningsförbudet endast omfattade sådana försändelser som var att betrakta som förtroliga (a. prop. s. 147). Vidare konkretiserades förbuden mot hemlig avlyssning och upptagning genom att telefonsamtal anfördes som exempel på sådana förtroliga meddelanden som omfattas av skyddet.

Vid riksdagsbehandlingen godtogs det föredragande statsrådets uttalanden i denna del (bet. KU 1975/76:56 s. 31).

#### 4.1.2.3 Gemensamma bestämmelser om formen för rättighetsbegränsningar

##### *Allmänna begränsningsramar*

Enligt 2 kap. 12 § första stycket RF får bland annat de rättigheter som avses i 6 § begränsas genom lag. Detta får ske i den utsträckning som 2 kap. 13–16 §§ RF medger det. Dessutom innehåller 2 kap. 12 § RF i sig viktiga begränsningsregler. Efter bemyndigande i lag får rättigheterna begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 (bestämmelser om tystnadsplikt för offentliga funktionärer) och 8 kap. 10 § (bestämmelse att viss i lag meddelad föreskrift skall börja eller upphöra att tillämpas) RF. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 2 kap. 14 § första stycket

andra meningen RF (möjlighet för regeringen och länsstyrelsen att förbjuda sammankomster och demonstrationer av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot eller epidemier).

I 2 kap. 12 § andra stycket RF anges att begränsning som avses i första stycket endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Här föreskrivs alltså en proportionalitetsavvägning, även om själva termen proportionalitet inte nämns. Vidare anges att en begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

De allmänna begränsningsramarna i 2 kap. 12 § andra stycket RF infördes för att understryka kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften (SOU 1975:75 s. 202, prop. 1975/76:209 s. 153) och gäller alla de begränsningbara fri- och rättigheterna.

I 2 kap. 13 och 14 §§ RF finns ytterligare regler med begränsningar som gäller för opinionsfriheterna. Därutöver finns diskrimineringsförbud i 2 kap. 15 och 16 §§ RF. Dessa gäller all normgivning och inte bara föreskrifter som begränsar fri- och rättigheter.

#### *Överväganden vid regleringens införande*

De allmänna begränsningsramarna i 2 kap. 12 § andra stycket RF infördes i samband med grundlagsändringarna år 1976. I förarbetena konstaterades att flera olika lösningar var teoretiskt tänkbara när det gäller att stärka skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna (SOU 1975:75 s. 100 f.). En metod som hade förts fram i debatten gick ut på att man ställde upp krav på beslut med kvalificerad majoritet för lagstiftning som begränsar de i grundlagen fastslagna rättigheterna. Fri- och rättighetsutredningen tog emellertid avstånd från en sådan metod eftersom "grundlagskyddet inte [får] innebära någon förskjutning av de politiska maktförhållanden som föranleds av de demokratiska valen". I stället förordade utredningen "[e]n materiell metod i förening med ett judiciellt skydd". Metoden innebar en reglering som helt förbjuder lagstiftaren att fatta vissa slags beslut och som därmed i motsvarande del omgärdar fri- och rättigheterna med det skydd som ligger i att de kan sättas åt sidan endast efter en grund-

lagsändring. Utredningen påpekade att en sådan *materiell metod* visserligen innebär att man inte annat än i ett begränsat antal fall kan skydda en rättighet mot varje ingrepp lagstiftningsvägen. För flertalet rättigheter måste det öppnas möjlighet till sådana begränsningar som även i en demokrati allmänt accepteras som naturliga eller rentav oundvikliga. Den skyddsmetod som utredningen föreslog ledde emellertid till att man i fråga om nästan samtliga rättigheter kunde ställa upp bestämda hinder för riksdagen att besluta begränsningar genom vanlig lag.

*Fri- och rättighetsutredningen* diskuterade flera lösningar för en reglering med inskränkningar i möjligheterna att begränsa rättigheterna i 2 kap. RF (a. bet s. 104 f.). Man kunde exempelvis tänka sig att förbjuda inskränkningar annat än i vissa extraordinära situationer. Detta hade enligt utredningen emellertid visat sig vara en oframkomlig väg, eftersom så gott som alla legitima inskränkingsbehov föreligger också under normala förhållanden. En annan metod var att kombinera ett principiellt inskränkingsförbud med regler som möjliggör inskränkningar i rättigheten för vissa särskilt angivna ändamål. Utredningens undersökningar av gällande rätt hade visat att en sådan ändamålsmetod var lämplig såvitt gällde mötesfriheten, demonstrationsrätten och föreningsfriheten. Också i fråga om yttrandefriheten och rätten till information kunde man delvis gå denna väg.

Man kunde vidare tänka sig lösningar som i princip tillåter rättighetsinskränkningar men som gör vissa undantag härifrån. Utredningen anförde att en sådan metod går ut på att man inom en på visst sätt beskriven rättighet skiljer ut en kärna som är av särskild betydelse för den demokratiska styrelseformen och som inte får bli föremål för några inskränkningar i vanlig lag. Det hade enligt utredningen emellertid i praktiken visat sig vara omöjligt att beskriva en sådan kärna med den grad av precision att den kan skyddas genom ett absolut inskränkingsförbud. Däremot hade utredningen funnit att man kan få till stånd en viktig förstärkning av det skydd som kan åstadkommas på annat sätt genom ett grundlagsstadgande som föreskriver att regler som begränsar fri- och rättigheterna aldrig får sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Utredningen anförde att man inom ramen för den nu behandlade typen av rättighetsskydd kunde tänka sig en reglering som förbjuder rättighetsinskränkningar för att tillgodose vissa

ändamål och som utformades på så sätt att den kom att spänna tvärs över rättighetsfältet. Denna effekt uppnåddes om reglerna generellt förbjuder ingrepp på vissa grunder och därmed får karaktär av diskrimineringsförbud. Utredningen framhöll att konstruerandet av sådana förbud är förbundet med betydande komplikationer och tekniken därför bara kan användas i ganska begränsad omfattning. Dock var det möjligt att lägga fram förslag till rättsligt bindande förbud mot åsikts-, ras- och könsdiskriminering.

En självklar grundsats var enligt utredningen att en i och för sig tillåten rättighetsbegränsning aldrig får gå utöver vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att tillgodose det ändamål som föranlett begränsningen. Utredningen ansåg att skyddet för de begränsningsbara rättigheterna ytterligare borde förstärkas genom att denna princip kom till direkt uttryck i grundlagstexten. Därigenom skulle understrykas kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (a. bet. s. 202).

I *proposition 1975/76:209* anförde föredragande statsrådet att han delade remissinstansernas uppfattning att Fri- och rättighetsutredningens förslag till materiella skyddsregler fyllde högt ställda anspråk både i sak och formellt (s. 87 f.). Han förordade därför att det materiella rättighetsskyddet i allt väsentligt utformades i enlighet med utredningens förslag, dock med vissa ändringar av uteslutande lagteknisk eller redaktionell natur.

Vid riksdagsbehandlingen av förslagen i propositionen gjordes inte heller några invändningar mot den principiella uppläggningsen av skyddet för de aktuella fri- och rättigheterna (bet. KU 1975/76:56 s. 31).

#### *Det kvalificerade förfarandet*

Enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF skall förslag till sådan rättighetsbegränsande lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag, om det inte förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes till riksdagens kammare. Utan hinder av detta kan riksdagen anta förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.



Bestämmelserna är inte bara tillämpliga på lagar som innebär begränsningar utan också på lagar som minskar eller avskaffar rådande begränsningar eller som innebär ”neutrala” ändringar. På detta sätt har man velat undvika dispyter huruvida viss lag minskar eller ökar en bestående fri- och rättighet (Holmberg/Stjernquist s. 144 f.). Å andra sidan träder skyddssystemet i funktion bara på yrkande. Bakom ett sådant yrkande måste stå minst tio ledamöter.

I paragrafens fjärde stycke anges undantag från när det kvalificerade förfarandet får användas. Det får inte användas beträffande förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Inte heller gäller det förslag till lag som enbart angår tystnadsplikt för offentliga funktionärer, husrannsakan eller liknande intrång eller frihetsstraff som påföljd för viss gärning. Bakom den förstnämnda undantagsregeln ligger tanken att något särskilt skydd inte behövs i detta fall. De övriga undantagen har mer blandade motiv som främst torde ha sin grund i praktiska hänsyn. Framför allt ville man komma till rätta med det s.k. bihangsproblemet (prop. 1978/79:195 s. 36 f.). Det hade visat sig att flertalet rättighetsbegränsningar gällde bara en eller annan paragraf i ett större lagstiftningskomplex, och dessa begränsningar var de ”i särklass vanligaste”. De föreslogs därför kunna undantas (SOU 1978:34 s. 64).

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida det nyss behandlade tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

När reglerna om det kvalificerade förfarandet infördes antogs i förarbetena (se nedan) att det var sannolikt att ordningen skulle komma att få sin största betydelse som garant för att lagstiftningen på hithörande områden präglades av omsorg och nödvändig försiktighet enbart genom att finnas till. Förfarandet har dock tillämpats några gånger sedan det infördes. Från senare tid kan nämnas förslagen om hemlig rumsavlyssning och om användning av tvångsmedel i preventivt syfte (bet. 2005/06:JuU26 och 2005/06:JuU30 samt prot. 2005/06:132) och om utvidgad signalspaning (bet. 2006/07:FöU10 och prot. 2006/07:126).

### *Överväganden inför det skärpta formkravet*

Det förstärka skyddet för fri- och rättigheter genom det beskrivna kvalificerade förfarandet infördes år 1979. Frågan om ett särskilt beslutsförfarande hade emellertid diskuterats redan inför 1974 års

regeringsform. Den diskussionen gällde närmast ett krav på kvalificerad majoritet i riksdagen för beslut om sådan lag. Förespråkarna för ett sådant krav frånföll emellertid detta i samband med en allmän överenskommelse inom GLB i rättighetsfrågorna. Beredningens betänkande innehåller därför ingen diskussion av problemet (SOU 1978:34 s. 56 f.).

I proposition 1973:90 togs frågan däremot upp (s. 196 f.). Departementschefen nämnde som exempel på en särskild lagstiftningsprocedur beslut med kvalificerad majoritet eller beslut i den ordning som gäller för grundlagsändring. Han ansåg att ett system med en sådan procedur emellertid hade avgörande nackdelar.

Som redan nämnts ville majoriteten i Fri- och rättighetsutredningen inte ha något särskilt beslutsförfarande för rättighetsbegränsande lag. I proposition 1975/76:209 ansåg departementschefen att det inte var möjligt att godta ett system med krav på kvalificerad majoritet som en del av rättighetsskyddet (s. 88 f.). Han var emellertid inte helt främmande för tanken på ett visst mått av uppskovsförfarande i fri- och rättighetssammanhang. I första hand hänvisade han till det särskilda behov av utrymme för allmän debatt kring ett rättighetsbegränsande lagförslag som ibland kunde föreligga. Regler om en särskild tidsutdräkt mellan förslag och beslut skulle vidare förbättra riksdagens möjligheter att underkasta framlagda lagförslag en noggrann prövning mot bakgrund bl.a. av de synpunkter som kunde ha förts fram i den allmänna debatten. Frågan om möjligheterna att införa ett sådant uppskovsförfarande borde utredas närmare.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen delade de flesta av konstitutionsutskottets ledamöter den negativa syn på ett system med krav på kvalificerad majoritet som Fri- och rättighetsutredningens majoritet och departementschefen gett uttryck för (bet. KU 1975/76:56). Utskottet var emellertid positiv till att frågan om ett mera begränsat uppskovsförfarande utreddes.

Den parlamentariskt sammansatta *Rättighetsskyddsutredningen* (RSU), vars förslag låg till grund för det kvalificerade beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § RF, var enig om att det är bäst att regeringsformens rättighetsskydd utformas med en materiell metod (SOU 1978:34 s. 60 f.). Det innebär att man i grundlagen anger vilka rättighetsbegränsningar som riksdagen skall få besluta. Utredningen anförde att det i första hand bör ske genom undantagslösa regler eller, i annat fall, genom att man anger i vad mån de

olika fri- och rättigheterna skall kunna begränsas. Endast när den materiella metoden visade sig inte kunna leda till ett tillfredsställande grundlagsskydd, borde man enligt utredningen tillgripa metoden med ett särskilt beslutsförfarande för rättighetsbegränsande lagar.

I enlighet med den ovan angivna utgångspunkten ägnade RSU viss uppmärksamhet åt frågan om det inte var möjligt att förbättra regeringsformens materiella skydd för opinionsfriheterna. Utredningen fann emellertid att detta var svårt, särskilt i fråga om de ”kroppsliga” fri- och rättigheterna. Det fanns t.ex. knappast någon möjlighet att i kortfattad grundlagstext precisera de tillåtna ändamålen för bestämmelser om frihetsstraff (och därmed för reglerna om de straffprocessuella tvångsmedlen). Knappast ens en utförlig särskild grundlag skulle enligt utredningen kunna tänkas lösa problemet för de kroppsliga rättigheternas del.

Utredningen påpekade vidare att Yttrandefrihetsutredningens arbete skulle kunna komma att leda till ett särskilt, materiellt grundlagsskydd för huvuddelen av opinionsfriheterna som kunde göras mera konkret och precist och således starkare. Men den utredningen arbetade på lång sikt och det närmare resultatet av dess arbete kunde vid tillfället inte överblickas. Vad beträffar de kroppsliga fri- och rättigheterna framhöll RSU att ett grundlagsskydd för dem inte enbart motiverades av hänsynen till den enskildes integritet, även om detta skäl var mycket viktigt. Dessa fri- och rättigheter var, liksom opinionsfriheterna, av grundläggande betydelse för demokratins funktion och bestånd. Behovet av skydd för de kroppsliga friheterna bestyrktes i rikt mått av erfarenheter från andra länder. Det gällde särskilt i fråga om s.k. administrativa frihetsberövanden och straffprocessuella, provisoriska frihetsberövanden.

Utredningen konstaterade att man här i landet lyckligtvis sedan länge saknade praktisk erfarenhet av godtyckliga kränkningar av de kroppsliga fri- och rättigheterna. Men det hindrade inte att gemene man uppenbarligen kände en särskild oro när det gällde administrativa och straffprocessuella frihetsberövanden. Enligt utredningen borde strävandena att stärka grundlagsskyddet inom regeringsformens ram därför inriktas inte minst på dessa slags ingripanden mot den enskilde. Eftersom det är svårt att uppnå någon förstärkning med materiell metod, var ett särskilt förfarande för beslut om lagar som medger sådana ingripanden det enda ytterligare grundlagsskydd som stod till buds. Utredningen fann det alltså angeläget

att regeringsformen kompletterades med bestämmelser om ett särskilt, kvalificerat lagstiftningsförfarande för rättighetsbegränsande lagar. Detta skydd borde i största möjliga utsträckning omfatta också de kroppsliga fri- och rättigheterna.

I *proposition 1978/79:195* ansåg föredragande statsrådet att RSU:s förslag till ett särskilt lagstiftningsförfarande innebar en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet (s. 36). På grund av den utformning förfarandet hade givits torde enligt honom några mer kännbara praktiska problem inte vara att räkna med vid tillämpningen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen anslöt sig konstitutionsutskottet till de grundläggande synpunkter som utvecklades i propositionen (bet. KU 1978/79:39 s. 6 f.). Utskottet sammanfattade dessa genom att anföra att det starkaste skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utgörs av medborgarnas aktiva demokratiska medvetande. Att dessa fri- och rättigheter kommer till uttryck i grundlagen hade dock ett betydande värde i sig. Det kunde inte komma i fråga att politisk makt lades hos sådana icke politiska organ som domstolar eller att en minoritet får träffa politiska beslut i majoritetens ställe eller uppehålla avgörandet på obestämd tid. Utskottet instämde i det i propositionen gjorda uttalandet att det var från dessa utgångspunkter frågan om en förstärkning av rättighetsskyddet skulle bedömas.

Vidare påpekade utskottet att de krav som sålunda måste ställas på en förstärkning av skyddet för fri- och rättigheter är delvis motstridiga. Å ena sidan var det nödvändigt med särskild omsorg vid inskränkningar i sådana fri- och rättigheter som redan hade givits uttryckligt erkännande i grundlag. Å andra sidan fick inte en begränsning av handlingsfriheten få sådana former eller ske i sådan utsträckning att andra för folkstyrelsen grundläggande principer sattes åt sidan. Förslaget till ett särskilt förfarande för rättighetsbegränsande lagstiftning avsåg att vara en lösning som tillgodosåg de olika krav som det här var fråga om. Utskottet hade vid sin prövning av förslaget funnit att detta borde tillstyrkas och anslöt sig till vad departementschefen hade anfört om förfarandet. Genom uppskovsförfarandet fick man goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och det blev tillfälle till en allmän debatt i frågorna. Förfarandet kunde enligt utskottet därför verka som ett skydd mot tillfälliga opinioner inom landet och mot påtryckningar utifrån.

### 4.1.3 Rätt till skydd mot integritetskränkande databehandling

#### 4.1.3.1 Innebörden av skyddet

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket RF skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

Rättsligt sett innebär bestämmelsen endast att lagstiftaren är skyldig att på det aktuella området upprätthålla någon form av skydd för den personliga integriteten. Grundlagsbestämmelsen får härigenom karaktär av normgivningsregel, medan upplysningar om hur skyddet är utformat får sökas i vanlig lag, framför allt i personuppgiftslagen (1998:204).

#### 4.1.3.2 Överväganden vid bestämmelsens införande

##### *Data- och offentlighetskommittén*

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § andra stycket RF om integritetskränkande databehandling trädde i kraft den 1 januari 1989. Till grund för bestämmelsen låg ett förslag från Data- och offentlighetskommittén (Ds Ju 1987:8). Kommittén framhöll att det i olika sammanhang hade rests krav på ett starkare skydd för den enskilda människans personliga integritet. Framför allt hade behovet av ett sådant skydd förknippats med den ökande datoriseringen i samhället. Frågan om skyddet för den personliga integriteten hade aktualiserats i ett flertal riksdagsmotioner och ansetts vara av sådan betydelse att man övervägt att reglera den i grundlag.

Beträffande begreppet personlig integritet ville kommittén understryka att de risker och behov av åtgärder för skyddet av den personliga integriteten som kommittén behandlade i betänkandet främst tog sikte på normala förhållanden och avsåg de integritetsfrågor som uppkommer i samband med automatisk databehandling. Kommittén menade att de omständigheter som främst har betydelse för den personliga integriteten är arten av de personuppgifter som inhämtas och registreras, hur dessa uppgifter används, av vem de används, varför de används, hur de sprids samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe. Av stor betydelse var

enligt kommittén också om de insamlade uppgifterna var korrekta och aktuella.

Som en fördel med ett grundlagsskydd framhöll kommittén det symbolvärde skyddet för den personliga integriteten därigenom skulle få. Genom att lyfta fram integritetsskyddet fick man människor att observera och kanske diskutera de principer som finns uttalade i vanlig lag, t.ex. datalagen. Ett grundlagsskydd skulle emellertid också få praktiska konsekvenser. Härvid nämnde kommittén bl.a. att lagstiftaren i andra sammanhang skulle tvingas ta större hänsyn till integritetsfrågorna. Lagstiftaren skulle också få svårare att avlägsna sig från det skydd grundlagen ändå tillförsäkrar den enskilde.

En nackdel med ett grundlagsfäst skydd var enligt kommittén att ett uttalande i grundlag av den innebörd som det här var fråga om lätt kunde bli intetsägande och komma att sakna reell betydelse. En mera detaljerad reglering kunde å andra sidan lätt bli för lång eller ”plottrig” och då uppfattas som en försvagning av skyddet. Genom det särskilda förfarande som krävs för en ändring av grundlag kunde det också bli svårare att ändra eller anpassa integritetsskyddet om den tekniska utvecklingen eller förändringar i samhället i övrigt skulle kräva en ändring.

När det gällde den närmare utformningen av ett grundlagsskydd fann kommittén att målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF borde kompletteras med en rättsregel i 2 kap. RF för att åstadkomma ett mer påtagligt skydd för den personliga integriteten i data-sammanhang. Detta stadgande borde placeras i slutet av andra kapitlet men omedelbart före den dåvarande 20 §, som reglerade utlännings grundlagsskydd. Kommittén valde – mot bakgrund av sina direktiv – att begränsa den föreslagna regeln till att avse registrering med hjälp av automatisk databehandling.

Kommittén påpekade att en annan möjlighet kunde vara att föreskriva begränsningar av den mängd information som får samlas in, begränsa de ändamål för vilka den får samlas in eller begränsa möjligheterna till samkörning mellan olika register för att på detta sätt försöka skapa en ”privat sfär” för den enskilde. Kommittén avstod dock från försök i denna riktning under återopande av två skäl. För det första skulle en detaljerad lagstiftning på detta område bryta stilen i andra kapitlet, som hade ”en ganska stram framtoning då det gäller rättighetsskyddet i övrigt”. För det andra gick utvecklingen på området snabbt och en alltför detaljrik bestämmelse skulle kunna leda till att den snart blev till hinder i stället för

till skydd. Behovet av att följa med i utvecklingen fick i stället tillgodoses genom vanlig lagstiftning i den mån detta erfordrades. En lagregel borde i stället vara allmänt formulerad och ta sikte på att slå fast att medborgarna har ett lagligt skydd mot otillbörliga intrång i integriteten. Kommittén påpekade att den föreslagna bestämmelsen i främsta rummet syftade på den då gällande datalagen, men att även andra författningar och stadganden kunde bli aktuella.

Kommittén ville inte begränsa skyddet till att avse den enskildes förhållande till det allmänna, utan ansåg att det var lika väsentligt att det skydd som grundlagen i detta fall skulle ge även gällde mellan enskilda inbördes.

Ett tjugotal remissinstanser avgav yttrande över Data- och offentlighetskommitténs förslag till en grundlagsreglering av integritetsskyddet. Flertalet instanser kunde i princip tänka sig att gå med på en grundlagsreglering, men många av dem ansåg att den föreslagna bestämmelsen var för snäv och intetsägande samt såg det som en brist att det inte genom bestämmelsen skapades en skyddad sfär.

#### *Proposition 1987/88:57*

I proposition 1987/88:57 anförde föredragande statsrådet att tiden nu kunde vara mogen att överväga om utvecklingen av integritetsskyddet på dataområdet skulle ges en fastare förankring i regeringsformen än genom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF (s. 9 f.). Otviveltigt var det så att just dataskyddet av många upplevdes som en mycket central integritetsfråga. Närmast till hands låg att en sådan förankring av integritetsskyddet borde ske genom en komplettering av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF. Föredragande statsrådet ansåg att denna fråga måste övervägas mot bakgrund av den allmänna uppbyggnaden av detta grundlagsskydd.

En utgångspunkt i arbetet på att bygga ut och förstärka detta skydd hade varit att det i första hand hade gällt att ge grundlagsförankring åt det skydd för medborgarna som redan fanns genom vanlig lagstiftning och att på detta sätt befästa det rådande rättsläget. En annan princip som man hade försökt följa hade varit att regleringen av grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna skulle vara utformad så att den lämpar sig för kontroll genom den s.k. lagprövningsrätten (11 kap. 14 § RF) och så att regleringen skulle

kunna tillämpas direkt av inte bara domstolar utan också alla andra myndigheter och allmänna organ i övrigt.

Den första av dessa båda vägledande principer för rättighets-skyddet innebar att det saknades förutsättningar för att nu låta ett skydd som det som Data- och offentlighetskommittén hade föreslagit få omfatta även annan registrering än sådan som sker med hjälp av automatisk databehandling och som avsåg inte bara fysiska utan också juridiska personer. Statsrådet påpekade att det saknades en sådan lagreglering som detta skulle förutsätta. Emellertid ville hon inte utesluta att tanken förtjänade att utvecklas vidare i lämpligt sammanhang, men något underlag för detta förelåg inte för närvarande.

En utgångspunkt för övervägandena om ett grundlagsfäst integritetsskydd var således att det borde vara fråga om att genom komplettering av 2 kap. RF ge den dåvarande regleringen på området en bättre grundlagsförankring än den dittills hade haft. Enligt statsrådet talade starka skäl för att man borde komplettera 2 kap. RF med bestämmelser i ämnet under förutsättning att ett sådant tillägg till rättighetsregleringen kunde utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Som framgick av betänkandet och remissyttrandena var det emellertid en ganska komplicerad uppgift att finna en lämplig utformning av en ny grundlagsregel om dataskydd. Statsrådet framhöll att en regel givetvis borde utformas så att den fick rättslig betydelse. Den skulle också passa in i 2 kap. RF i övrigt. Vidare borde den inte få leda till några större problem vid tillämpningen eller till några avgörande förändringar i rättsläget.

Från dessa utgångspunkter avvisade det föredragande statsrådet en lösning som skulle innebära att man i fri- och rättighetskapitlet skrev in krav på att bestämmelser om skydd för personlig integritet vid dataregistrering i princip skulle meddelas i lag. Hon framhöll att en sådan lösning skulle få till följd att det inte skulle vara möjligt att i samma utsträckning som nu i t.ex. en registerförfattning ge föreskrifter om integritetsskydd. Ett sådant krav på lagform skulle motverka sitt syfte och i praktiken försvaga data-skyddsmöjligheterna.

En möjlighet som enligt statsrådet däremot skulle innebära fördelar från skyddssynpunkt var att direkt i grundlagen ange ett visst mått av integritetsskydd som inte fick underskridas. En sådan reglering skulle bli bindande för alla allmänna organ och även kunna ligga till grund för en tillämpning av lagprövningsrätten.



Emellertid såg hon det som knappast möjligt att staka ut någon sådan gräns för dataskyddet. Hon påpekade att det inte hade gått att ge den personliga integriteten en närmare definition som rättsligt begrepp. Begreppet personlig integritet borde inte uppfattas som något statiskt utan kunde mycket väl ha olika innebörd vid skilda tidpunkter och förhållanden. Detsamma gällde det otillbörlighetsrekvisit som användes i datalagen och som skulle behöva få en motsvarighet i en grundlagsregel av det slag som diskuterats. Vaga begrepp av denna typ passade enligt statsrådet mindre väl i en fri- och rättighetsreglering av diskuterat slag.

Slutsatsen av det förda resonemanget var enligt föredragande statsrådet att man i huvudsak var hänvisad till en regel av den innebörd som Data- och offentlighetskommittén hade föreslagit. Dock borde en sådan grundlagsregel inte hindra att regeringen, andra myndigheter eller kommuner meddelar dataskyddsbestämmelser. För att klargöra detta borde den av kommittén föreslagna lydelsen jämkas något.

När det gällde den föreslagna regelns skyddsverkan anförde statsrådet att en sådan grundlagsregel som här avsågs naturligtvis inte fick samma slags rättsliga betydelse som flertalet av fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. RF. Genomgående för de senare reglerna var att de innebar att det allmänna inte fick vidta vissa åtgärder annat än med lagstöd. Föredragande statsrådet påpekade att reglerna med andra ord ålade det allmänna att vara passiv i andra situationer. Vad som tedde sig mer adekvat i detta fall och som också blev innebörden av en grundlagsregel av skisserat slag var att lagstiftaren i stället ålades att vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning. Så till vida fick en sådan grundlagsbestämmelse rättslig betydelse; den borde uppfattas så att lagstiftningen skulle utgöra en verkligt och allvarligt menad skyddslagstiftning. Däremot låg det i sakens natur att bestämmelsen inte kunde tillämpas direkt av myndigheterna.

Det föredragande statsrådet delade Data- och offentlighetskommitténs uppfattning att den nya grundlagsregeln skulle ge ett integritetsskydd gentemot såväl det allmänna som enskilda. Eftersom regeln genom sin utformning var ett direktiv till lagstiftaren kunde man dock säga att regeln, liksom de flesta andra fri- och rättighetsreglerna, riktade sig till det allmänna.

Föredragande statsrådet konstaterade vidare att Data- och offentlighetskommitténs förslag att ta in grundlagsregeln i en ny paragraf näst sist i 2 kap. RF hade medfört viss kritik från remiss-

instanserna. För egen del ansåg hon att den av henne förordade bestämmelsen borde bilda ett nytt andra stycke i 2 kap. 3 § RF som avsåg just skydd mot viss slags registrering.

Hon biträdde därutöver ett av Datainspektionen framlagt förslag att den nya grundlagsregeln skulle tas med i den uppräknings av paragrafer i 8 kap. 18 § andra stycket RF som anger den huvudsakliga gränsen för Lagrådets granskningsområde. Detta skulle innebära en förstärkning av det aktuella grundlagsförslaget.

Riksdagen delade regeringens bedömning och antog de föreslagna ändringarna i regeringsformen (bet. KU 1987/88:19, 1988/89:KU2).

#### **4.1.4 Förbud mot att meddela föreskrifter i strid med Europakonventionen**

##### **4.1.4.1 Innebörden av förbudet**

I 2 kap. 23 § RF föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Bestämmelsen infördes i samband med att konventionen inkorporerades som svensk lag år 1995. Den syftar till att utgöra ett skydd mot senare lagstiftning i strid med konventionen. Den riktar sig i första hand till lagstiftaren som har det primära ansvaret för att den inhemska rätten står i överensstämmelse med konventionen. Med stöd av bestämmelsen har domstolar och myndigheter möjlighet att med tillämpning av reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF underlåta att tillämpa en mot konventionen uppenbart stridande lag eller annan föreskrift. Detta följer av att föreskrifter som meddelas i strid med konventionen samtidigt blir att anse som meddelade i strid med grundlagen.

##### **4.1.4.2 Överväganden vid bestämmelsens införande**

*Fri- och rättighetskommittén* ansåg att regler om mänskliga fri- och rättigheter är av sådan vikt att de har sin plats i en grundlag (SOU 1993:40 Del B s. 127 f.). Kommittén konstaterade att man i Sverige dock redan hade en omfattande reglering av fri- och rättigheterna i andra kapitlet i regeringsformen, vari också stadgades under vilka förutsättningar fri- och rättigheterna får begränsas. Denna reglering var till stor del utformad med Europa-

konventionen som inspirationskälla. En inkorporering av konventionen med status av grundlag skulle enligt kommittén leda till en dubbelreglering på grundlagsnivå av vissa rättigheter och hur dessa får inskränkas. Vid en eventuell konflikt mellan konventionen och regeringsformen skulle konventionen dessutom som senare lag ges företräde. Kommittén ansåg att detta inte var lämpligt, varför man föreslog att konventionen vid en inkorporering skulle få status av vanlig lag.

Kommittén konstaterade att konsekvensen av en inkorporering i form av vanlig lag blir att en lag stiftad före inkorporeringslagen inte skall tillämpas av domstolar och myndigheter enligt *lex posterior*-principen, om lagen befinnes stå i strid med konventionen. För att garantera Europakonventionens företräde även i förhållande till senare stiftad lag borde konventionen ges en särskild betydelse. Detta borde enligt kommittén ske genom att det i grundlagen infördes ett nytt stadgande om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen. Bestämmelsen skulle alltså ge ett skydd mot senare lagstiftning i strid med konventionen. Kommittén påpekade att en sådan bestämmelse i första hand riktar sig till lagstiftaren som har det primära ansvaret för att den inhemska rätten står i överensstämmelse med konventionen. Detta hindrade emellertid inte att domstolar och myndigheter med stöd av en sådan bestämmelse fick möjlighet att med tillämpning av reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF underlåta att tillämpa en föreskrift på den grunden att föreskriften inte är förenlig med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

I *proposition 1993/94:117* förklarade regeringen att den delade Fri- och rättighetskommitténs uppfattning att en inkorporering av Europakonventionen skulle ske genom vanlig lag samt att en grundlagsbestämmelse skulle införas om att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med konventionen. När det gällde den sistnämnda bestämmelsen anförde regeringen att det var viktigt att, om det osannolika skulle inträffa att riksdagen i en framtid valde att lagstifta i uttrycklig strid med konventionen, en sådan lagstiftningsakt kunde sättas åt sidan av domstolar och myndigheter (a. prop. s. 32 f.). Det var därför angeläget att genom en grundlagsregel ge möjlighet till lagprövning.

Många remissinstanser hade riktat anmärkningar mot att den av Fri- och rättighetskommittén föreslagna metoden innebar ett begränsat genomslag för konventionsbestämmelserna i svensk rätt

därigenom att domstolar och myndigheter i fall av normprövning kunde åsidosätta riksdagens och regeringens föreskrifter bara i fall av uppenbar motstridighet i förhållande till konventionen.

Mot bakgrund av den tveksamhet som många remissinstanser gett uttryck för anförde regeringen att konventionens tillämpning i Sverige inte borde begränsas till enbart en lagprövningsfråga. I de fall av verklig eller skenbar konflikt mellan konventionen och annan lag – och där motstridigheten inte var av den uppenbara karaktär som förutsattes i lagprövningregeln – måste konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder. Regeringen redogjorde därefter för de principer som därvid kunde bli aktuella. När det gällde förhållandet mellan Europakonventionen och föreskrifterna i 2 kap. RF påpekade regeringen att systemen kompletterar varandra. Detsamma kunde sägas om konventionens förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Beträffande förhållandet mellan konventionen och vanlig lag skulle den allmänna principen om fördragskonform tolkning användas, dvs. att svenska regler om möjligt skall tillämpas på ett sätt som är förenligt med våra internationella åtaganden. Visade det sig däremot att den svenska lagregeln måste uppfattas som så entydig att något tolkningsutrymme inte ges, förelåg en verklig lagkonflikt och rättstillämparen måste välja vilket av de två hierarkiskt sidoordnade lagrummen denne skulle lägga till grund för sitt avgörande. Regeringen framhöll att för det fall att den svenska lagregeln utfärdats före inkorporeringslagen kunde rättstillämparen använda *lex posterior*-principen, som innebär att yngre lag går före äldre lag. Rättstillämparen har emellertid samtidigt också att överväga om det finns skäl att tillämpa den delvis konkurrerande principen om *lex specialis*, alltså att en specialregel går före en allmänt hållen bestämmelse oavsett bestämmelsernas inbördes ålder. Regeringen påpekade att en tillämpning av *lex specialis*-principen skulle kunna leda till att en konventionsstridig inhemsk lagregel gavs företräde efter det att en konflikt med konventionen kommit att förbises i lagstiftningsärendet. Att en sådan situation uppkom motverkades emellertid av Lagrådets granskning av hur lagförslag förhåller sig till Europakonventionen och den noggranna lagstiftningsprocess som i övrigt förekommer i Sverige.

Regeringen nämnde att Högsta domstolens ledamöter i sitt remissyttrande över Fri- och rättighetskommitténs förslag pekat på att även en tredje princip skulle kunna vägas in i en konflikt-

situation. Denna princip skulle enligt domstolens ledamöter innebära att en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen tillstyrkte konstitutionsutskottet propositionens förslag om en särskild lag om inkorporering av Europakonventionen samt om en ny grundlagsbestämmelse (bet. 1993/94:KU24). Utskottet delade regeringens uppfattning att det även efter en inkorporering av Europakonventionen liksom hittills i första hand ankom på lagstiftaren att löpande se till att den svenska rätten stämmer överens med konventionens bestämmelser (a. bet. s. 17 f.). Den i vårt demokratiska statskick grundade balansen mellan den lagstiftande och dömande makten borde inte rubbas. Utskottet framhöll att det är en uppgift för lagstiftaren att bedöma vilka förändringar av den inhemska rätten som kan vara påkallade. Utskottet vände sig mot ett uttalande av regeringen som avvek från Fri- och rättighetskommitténs motivtext. Detta uttalande uppfattades som att regeringen anslutit sig till den speciella tolkningsprincip som Högsta domstolen hade lanserat beträffande fri- och rättighetskonventionens särskilda vikt vid lagkonflikter (Holmberg/Stjerquist s. 185). Utskottet hänvisade i stället till de andra tolkningsprinciper som angetts.

Riksdagen beslutade i enlighet med konstitutionsutskottets förslag.

## **4.2 Straffbestämmelser till skydd för den enskildes person och privatliv**

Det skulle kunna hävdas att många brott, även sådana som inte kategoriseras som brott mot person, innebär ett angrepp på den skyddade sfär som en person bör vara tillförsäkrad och således innebär en kränkning av den personliga integriteten. En person som exempelvis blivit utsatt för ett stöldbrott upplever i många fall också att dennes personliga integritet har kränkts genom brottet, även om straffbestämmelsen för stöld inte i första hand syftar till att skydda integriteten utan äganderätten. I förevarande sammanhang är det emellertid främst av intresse att studera de straffbestämmelser som har till huvudsyfte att skydda den personliga

integriteten i ideell mening (skydd för privatlivet och för personligheten).

#### 4.2.1 Brottsom medför rätt till kränkingsersättning

För att ringa in bestämmelser som medför skydd för den enskildes person och privatliv kan en lämplig utgångspunkt vara att studera vilka brott som kan medföra rätt till kränkingsersättning enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207, SkL). Kännetecknande för de brott som grundar rätt till sådan ersättning är nämligen enligt bestämmelsens förarbeten att de innefattar ett angrepp på den skadelidandes personliga integritet, närmast dennes privatliv och människovärde (prop. 2000/01:68 s. 48). De brott som kan grunda rätt till kränkingsersättning är de brott som innefattar ett angrepp mot annans person, frihet, frid eller ära. En närmare redogörelse för förutsättningarna för skadestånd enligt skadeståndslagen lämnas i avsnitt 4.4.1.

Eftersom kommittén har avgränsat sitt arbete till att framför allt omfatta frågor om skyddet för den personliga integriteten i samband med att information och identifieringsdata om den enskilde hanteras, är det de två senare kategorierna av brott som främst är av intresse, dvs. sådana brott som innebär angrepp på annans frid eller på annans ära. Med brott som innebär ett *angrepp mot annans frid* avses främst brott som kränker den enskildes rätt att få vara ifred och att hålla sitt privatliv okänt för andra. Hit hör flera av brotten i 4 kap. BrB, såsom olaga hot, hemfridsbrott, ofredande och brytande av post- och brevhemlighet, men även andra brott som exempelvis innefattar hot, såsom övergrepp i rättssak och överträdelse av besöksförbud. Brott som innefattar ett *angrepp mot annans ära* är sådana som medför en kränkning av någon annans anseende eller självkänsla. I första hand avses ärekränkingsbrotten i 5 kap. BrB men även andra brott där gärningsmannen haft uppsåt att skada en oskyldig person, såsom falsk tillvitelse och mened.

## 4.2.2 Straffbestämmelsernas funktion

Straffbestämmelserna till skydd för annans frid och för annans ära är av olika slag och riktar sig mot olika slags handlingar. Traditionellt har man delat upp dessa i bestämmelser som riktar sig mot *anskaffning* av information som berör den enskildes personliga förhållanden och sådana som riktar sig mot integritetskränkande *användning* av information om den enskilde. Bestämmelser av det första slaget återfinns främst i 4 kap. BrB, exempelvis straffbestämmelsen om olovlig avlyssning, medan bestämmelser som riktar sig mot användningen framför allt finns i 5 kap. BrB där bestämmelserna om förtal och förolämpning finns intagna.

### 4.2.2.1 Straffbestämmelser till skydd mot anskaffning av information om privata förhållanden

I brottsbalken finns bestämmelser som förbjuder upptagande eller på annat sätt anskaffande av information om någon annan som kan vara känsligt. Bestämmelserna ger uttryck för tanken att envar har ett berättigat anspråk på att privata förhållanden inte skall komma till utomståendes kännedom utan hans eller hennes medgivande eller åtminstone vetskap. Det kränkande i själva anskaffandet ligger ofta i att den som utsatts för exempelvis avlyssning blir medveten om och oroar sig för att materialet kan komma att användas. Straffbestämmelserna motverkar de ytterligare integritetskränkningar som sker när informationen sprids eller på annat sätt kommer till användning. I många fall får dock den utsatte personen inte kännedom om att exempelvis avlyssning har skett förrän i samband med att materialet används.

Bestämmelserna täcker in olika former av anskaffning av information om annan enskild. Det är i princip inte tillåtet att anskaffa information om andra genom att spela in samtal som man själv inte deltar i, att avlyssna telefonsamtal eller bereda sig tillgång till brev eller andra förseglade eller inlåsta meddelanden eller att bereda sig tillgång till innehållet i en dator. Däremot finns i brottsbalken inga regler om och därmed inte heller några förbud mot anskaffning av information genom fotografering eller filmning.

För frågan om straffbarhet har det inte någon betydelse att anskaffning av information sker för att publiceras i något grund-

lagsskyddat medium. Det följer av 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § YGL där det framgår att det sätt på vilket anskaffningen av informationen har skett, inte skyddas av grundlagarna. Skyddet för uppgiftsinhämtande i publiceringssyfte går alltså inte så långt att brottsliga metoder som används vid uppgiftsinhämtandet inte skulle kunna bestraffas. Om en uppgift anskaffas genom t.ex. inbrott kan anskaffaren i vanlig ordning åtalas och dömas för stöld eller annat brottsligt tillvägagångssätt som gärningen i rent straffrättsligt hänseende innefattar. Exempel på andra förfaranden som enligt förarbetena skall bedömas enligt den vanliga straffrättsliga ordningen är gärningar som utgör brott mot posthemligheten eller telehemligheten, som avser intrång i förvar och olovlig avlyssning eller som innefattar inbrott, egenmäktigt förfarande, hemfridsbrott, olaga tvång eller olaga hot samt mutbrott (prop. 1975/76:204 s. 131).

Anskaffaren kan alltså fällas till ansvar för samtliga de nämnda brotten, även om de inhämtade uppgifterna senare publiceras i ett grundlagsskyddat medium. De uttryckliga undantagen från det annars gällande anskaffarskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller således i fråga om metoden att inhämta uppgifter. Däremot är det genom vanlig lagstiftning inte möjligt att förbjuda inhämtande av viss information för publicering, exempelvis ett fotograferingsförbud som skulle ta sikte på personer av en viss kategori eller förbud mot att inhämta vissa slags uppgifter (se t.ex. bet. 1989/90:LU37 s. 100).

#### **4.2.2.2 Straffbestämmelser till skydd mot användning och spridning av information om privata förhållanden**

Användning av information om enskildas personliga förhållanden begränsas av straffbestämmelserna om ärekränkning i 5 kap. BrB. Skyddsobjektet för de två brottstyperna förtal och förolämpning är den enskildes ära i såväl subjektiv som objektiv mening. Förtalsbrottet (5 kap. 1 och 2 §§ BrB) avser ära i objektiv mening, med vilket avses en persons anseende bland sina medmänniskor. Det är alltså frågan om den enskildes ”goda namn och rykte” och hur han eller hon uppfattas ”i andras ögon”. Även kränkning av en avlidens persons ära utgör förtalsbrott (5 kap. 4 § BrB). Angrepp på ära i subjektiv mening, med vilket avses den enskildes egen känsla av att



vara aktad eller ansedd, utgör inte förtal men omfattas av kriminaliseringen av förolämpning (5 kap. 3 § BrB).

Både förtal och förolämpning kan också utgöra tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Ett yttrande som utgör ett sådant brott kan alltså vara straffbart trots att det görs i ett grundlagsskyddat medium, se 7 kap. 4 § 14 och 15 TF respektive 5 kap. 1 § första stycket YGL.

#### 4.2.2.3 Straffbestämmelser med annan funktion

Också straffbestämmelser som inte avser gärningar som syftar till att införskaffa eller sprida information kan vara av betydelse för skyddet för den personliga integriteten. Så är fallet beträffande hemfridsbrott och andra bestämmelser som straffbelägger själva intrånget i den fredade sektorn där enskilda anses ha rätt att avvisa utomståendes inblandning. Åter andra av de i det följande redovisade straffbestämmelserna bidrar till skyddet för annans frid eller ära utan att de låter sig indelas i de ovan nämnda kategorierna.

### 4.2.3 Brottsbalkens bestämmelser till skydd mot angrepp mot annans frid eller ära

#### 4.2.3.1 Olaga hot m.m.

Olaga hot innebär att den enskildes rätt till sinnesfrid angrips. Bestämmelsen har till syfte att förhindra de känslor av rädsla och vanmakt som en hotad person upplever. Den som lyfter vapen mot annan eller på annat sätt hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst ett år. För grovt brott döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

För straffbarhet krävs att hotet kommer till den hotades kännedom, antingen direkt av den hotande eller genom förmedling av någon annan. Med uttrycket fruktan för egen eller annans säkerhet menas att hotet skall avse antingen våld mot person som inte framstår som helt lindrigt eller orsakande av annan skada på person eller egendom som skulle medföra lidande, kännbar förlust eller betydande olägenhet för den drabbade. Om det för den hotade var

uppenbart att hotet inte var allvarligt menat skall gärningsmannen inte fällas till ansvar.

I vissa fall av hot skall dömas för andra brott, exempelvis hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Vid överträdelse av besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud skall emellertid även dömas för olaga hot, om rekvisiten för brottet är uppfyllda.

#### 4.2.3.2 Hemfridsbrott m.m.

Den enskildes hem och privatliv skyddas särskilt genom straffbestämmelsen om hemfridsbrott i 4 kap. 6 § BrB. Med *hemfridsbrott* avses att någon olovligen tränger sig in eller stannar kvar där annan har sin bostad. Brottet *olaga intrång* i samma paragraf är subsidiärt till hemfridsbrott och omfattar ett olovligt intrång eller kvarstannande i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat liknande ställe. Straffet för hemfridsbrott och olaga intrång är i normalfallet böter. Om brottet är grovt döms till fängelse i högst två år.

Hemfridsbrott syftar främst till att skydda bostadsfriden, dvs. den enskildes rätt att lämnas i fred i det egna hemmet eller en liknande skyddsvärd plats. Bestämmelsen omfattar förutom det uppenbara fallet att någon olovligen tränger sig in i bostaden också den situationen att någon olovligen smyger in och gömmer sig i bostaden. En kränkning av bostadsfriden anses alltså föreligga även om den utsatte är omedveten om att någon har trängt sig in.

Den som kastar sten eller bultar på annans hus eller för oväsen utanför någons bostad kan dömas för *ofredande* enligt 4 kap. 7 § BrB. Även denna straffbestämmelse kan således i vissa fall utgöra ett skydd för bostadsfriden. Bestämmelsen behandlas mer utförligt nedan.

#### 4.2.3.3 Ofredande

Enligt 4 kap. 7 § BrB döms för *ofredande* den som handgripligen antastar eller genom skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende ofredar någon annan. Upprepade telefonpåringningar eller liknande trakasserier kan vara straffbara såsom ofredande. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Under detta straffstadgande faller således fridskränkningar som inte är att bedöma som olaga hot, hemfridsbrott eller olaga intrång. Bestämmelsen är subsidiär till dessa bestämmelser, vilket innebär att om en gärning också omfattar hemfridsbrott, skall dömas enbart för det brottet. Det straffbara området begränsas ytterligare av att om ett ofredande även faller under en annan straffbestämmelse såsom ringa misshandel, förolämpning eller sexuellt ofredande, dömes till ansvar för brott mot denna bestämmelse (Holmqvist m.fl., Brottsbalken – En kommentar, del I s. 4:30).

För att gärningen skall vara brottslig måste den innebära en kännbar fridskränkning och dessutom kunna sägas vara uttryck för hänsynslöshet. Kravet på fridskränkning innebär att den utsatte verkligen skall ha blivit störd (Jareborg, Brotten I – Grundbegrepp: Brotten mot person s. 280, härefter Jareborg).

Den brottsliga handlingen kan enligt lagtexten vara av två olika slag. Under den första formen av ofredande – *att handgripligen antasta annan* – faller exempelvis att någon uppsåtligen knuffar, tillfälligt håller fast eller spottar på någon annan eller rycker och sliter i dennes kläder. I denna del är således ofredande främst ett skydd för den fysiska integriteten. Den omfattar också ovälkomna närmanden såsom klappar och smekningar som inte är att bedöma som sexuellt ofredande. Kriminaliseringen av ofredande i det nu aktuella avseendet innebär att det inte krävs mera för straffansvar än att ett handlande, som objektivt sett uppfattas så att gärningsmannen ”handgripligen antastar - - - annan”, sker olovligen i förhållande till målsäganden. Att denne på grund av t.ex. sömn eller medvetslöshet inte förmår uppfatta angreppet utesluter sålunda inte att denne utsätts för en sådan fridskränkning som kriminaliseringen är avsedd att omfatta.

Den andra formen av ofredande är att någon *genom hänsynslöst beteende ofredar någon annan*. Till skillnad mot den ovan nämnda formen av ofredande, krävs att det hänsynslösa beteendet har *uppfattats* av den angripne. Upprepade telefonpåringningar eller liknande trakasserier liksom stenkastning eller bultningar på annans hus eller framkallande av oväsen utanför någons bostad kan vara straffbara såsom ofredande. Även hänsynslös användning av högtalare så att närboende störs kan vara att bedöma som ofredande.

Att rikta *kränkande uttalanden* till en annan person är i princip straffbart som förolämpning, men kan också medföra ansvar för ofredande, nämligen då handlandet med hänsyn till omständigheterna innefattat en kännbar fridskränkning (Holmqvist m.fl.,

Brottsbalken – En kommentar, del I s. 4:32). I rättsfallet NJA 2000 s. 661 hade en man högljutt och med ett grovt språk använt kränkande uttryck om en kvinna och hennes barn, varvid han bl.a. anklagat kvinnan för att ha missskött sina barn. Högsta domstolen ansåg att varken mannens grova språk, anklagelserna han uttalade eller det faktum att han var högljudd kunde anses innefatta en sådan fridskränkning som bestämmelsen om ofredande förutsätter. I hovrättsfallet RH 2006:57 hade en student vid Teaterhögskolan som ett led i ett projekt läst upp två berättelser med sexuellt innehåll för barn i 6-årsåldern. Handlandet bedömdes som ofredande då studenten genom uppläsningen av en text med avancerat sexuellt innehåll betett sig hänsynslöst mot barnen.

#### 4.2.3.4 Brytande av post- eller telehemlighet m.m.

Enligt 4 kap. 8 § BrB döms den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande, som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller telemeddelande, för *brytande av post- eller telehemlighet* till böter eller fängelse i högst två år.

Rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda de vanliga kommunikationsmedlen för offentliga och privata meddelanden har länge ansetts utgöra en viktig del av medborgarnas frihet (se t.ex. SOU 1941:20 s. 33 f.). Redan av 2 kap. 6 § RF framgår att medborgarna gentemot det allmänna skall vara skyddade från sådana intrång. Skyddsobjektet i bestämmelsen är det meddelande som förmedlas. Gärningsbeskrivningen omfattar både sådana fall då ett meddelande helt berövas adressaten (oavsett om gärningsmannen tar del av innehållet eller inte) och de fall då gärningsmannen bara tar del av meddelandet och sedan skickar det vidare.

Straffbestämmelsen om intrång i förvar (4 kap. 9 § BrB) är subsidiär till stadgandet om brytande av post- eller telehemlighet. Genom bestämmelsen straffbeläggs dels att någon olovligen bryter brev eller telegram och dels att någon i annat fall bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller på annat sätt tillslutet. Straffet för intrång i förvar är böter eller fängelse i högst två år.

Inte bara meddelanden skyddas av bestämmelsen. Dock anses det skyddsvärda objektet med nödvändighet behöva vara en sak som förmedlar ett föreställningsinnehåll (Jareborg s. 283). En förutsättning för straffbarhet är att handlingen förvaras tillsluten.

Det innebär att genomsökning av en olåst skrivbordslåda eller läsning av ett redan öppnat brev inte omfattas av straffbestämmelsen. En handling, som ligger på ett bord eller i en olåst låda, skyddas bara om den ändå kan anses vara tillsluten, t.ex. om den förvaras i ett förseglat kuvert eller om dörren till lokalen är låst. För straffbarhet krävs inte att gärningsmannen handlat till nytta för sig själv eller till skada för någon annan.

#### 4.2.3.5 Olovlig avlyssning

*Olovlig avlyssning*, dvs. vad som i dagligt tal även kallas buggning, regleras i 4 kap. 9 a § BrB. Enligt denna bestämmelse kan den dömas som i annat fall än som sägs i 4 kap. 8 § BrB olovligen med tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud, i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, i samtal mellan andra eller i förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte äger tillträde och som han själv inte deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till. Påföljden för olovlig avlyssning är böter eller fängelse i högst två år.

Avlyssning är bara otillåten om den sker med ett tekniskt hjälpmedel, vilket innebär att lagrummet inte är tillämpligt om avlyssning sker med blotta örat. Det är inte heller straffbart att använda sig av på den egna kroppen eller i de egna kläderna placerade mikrofoner till att, utan andras vetskap, spela in ett samtal som man själv deltar i. Bestämmelsen är inte tillämplig vid avlyssning av telefonsamtal (eftersom detta straffas enligt 4 kap. 8 § BrB) och omfattar inte heller radiobefordrade meddelanden; i förarbetena nämns samtal i en walkie-talkie eller annan radiosändare som exempel.

Enligt en särskild bestämmelse i 4 kap. 9 b § BrB döms den som anbringat tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra olovlig avlyssning (och för övrigt även brytande av telehemlighet) för förberedelse till sådant brott. Avsikten har varit att det inte skall ha någon betydelse om exempelvis en dold bandspelare rent faktiskt fungerade eller inte.

Bestämmelserna om medverkan till brott är tillämpliga i fråga om olovlig avlyssning. Om någon förmår en person som deltar i ett sammanträde att ha med sig exempelvis en dold fickbandspelare och sedan avlyssnar bandet, blir emellertid inte ansvar enligt

bestämmelsen aktuellt eftersom inspelningen inte innefattar något brott.

#### 4.2.3.6 Dataintrång

Den som i andra fall än de som träffas av bestämmelserna om brytande av telehemlighet eller olovlig avlyssning utan lov bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning döms för dataintrång (4 kap. 9 c § BrB). Påföljden för brottet är böter eller fängelse i högst två år.

Bestämmelsen överfördes utan ändring i sak till brottsbalken i samband med att datalagen (1973:287) ersattes av personuppgiftslagen. En förutsättning för straffstadgandets tillämplighet är att informationen endast är läsbar med ADB-teknik (prop. 1973:33 s. 15). Även uppgifter som är under befordran på elektronisk väg omfattas, vilket innebär att s.k. wiretapping faller under straffstadgandet. Förfarandet är straffbart så snart någon bereder sig tillgång till upptagningen. Det förutsätts således varken något visst syfte eller att åtgärden medför någon särskild effekt. Bestämmelsen torde närmast vara avsedd att verka som en paraplybestämmelse som kriminaliserar sådana olovliga datarelaterade gärningar som inte är straffbelagda enligt andra bestämmelser.

Bestämmelsen om dataintrång har betydelse för den personliga integriteten genom att den kriminaliserar en rad olika förfaranden varigenom någon bereder sig tillgång till information som en person har antingen i sin egen dator eller som finns i elektroniska meddelanden som denne skickar till andra. På så sätt motverkas anskaffning av information som kan användas för att kränka någon om den sprids. I ett rättsfall från en hovrätt hade några ungdomar berett sig tillgång till en kamrats hemsida och ändrat de uppgifter som hon hade lagt in om sig själv. Bland annat ändrades beskrivningen av henne själv på ett sätt som framstod som kränkande för henne. Hovrätten fann att de ändrade uppgifterna inte kunde anses på så sätt nedsättande att de utgjorde förtal men dömde de inblandade för dataintrång.

#### 4.2.3.7 Förtal

Enligt 5 kap. 1 § BrB döms den som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, för *förtal* till böter.

Straffbarhet för förtal förutsätter att det är fråga om uttalanden som innebär att någon *lämnar en uppgift till annan*. Det skall således vara frågan om en uppgift som förmedlar ett sakinnehåll och inte enbart värdeomdömen. När ett värdeomdöme anspelar på en preciserad verklig uppgift anses det dock utgöra lämnande av en uppgift (Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 231). I praxis har även visning av bilder ansetts utgöra lämnande av uppgift (NJA 1992 s. 594). För att ett förtalsbrott skall föreligga måste gärningsmannen lämna sina uppgifter till någon annan än den som angräps. Det krävs inte att gärningsmannen riktar sig direkt till någon utomstående, utan det är tillräckligt att den utomstående är närvarande. Brottet är att anse som fullbordat så snart uppgiften har kommit till tredje mans kännedom. En uppgift anses vara lämnad även om den bara sprids vidare.

Det krävs vidare att uppgiften verkligen är *nedsättande* och att den är ägnad att utsätta den beskyllde för andras missaktning. Uppgiften skall genom sitt innehåll vara ägnad att hos mottagaren framkalla en föreställning om att den utpekade är på ett visst sätt, har viss egenskap eller har utfört en gärning eller betett sig på ett sätt som t.ex. är brottsligt eller klandervärd. Det räcker således inte med att den utpekade själv upplever sig kränkt, utan för straffbarhet krävs att andra människors uppfattning om personen i fråga riskerar att förändras i negativ riktning på grund av uttalandena. Däremot krävs det inte någon bevisning om att beskyllningen faktiskt har medfört andras missaktning. Den påstådda brottsligheten eller det klandervärda levnadssättet måste vara av någorlunda allvarlig beskaffenhet. Det är emellertid tillräckligt att uppgiften betraktas som nedsättande i den särskilda krets som den angräps tillhör, även om uppgiften inte uppfattas så i samhället i övrigt. Frågan om en uppgift är att betrakta som nedsättande har i praxis orsakat åtskilliga tillämpningsproblem.

Det finns ingen allmän rätt att sprida nedsättande uppgifter även om de är *sanningsenliga*. Också den som sprider helt korrekta uppgifter om någon annan kan alltså dömas för förtal. Frågan om sanningshalten i uppgifterna kan däremot på annat sätt ha betydelse för straffbarheten. Förutsatt att gärningsmannen kan visa att

uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den, skall han inte dömas till ansvar om han var skyldig att uttala sig eller det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken. Frågan om det var försvarligt att lämna uppgiften måste avgöras utifrån en avvägning mellan intresset av att ge skydd mot kränkande yttranden och andra skyddsvärda intressen, exempelvis yttrandefriheten. I förarbetena till förtalsbestämmelsen angavs att det kan vara försvarligt att lämna ärekränkande uppgifter vid exempelvis avgivande av tjänstevitsord (under förutsättning att dessa är sanningsenliga) eller i övrigt när uppgifter lämnas för att tillgodose ett berättigat allmänt eller enskilt intresse. Också i den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen, liksom i den offentliga diskussionen i såväl tal som skrift, medför värdet av yttrandefriheten att det måste finnas utrymme för att ventilera olika frågor även om därigenom enskilda personer i viss mån angrips (prop. 1962:10 s. B 144).

För *grovt förtal* döms enligt 5 kap. 2 § BrB till böter eller fängelse i högst två år. Som vägledande exempel på omständigheter som kan föranleda att förtal skall bedömas som grovt anges i lagtexten att en uppgift genom sitt innehåll eller den omfattning i vilken den blivit spridd eller eljest varit ägnad att medföra allvarlig skada. I förarbetena till bestämmelsen har framhållits att brottet bör bedömas som grovt om det är uppenbart att gärningsmannen insåg att den lämnade uppgiften var osann eller ogrundad eller att hans motiv var att skada den förtalade. I det nedan nämnda rättsfallet NJA 1992 s. 594 ansågs gärningen, som bestod i visning av en videofilm av en kvinna som hade samlag med en man, vara att bedöma som grovt förtal.

Brottet *förtal av avliden* (5 kap. 4 § BrB) förutsätter att rekvisiten för förtal enligt 5 kap. 1 § eller 2 § BrB är uppfyllda. Därutöver krävs att gärningen är sårande för de efterlevande eller att den eljest, särskilt med beaktande av den tid som förflutit sedan den förtalade dog, kan anses kränka den frid som bör tillkomma denne.

De spörsmål som oftast varit föremål för diskussion i rättstillämpningen är frågan om den aktuella informationen utgjort en *uppgift* samt frågan om en uppgift kunnat anses vara *nedläggande*.

I det s.k. *Videomålet* (NJA 1992 s. 594) hade en man filmat när han hade samlag med en kvinna, utan att hon var medveten om filmningen. Mannen hade senare utan kvinnans medgivande visat filmen för ett antal personer. En fråga i målet var om visandet av filmen kunde anses innebära att en uppgift hade lämnats och en



annan om den i så fall kunde anses nedsättande. Högsta domstolen ansåg att en uppgift visserligen hade lämnats men att denna uppgift (att kvinnan haft sexuellt umgänge med sin pojkvän) inte kunde anses vara nedsättande för henne. Däremot kunde de som såg filmen lätt tro att kvinnan hade vetskap om att hon var filmad och därmed inte hade något emot att den visades för andra. Detta kunde anses nedsättande för henne och antas leda till andras missaktning, varför mannen dömdes för grovt förtal.

I det s.k. *Hustler-målet* (NJA 1994 s. 637) hade en tidning publicerat ett fotomontage där vissa kända personers ansikten hade fogats samman med bilder av andra personers kroppar i sexuella situationer. Hovrätten ansåg i detta fall att det inte hade lämnats några uppgifter om personerna, varför förtal inte kunde anses föreligga, utan att det istället var fråga om förolämpning. Med hänvisning till videomålet tonade Högsta domstolen emellertid ned kravet på uppgiftslämnandet och framhöll i stället betydelsen av vad själva framställningssättet förmedlar. Bedömningen koncentrerades därmed mer till frågan om förfarandet varit ägnat att utsätta någon för andras missaktning än till frågan om uppgiftens innehåll. Högsta domstolen fann att det i och för sig lätt kunde konstateras att bilderna inte var autentiska men att bilderna, tillsammans med den tillhörande texten, kunde förmedla intrycket av att målsägandena var sexuellt lössläppta eller perversa. Bilderna måste därför anses ägnade att utsätta målsägandena för andras missaktning och Högsta domstolen dömde utgivaren för grovt förtal.

I det s.k. *Björn Borg-fallet* som avgjordes i Stockholms tingsrätt (dom den 14 maj 1990 i mål B 8-13-89) och som inte överklagades, hade tidningen Z på sin löpsedel infört texten "Mitt ljuva liv med Björn och kokain. Tjejen som visste för mycket". Tidningen innehöll en artikel och intervju med Björn Borgs tidigare sambo som han låg i vårdnadstvist med. Tingsrätten uttalade att den kritik som en offentlig person måste anses få tåla, skall hänföra sig till den offentliga insats personen ifråga gör. Artikeln handlade dock varken om Björn Borgs tenniskarriär eller om hans affärsverksamhet. På grund av uppgifternas kränkande karaktär samt den stora spridningen ansågs publiceringen utgöra grovt förtal.

#### 4.2.3.8 Förolämpning

Enligt 5 kap. 3 § BrB skall den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom dömas, om gärningen inte utgör förtalsbrott, för förolämpning till böter. Om brottet är grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Förolämpning är en fridskränkning i form av ett angrepp på den utsattes självkänsla. Angreppet måste riktas direkt mot den det gäller. Om angreppet är avsett att nå också andra personer är i stället förtalsbestämmelserna ofta tillämpliga. Att uttalandet har kommit tredje man till del är emellertid inget hinder för att brottet förolämpning skall föreligga.

Utöver skällsord, skymfliga hotelser eller dito beskyllningar, kan även sådana handlingar som skymfliga åtbörder eller framställningar i bild utgöra förolämpning, om gärningsmannen därigenom smädar den som utsätts för handlingen. Med smädelse avses att handlingen är ägnad att såra annans äre känsla eller att kränka annans personliga integritet. Ofta handlar det om skällsord som riktas direkt till den angripne personen, medan angrepp på dennes kropp (t.ex. genom spottande) oftast utgör ofredande. I rättsfallet NJA 2004 s. 331 ansågs skällsord yttrade till polisman i en ingripandesituation inte utgöra förolämpning eftersom det måste ha stått klart att de uttalade orden (bl.a. gris och svin) främst begagnades som ett uttryck för den gripnes ilska och missnöje och inte för att smäda poliserna.

Förolämpningsstadgandet är subsidiärt till förtalsbestämmelsen. I fall då rekvisiten för förtal inte är uppfyllda, exempelvis då det som sagts inte kan anses vara en uppgift utan ett värdeomdöme eller när uppgifter inte är direkt nedsättande men likväl kränkande, kan således i stället dömas för förolämpning (se Axberger/Strömberg, Yttrandefrihet s. 79). I det nämnda Hustler-målet ansåg hovrätten, till skillnad från Högsta domstolen, att bildmontaget och texten om kändisarna i tidningen inte var en uppgift ägnad att utsätta målsägandena för andras missaktning. Som en följd härav ansåg hovrätten förtal uteslutet och dömde istället för grov förolämpning.

#### 4.2.4 Andra bestämmelser i brottsbalken av betydelse för skyddet för den personliga integriteten

##### 4.2.4.1 Barnpornografi och olaga våldsskildring

I 16 kap. 10 § a – c BrB finns straffbestämmelser som syftar till att förhindra spridning av bilder och annat material där innehållet skildrar barn i pornografiska situationer eller grovt våld mot människor och djur. Bestämmelserna innebär således att spridning av vissa grovt integritetskränkande bilder är straffbelagda. Straffbestämmelserna är inordnade under kapitlet om brott mot allmän ordning. Sådana brott har i normalfallet inte någon målsägande, förutom staten. Om brottet riktat sig mera uttalat mot en eller flera individualiserade och identifierbara personer kan emellertid även sådana brott medföra rätt till skadestånd.

Motivet för kriminaliseringen av barnpornografi (16 kap. 10 a § BrB) var i huvudsak den integritetsskada som uppkommer för ett barn som medverkar vid tillkomsten av en pornografisk bild och att all befattning med ett barnpornografiskt alster är kränkande för det avbildade barnet liksom för barn i allmänhet. Det kan alltså hävdas att straffbestämmelsen har barnets integritet som skyddsobjekt. Trots detta är barnets ställning som målsägande vid barnpornografibrott oklar och möjligheterna att få kränkingsersättning är små om den åtalade inte framställt bilderna. Denna fråga har nyligen behandlats i betänkandet *Barnet i fokus – En skärpt lagstiftning mot barnpornografi* (SOU 2007:54). Utredningen föreslår att barn skall behandlas som målsägande och ha rätt till skadestånd oavsett vilken gärningsform brottsligheten avser.

Kriminaliseringen i 16 kap. 10 b § BrB av våldsskildringar i rörliga bilder (s.k. videovåld) har motiverats med den risk för allvarliga skadeverkningar som sådana framställningar kan medföra, medan kriminaliseringen av pornografiska stillbilder i huvudsak har motiverats med att dessa kan vara människokränkande och motverka strävandena att uppnå jämställdhet mellan könen.

##### 4.2.4.2 Tjänstefel

Den som vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms enligt 20 kap. 1 § BrB för *tjänstefel* till böter eller fängelse i upp till två år. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal

församling är inte underkastad tjänsteansvar, och ansvar skall inte heller dömas ut om gärningen kan anses vara ringa. Om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande, skall brottet bedömas som grovt.

Bestämmelsen om tjänstefel är subsidiär till andra straffbestämmelser. Förhållandet mellan tjänstefelsbestämmelsen och andra bestämmelser kan illustreras med följande exempel. Om en tjänsteman har utfört en husrannsakan i strid med gällande bestämmelser, kan ansvar för hemfridsbrott bli aktuellt. För att en olaglig husrannsakan skall kunna straffas enligt 4 kap. 6 § BrB förutsätts dock inte bara att åtgärden varit olaglig och skett olovligen (dvs. mot den kränktes vilja), utan även att båda dessa omständigheter omfattades av gärningsmannens uppsåt. Om så inte har varit fallet kan i stället ansvar för tjänstefel komma i fråga.

Ansvar för tjänstefel kan komma ifråga även om det begångna felet inte strider mot lag eller annan författning. Det är tillräckligt att tjänstemannen har åsidosatt ”vad som gäller för uppgiften”. Med uttrycket avses regler som mera konkret tar sikte på hur en viss uppgift skall handläggas, t.ex. rättegångsbalkens regler, förfaranderegler i förvaltningslagen eller en myndighets föreskrifter, som direkt angår myndighetsutövningen. Däremot avses inte allmänna anvisningar om hur standarden i olika hänseenden bör vara, exempelvis regler av innebörd att myndighetens verksamhet bör vara så effektiv och billig som möjligt (prop. 1988/89:113 s. 24).

Syftet med bestämmelsen om tjänstefel är att tillgodose medborgarnas intresse av att offentliga uppgifter fullgörs på ett korrekt sätt. Straffbestämmelsen kan sägas utgöra ett skydd mot kränkningar av den personliga integriteten i vissa fall, nämligen om det fel som har begåtts kan innefatta ett typiskt sett integritetskränkande brott. Tjänstefel kan utgöra ett sådant brott om den handlingsnorm som har åsidosatts i det enskilda fallet – vilket åsidosättande konstituerar ett brott – har den enskildes integritet som skyddsobjekt (se t.ex. Justitiekanslerns uttalande i beslut den 5 mars 2007, dnr 4801-06-40). Som ett exempel av många kan anges att en tjänsteman låter kroppsvisitera en person utan laglig grund.

#### 4.2.4.3 Brott mot tystnadsplikt

Till skydd för enskildas personliga integritet finns på många områden bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess. I 20 kap. 3 § BrB finns en straffrättslig reglering av överträdelse mot författningsreglerade tystnadsplikter. Enligt bestämmelsen döms den som röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt paragrafens andra stycke kan även den dömas som begår gärningen av oaktsamhet. I ringa fall döms inte till ansvar.

Det straffbara röjandet av uppgift kan ske i vilken form som helst, t.ex. muntligen, genom en skriftlig handling eller på ett elektroniskt medium. Den personkrets som kan dömas för brott mot tystnadsplikt är främst de arbetstagare som omfattas av bestämmelser i sekretesslagen, dvs. de som är anställda av myndigheter eller domstolar samt styrelser och nämnder inom förvaltningen. Även utanför sekretesslagens område finns emellertid ett stort antal författningar med föreskrifter om tystnadsplikt som omfattas av 20 kap. 3 § BrB. Som exempel kan nämnas tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare och för personal inom enskilt bedriven hälso- och sjukvård samt advokatverksamhet och verksamhet inom skola och socialtjänst.

Om röjandet av en uppgift sker genom offentliggörande i tryckt skrift eller i något av de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen eller genom meddelande för offentliggörande i något av dessa medier gäller tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler till skydd för yttrandefriheten. Ansvar för en gärning som utgör brott mot tystnadsplikt kan då endast utdömas enligt dessa regler. Det är alltid straffbart att uppsåtligt åsidosätta en sekretessbestämmelse genom att den tystnadspliktige lämnar en sekretessbelagd allmän handling för publicering eller på annat sätt medverkar till att handlingen publiceras (7 kap. 3 § första stycket 2 TF och 5 kap. 3 § första stycket 2 YGL). Någon meddelarfrihet gäller alltså inte i dessa fall. Inte heller är det tillåtet för den tystnadspliktige att själv offentliggöra handlingen (7 kap. 5 § 1 TF och 5 kap. 1 § första stycket YGL). Straffbart är det också att i övrigt uppsåtligt åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. SekrL. Sådana s.k. kvalificerade tystnadsplikter har

företräde framför rätten att fritt yttra sig (7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 TF samt 5 kap. 1 § och 3 § första stycket 3 YGL).

Den som lämnar en sekretessbelagd hemlig handling för publicering eller på annat sätt medverkar till att handlingen publiceras döms för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB (7 kap. 3 § första stycket TF och 5 kap. 3 § första stycket YGL). Om den tystnadspliktige själv offentliggör den hemliga handlingen eller bryter sin kvalificerade tystnadsplikt döms denne för tryck- eller yttrandefrihetsbrott (7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL).

### 4.3 Materiellt skydd i annan lagstiftning

En viktig del av den personliga integriteten utgörs av rätten till eget namn, egen bild och andra kännetecken som tillhör en särskild individ samt av rätten att själv avgöra om information om privata angelägenheter skall komma till utomståendes kännedom.

Rätten till självbestämmande i dessa avseende är således av stor betydelse. I den rättspolitiska debatten har anförts att just identifieringsdata borde vara något som den enskilde helt förfogar över själv och som således kan användas av andra bara när den enskilde lämnat sitt samtycke. I svensk rätt är emellertid utgångspunkten den motsatta, vilket får anses vara en följd av vår långtgående offentlighetsprincip och yttrandefrihet. Uppgifter får således fritt användas om inte något annat är föreskrivet. Användningen begränsas emellertid av en mängd olika regleringar, varav de viktigaste bestämmelserna återfinns i sekretesslagen och personuppgiftslagen. I kommitténs delbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2007:22 s. 96 f.) finns en utförlig redogörelse för innehållet i personuppgiftslagen, varför denna inte behandlas i detta sammanhang. När det gäller sekretesslagen behandlas här endast vissa bestämmelser av mer generell karaktär. Sekretessbestämmelser som är specifika för vissa verksamhetsområden har redovisats i anslutning till kommitténs kartläggning av den särskilda verksamheten i delbetänkandet.

### 4.3.1 Sekretesslagen

Sekretesslagen (1980:100, SekrL) innehåller bestämmelser som begränsar offentlighetsprincipens tillämpningsområde. De sekretessbestämmelser som har betydelse för den personliga integriteten finns framför allt i 7–9 kap. SekrL, som föreskriver sekretess främst med hänsyn till enskildas personliga förhållanden inom olika verksamheter. Här redovisas endast några i sammanhanget relevanta sekretessbestämmelser till skydd för enskildas identifieringsdata, nämligen bestämmelser om skydd för känsliga uppgifter (7 kap. 1 §), skydd för fotografier i offentliga register (7 kap. 15 §) och skydd för personuppgifter (7 kap. 16 §).

#### 4.3.1.1 Skydd för vissa särskilt känsliga uppgifter

Den 1 oktober 2006 infördes nya sekretessbestämmelser i 7 kap. SekrL som gäller som ett minimiskydd för enskildas integritet hos alla myndigheter (prop. 2005/06:161). De nya bestämmelserna gäller som ett komplement till de sekretessbestämmelser som redan finns, vilket innebär att om det hos en myndighet gäller sekretessbestämmelser som ger ett starkare skydd för uppgifterna tillämpas de bestämmelserna istället. I 7 kap. 1 § SekrL skyddas mycket integritetskänsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sådana uppgifter får inte lämnas ut om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. I 7 kap. 1 a § SekrL skyddas med samma skaderekvisit uppgifter om adress, telefonnummer och andra jämförbara uppgifter hänförliga till enskilda personer som är utsatta för personförföljelse samt motsvarande uppgifter hänförliga till deras närstående.

#### 4.3.1.2 Sekretesskydd för fotografier i offentliga register

Den 1 juli 2004 infördes i 7 kap. 15 § andra stycket SekrL en förstärkt sekretess för fotografier i offentliga register. Rikspolisstyrelsens centrala passregister och Vägverkets körkortsregister utgör exempel på register som innehåller fotografier av enskilda. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut

utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, dvs. presumtionen är att sekretess gäller.

Beträffande avvägningen mellan insynsintresset och den enskildes intresse av skydd anförde regeringen i lagstiftningsärendet att mediernas tillgång till fotografier av personer som i skilda egenskaper utövar makt i samhället eller som annars spelar en roll i skildringen eller granskningen av samhällliga missförhållanden är av särskilt stor betydelse (prop. 2003/04:93 s. 37 f.). Häremot skulle ställas det obehag och den rädsla enskilda känner när fotografier som föreställer dem själva, och som de har lämnat in till en myndighet för att t.ex. få körkort, senare används vid gärningar som kanske utgör hotbrott eller förekommer i sammanhang som annars upplevs som hotfulla. Enligt regeringen fanns det också en risk för att t.ex. offentliga tjänstemän avstår från berättigade ingripanden eller andra åtgärder av rädsla för att få sin bild publicerad i ett sammanhang som upplevs som hotfullt eller av rädsla för trakasserier eller våldshandlingar.

Den införda presumtionen för sekretess kan antas ha lett till att varje begäran att få ta del av ett fotografi bedöms mer ingående än tidigare. Den som begär att få ta del av fotografier måste redogöra dels för sin identitet, dels för syftet med sin begäran. Att regelmässigt göra anonyma uttag brevledes, per fax eller e-post är inte längre möjligt (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar s. 7:79). När ett fotografi är avsett att publiceras i ett sammanhang som är negativt för den enskilde eller – i de fall den som fotografiet föreställer är avliden – publiceringen sker på ett sätt eller i ett sammanhang som kan uppfattas som negativt av de närstående, kommer utgångspunkten vara att fotografiet omfattas av sekretess. Det gäller även om den tilltänkta publiceringen motiveras av ett starkt allmänintresse (a. prop. s. 40).

#### 4.3.1.3 Sekretess för personuppgifter

Riskerna för integriteten i samband med användningen av datorteknik har ansetts kräva en särskild sekretessregel vid utlämnande av personuppgifter från en myndighet genom en allmän handling eller på annat sätt. I 7 kap. 16 § SekrL anges sålunda att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen.



Av central betydelse i personuppgiftslagen är den s.k. finalitetsprincipen, som innebär att ett utlämnande av personuppgifter får ske bara om utlämnandet inte är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. Enligt ordalydelsen i 7 kap. 16 § SekrL synes ett utlämnande i strid med finalitetsprincipen inte vara möjligt, vilket skulle innebära en ganska långtgående begränsning av principen om allmänna handlingars offentlighet. Detta väcker också frågor om hur dessa bestämmelser förhåller sig till myndigheternas möjligheter att med stöd av bl.a. 15 kap. 5 § SekrL utbyta uppgifter. Bestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL är således svårtillämpad och har i den allmänna debatten kritiserats för att i alltför hög grad tillgodose integritetsskyddsintresset på bekostnad av offentlighetsintresset. Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt betänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) s. 230 behandlat de problem som anses förknippade med bestämmelsen och föreslagit att förhållandet mellan personuppgiftslagen och sekretesslagen tydliggörs.

#### 4.3.2 Lagen om namn och bild i reklam

Sedan 1979 finns ett särskild skydd för den personliga integriteten i kommersiella sammanhang. Lagen (1978:800) om namn och bild i reklam tillkom efter förslag från 1966 års integritetsskyddskommitté och innebär att enskildas namn och bild inte får användas i marknadsföring utan samtycke. Lagen tillkom för att förhindra näringsidkare att använda kända personer i marknadsföring av exempelvis produkter, om de inte själva lämnat sitt samtycke. Det ansågs också fel att andra utan samtycke skall kunna exploatera det kommersiella värde som kända personer besitter. Vid lagens tillkomst anförde föredragande statsrådet bl.a. att det framstår närmast som en självklarhet att den enskilde själv måste få bestämma om han över huvud taget vill bli utnyttjad för reklamändamål och vad han i så fall vill göra reklam för (prop. 1978/79:2 s. 3 f.).

Enligt 1 § får en näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytting inte använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Med namn jämställs annan beteckning som klart utpekar viss person. Lagen gör ingen skillnad mellan olika personer och gäller följaktligen varje användning av namn eller bild på en identifierbar person, även om

denna person skulle vara okänd för allmänheten. Den ger även ett skydd för reklambilder som kan tolkas som att de föreställer en viss person även om de inte gör det. Förbudet är straffsanktionerat. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till sådant olovligt utnyttjande av namn eller bild som avses i 1 § skall enligt 2 § dömas till böter. Brottet hör enligt 5 § inte under allmänt åtal. Det krävs således att den enskilde anger brottet, om inte åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Lagen innehåller också bestämmelser om kompensation. Enligt 3 § första stycket skall den som bryter mot 1 § utge skäligt vederlag till den vars namn eller bild har utnyttjats. Vederlaget motsvarar den ersättning som kan antas skulle ha utgått om personen hade samtyckt till användningen. Den som har utsatts för brott mot 1 § har alltid rätt till denna typ av ersättning så snart det konstaterats att utnyttjandet skett utan samtycke. Om utnyttjandet skett med uppsåt eller av grov oaktsamhet, vilket också är en förutsättning för straffbarhet, skall ersättning utgå även för den ekonomiska och ideella skada som förfarandet har orsakat.

För att undvika konflikter med tryckfrihetslagstiftningen har lagens tillämpningsområde begränsats till marknadsföringsåtgärder. Den gäller således inte för publicering av namn och bild i andra sammanhang, såsom i reportage och artiklar. Inte heller s.k. ideell reklam, t.ex. information eller propaganda från politiska partier eller från religiösa eller andra ideella sammanslutningar, berörs av lagen. Som skäl för detta anfördes i förarbetena bl.a. att en straffrättslig reglering av missbruk av namn och bild i ideell reklam skulle få konsekvenser i tryckfrihetsrättsligt hänseende, eftersom kommersiell reklam till skillnad från ideell reklam anses falla utanför delar av den tryckfrihetsrättsliga regleringen (a. prop. s. 59 f.). I rättsfallet NJA 1999 s. 749 blev gränsdragningen mellan marknadsföring och redaktionellt innehåll föremål för prövning. Tidningen Aktuell Rapport hade på sin baksida publicerat en bild av skådespelaren Robert Gustafsson som höll ett exemplar av tidningen tillsammans med texten ”Bättre än Björnes magasin”. Frågan i målet var om framställningen skulle anses vara marknadsföring och således falla under lagen om namn och bild i reklam. Bilden var tagen i samband med en teaterföreställning där tidningen utgjorde rekvisita och Robert Gustafsson hade inte samtyckt till publiceringen. Högsta domstolen fann att bilden och texten var att bedöma som reklam och att Robert Gustafsson var berättigad till ersättning enligt lagen om namn och bild i reklam.

I lagens förarbeten uttalade regeringen att lagen om namn och bild i reklam eventuellt skulle kunna byggas ut till att gälla även på intilliggande områden (prop. 1978/79:2 s. 51). En sådan utveckling har emellertid inte skett.

### 4.3.3 Namnlagen

Namnlagen (1982:670) har viss betydelse för den personliga integriteten på så sätt att den ger ett skydd mot att någon annan använder en enskild persons namn. Lagen har som utgångspunkt att den enskilde i så stor utsträckning som möjligt skall få bestämma vilket namn han eller hon skall ha (prop. 1981/82:156 s. 14 f.). Denna rätt begränsas genom bestämmelser om skydd för namn och andra kännetecken som tillkommer någon annan. I 13 § föreskrivs således att som efternamn inte får godkännas namn som lätt kan förväxlas exempelvis med ett efternamn som någon annan bär, med ett känt efternamn som har burits av en utdöd släkt eller med någon annans konstnärsnamn eller med ett likartat namn som är allmänt känt.

I 20 § finns ett särskilt skydd för egenartade efternamn. Där föreskrivs att om någon har förvärvat ett egenartat efternamn, får ett namn som lätt kan förväxlas med detta användas av någon annan endast om han eller hon enligt namnlagen kan åberopa rätt till namnet eller om han eller hon eller släkten av ålder eller annars enligt ortens sed har burit det som tillnamn. I paragrafens andra stycke sägs att ingen obehörigen får, till nackdel för den som har förvärvat ett egenartat efternamn, i näringsverksamhet använda en firma, ett varumärke eller ett annat kännetecken som lätt kan förväxlas med namnet. I ett tredje stycke föreskrivs att efternamn skall anses som egenartat om det är ägnat att utmärka tillhörigheten till en viss släkt.

Den som gör intrång i någon annans rätt till ett egenartat efternamn är enligt 23 § skyldig att ersätta den andres skada, om han eller hon har insett eller borde ha insett att förfarandet var till nackdel för denne. Vid bedömning om och i vad mån skada har uppstått skall hänsyn tas även till lidande och omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

#### 4.3.4 Lagen om allmän kameraövervakning

Även lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser av betydelse för den personliga integriteten. Syftet med lagen är att reglera användning av övervakningsutrustning så att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar upprätthålls. Innehållet i lagen har behandlats utförligt i kapitel 34 i kommitténs delbetänkande.

Gemensamma för all allmän kameraövervakning är de bestämmelser som föreskriver att tillbörlig hänsyn skall tas till enskildas personliga integritet, att upplysning skall lämnas om att övervakning pågår, liksom bestämmelsen om tystnadsplikt för den som tagit befattning med uppgift som har inhämtats genom kameraövervakning. Dessa bestämmelser är de enda i lagen som reglerar allmän kameraövervakning av platser *dit allmänheten inte har tillträde*, t.ex. arbetsplatser, skolor och privata bostäder. För att sätta upp övervakningskameror på platser *dit allmänheten har tillträde* krävs i de flesta fall dessutom tillstånd av länsstyrelsen. Sådant tillstånd kan meddelas om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Kameraövervakning som sker efter tillstånd står under tillsyn av länsstyrelsen medan annan övervakning inte står under annan tillsyn än den som Datainspektionen utövar över all personuppgiftsbehandling (vilket lagring av digitala bilder utgör).

Flera av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning är straffsanktionerade (26 §). Den som bryter mot lagens bestämmelser om upplysningsplikt, tillståndsplikt, anmälningsplikt eller bevarandetid eller mot villkor som länsstyrelsen har meddelat, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall döms inte till ansvar. I förarbetena (prop. 1997/98:64 s. 66 f.) uttalas att det avgörande för en gärnings straffvärde blir hur allvarligt integritetsintrång den har kunnat orsaka. Vid bedömningen måste samtliga omständigheter kring övervakningen beaktas, såsom hur länge övervakningen har pågått och med vilka medel den har skett samt om bilder har bevarats och om ljud har tagits upp.

I lagen finns ingen bestämmelse om rätt till skadestånd när övervakning har skett i strid med lagen. Om den felaktiga hanteringen dessutom innefattar ett annat brott som kan medföra rätt till skadestånd, t.ex. ofredande, torde dock den drabbade vara berättigad till ersättning enligt de allmänna bestämmelserna om

skadestånd i skadeståndslagen. Eftersom en bild är en form av personuppgift kan personuppgiftslagen vara tillämplig på kameraövervakningen. Om övervakningen har skett i strid med personuppgiftslagens bestämmelser kan ersättning utgå enligt 48 § PuL för den skada eller kränkning av den personliga integriteten som uppstått.

#### **4.3.5 Fotograferingsförbudet i rättssalar**

Fotograferingsförbudet enligt 5 kap. 9 § RB gäller endast inne i rättssalar. Förbudet hindrar således inte att någon utanför och utifrån en rättssal fotograferar de deltagande i rättegången. Vid överträdelse av förbudet kan böter dömas ut. Det kan anmärkas att förbudet ursprungligen inte tillkom av integritetsskäl utan för att fotoblixtarna ansågs störande under rättegången. Detta är också anledningen till att det inte infördes något motsvarande förbud mot att teckna av miljöer och personer inne i rättssalen.

### **4.4 Ekonomisk kompensation för kränkningar av den personliga integriteten**

En viktig del av skyddet för den personliga integriteten består av möjligheten att få ersättning för skilda former av kränkningar av privatlivet. I skadeståndslagen regleras möjligheterna till skadestånd för det lidande som den kränkande handlingen medför. Kompletterande skadeståndsrättsliga bestämmelser finns, som framgått ovan, i annan lagstiftning.

#### **4.4.1 Rätt till ideellt skadestånd enligt skadeståndslagen**

I skadeståndslagen finns grundläggande regler om i vilka sammanhang skada kan ge upphov till ersättning. Bestämmelserna är subsidiära och gäller således om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden (1 §). I lagen regleras rätten till ersättning vid personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och kränkning. Vidare finns särskilda bestämmelser om statens skadeståndsansvar och arbetsgivarens ansvar när en arbetstagare har orsakat skada.

I detta sammanhang är det framför allt möjligheterna till ersättning för kränkning som är av intresse. Sådan ersättning, s.k. ideellt skadestånd, är en särskild form av skadestånd som inte förutsätter att vare sig personskada eller sakskada har uppkommit. I Sverige har man traditionellt ansett att rätt till ideellt skadestånd kräver lagstöd. Sådant lagstöd finns i 2 kap. 3 § SkL där det föreskrivs att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära skall ersätta den skada som kränkningen innebär.

#### 4.4.1.1 Bestämmelsens syfte

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § SkL infördes år 2002 i samband med att ändringar gjordes i skadeståndslagen för att stärka rätten till skadestånd för ideell skada. Syftet med den nya bestämmelsen, som ersatte en tidigare regel om ersättning för lidande i 1 kap. 3 §, var att få till stånd en klarare och tydligare bestämmelse rörande kränkingsersättning och utforma den som en egen ansvarsregel där det inte, som tidigare, hänvisades till reglerna om ersättning för personskada. Någon ändring i sak var dock inte avsedd. I regeringens proposition i ämnet anfördes bl.a. följande (prop. 2000/01:68 s. 48):

Utmärkande för de brott som grundar rätt till sådan ersättning som avses i 2 kap. 3 § är att de innefattar ett angrepp på den skadelidandes personliga integritet, här närmast dennes privatliv och människovärde. Kränkingsersättningen avser att kompensera känslor som den kränkande handlingen har framkallat hos den skadelidande, såsom rädsla, förnedring, skam eller liknande som inte tar sig sådana medicinska uttryck att det föreligger en personskada. Det ligger visserligen i sakens natur att själva kränkningen inte kan suddas ut genom ersättning i pengar. Ersättningen kan dock lindra verkningarna av kränkningen. Den kan bidra till att den skadelidande får upprättelse för den förnedrande och kränkande handlingen och därmed också bidra till att återställa självrespekten och självkänslan. Genom ersättningen kan den skadelidande t.ex. unna sig något extra och därigenom skingra tankarna på kränkningen och den olust och det obehag som han eller hon har åsamkats. Den som utsatts för mycket grova kränkningar kan få en möjlighet att genom ersättningen göra nödvändiga förändringar i sin livssituation. Detta torde vara vad som gäller enligt nuvarande bestämmelse, och enligt regeringens mening bör ersättningen även i fortsättningen inriktas på dessa fall.

#### 4.4.1.2 Den brottsliga handlingen

Den generella rätten till kränkingsersättning enligt 2 kap. 3 § SkL förutsätter alltså att kränkningen är en följd av en brottslig handling. Det krävs dock inte att skadevällaren faktiskt fällt till ansvar för det aktuella brottet. Den skadelidande kan således ha rätt till ersättning även i fall då straffrättsligt ansvar inte kan utkrävas, exempelvis därför att det föreligger någon straffrihetsgrund eller att brottet är preskriberat.

Vilka specifika brott som kan medföra rätt till kränkingsersättning anges inte i 2 kap. 3 § SkL, utan det är den brottsliga handlingens karaktär som är avgörande. Ersättning kan som nämnts utgå vid brott som innefattar ett angrepp mot annans person, frihet, frid eller ära.

Med kränkning genom brott som innefattar ett *angrepp mot annans person* avses ett angrepp mot den kroppsliga integriteten. Hit hör bl.a. sexualbrott, misshandelsbrott, försök till mord samt andra brott förenade med våld, såsom våld eller förgripelse mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. Under vissa omständigheter kan även mera allvarliga fall av vållande till kroppsskada omfattas av bestämmelsen.

*Angrepp mot annans frihet* syftar på den enskildes rörelse- och handlingsfrihet. Exempel på sådana brott är människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge och olaga tvång.

Med *angrepp mot annans frid* avses främst brott som kränker den enskildes rätt att få vara ifred och att hålla sitt privatliv okänt för andra. Hit hör exempelvis brotten olaga hot (och andra brott innefattande hot, exempelvis hot eller förgripelse mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak), hemfridsbrott, ofredande, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar och olovlig avlyssning. Hit hör också sådan överträdelse av besöksförbud som är ägnad att oroa den skyddade samt vissa förmögenhetsbrott med särskilt hänsynslösa och kränkande inslag, t.ex. grov stöld i en bostad som vandaliserats, liksom brottet framkallande av fara för annan, om gärningsmannen medvetet utsatt just den skadelidande för en konkret fara.

*Angrepp mot annans ära* tar sikte på kränkningar av någon annans anseende eller självkänsla. I första hand avses ärekränkingsbrotten. Hit hör också mened, om gärningsmannen haft uppsåt att skada en oskyldig person. Detsamma gäller falskt eller obefogat åtal, falsk eller obefogad angivelse samt falsk eller vårdslös

tillvitelse. Även hets mot folkgrupp och olaga diskriminering hör hit om de innebär ärekränkning av enskild person.

Brottet tjänstefel kan utgöra grund för skadestånd enligt 2 kap. 3 § SkL om brottet innefattar en allvarlig kränkning av en viss person (se prop. 1972:5 s. 571 samt Bengtsson och Strömbeck, Skadeståndslagen, 2 uppl. 2006 s. 60 och 104, härefter Bengtsson/Strömbeck). Så kan vara fallet om den åsidosatta handlingsregeln som skyddsobjekt har något av begreppen annans person, frihet, frid eller ära.

#### 4.4.1.3 Kravet på allvarlig kränkning

Kränkningens ersättning enligt 2 kap. 3 § SkL kan endast utgå när någon blivit *allvarligt kränkt*. Det uttryckliga kravet på att kränkningen skall vara allvarlig, som numera återfinns i lagtexten, saknade motsvarighet i den tidigare bestämmelsen i 1 kap. 3 § SkL. I praxis gällde dock detta krav även tidigare.

En avgörande fråga är således vad som gör en kränkning allvarlig. Som exempel på omständigheter som talar mot att kränkningen skall betraktas som allvarlig brukar anges att den som har utsatts för ett våldsbrott genom provokation har framkallat det brottsliga handlandet och därmed i viss mån kan anses ha gett upp kravet på respekt för sin personliga integritet. Att den som utsatts för brott tillhör en viss yrkesgrupp, t.ex. polis eller kriminalvårdspersonal, kan också innebära att en viss kränkning i arbetet inte anses utgöra en så allvarlig kränkning som annars hade varit fallet (Bengtsson/Strömbeck s. 60 f.).

Den är som framgått inte nog att en kränkning är allvarlig utan den måste också ha orsakats genom brott. I NJA 1990 s. 186 hade Högsta domstolen att ta ställning till frågan om sambandet mellan den brottsliga handlingen och kränkningen. Målet gällde misshandel bestående i att en person som gripits av polis hade bitit en polisman i ett finger. Personen hade därefter uttalat att hon var HIV-smittad. Polismannen yrkade ersättning för psykiskt lidande till följd av den kränkande behandling hon påstods ha utsatts för vid kontakter med andra människor, som betraktat henne som HIV-smittad eller i vissa fall som drabbad av aids. Högsta domstolen uttalade att kränkningen fick anses som en förutsebar skadeföljd och att lidandet kunde hänföras till sådan ideell skada som avses i 1 kap. 3 § SkL. Den misshandel som gärningsmannen



gjort sig skyldig till genom bittet var ett sådant ofredande som kan medföra skadeståndsskyldighet enligt bestämmelsen. I detta fall var det dock inte misshandeln i sig, utan först gärningsmannens påståenden om HIV-smitta som utgjort den allvarliga kränkningen. Högsta domstolen ansåg emellertid att dessa uttalanden hade gjorts i så nära anslutning till misshandeln och hade sådant samband med denna att kränkningen fick anses tillfogad genom misshandelsbrottet.

#### 4.4.1.4 Skadan

Den som orsakat en allvarlig kränkning genom brott som omfattas av 2 kap. 3 § SkL skall ersätta den skada som kränkningen innebär. Begreppet skada motsvarar det i tidigare lagstiftning använda begreppet lidande. Avsikten har dock varit att skadan numera i huvudsak skall bedömas utifrån objektiva kriterier och att den skadelidandes egen upplevelse skall tillmätas mindre betydelse, även om det fortfarande finns visst utrymme för att ta hänsyn till den drabbades upplevelse i det enskilda fallet.

Den skada som kan ersättas enligt 2 kap. 3 § SkL är det lidande som den kränkande handlingen framkallat hos den skadedrabbade, såsom skam, rädsla, förnedring, eller liknande psykisk påfrestning som inte är medicinskt påvisbara på samma sätt som en personskada (prop. 2000/01:68 s. 19). Rätt till ersättning förutsätter således att den brottsliga gärningen framkallat ett lidande av angivet slag hos den skadelidande. Om något lidande inte har förekommit därför att den som utsatts för gärningen inte varit medveten om vad som hänt kan någon ersättning i princip inte utgå (SOU 1992:84 s. 236; jfr NJA 1993 s. 138). Så är fallet även om gärningen som sådan för en utomstående kan uppfattas som kränkande. Saken kan också uttryckas så att det är det lidande som gärningen förorsakat som skall ersättas men att någon ersättning inte kan utgå för den kränkande gärningen som sådan (prop. 2000/01:68 s. 66).

I 5 kap. 6 § SkL finns riktlinjer för hur ersättningen skall bestämmas. Skadeståndet skall således utgå efter vad som är skäligt med hänsyn till handlingens art och varaktighet. Hänsyn skall tas till vilken kränkning som typiskt sett har uppkommit genom det brottsliga angreppet. Detta innebär att ersättningen till stor del skall bestämmas med vägledning av objektiva kriterier. I fem punkter anges de kriterier som särskilt skall beaktas vid skade-

ståndsbedömningen. Dessa är att 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 beroende- eller förtroendeförhållande eller varit ägnad att väcka allmän uppmärksamhet. Kränkningens objektiva bestämmande skall utgå från en skönsässig bedömning som baseras på de etiska och sociala värderingar som råder vid det aktuella tillfället. Hänsyn kan också tas till intensiteten i den skadelidandes upplevelser av kränkningen i särskilda fall (prop. 2000/01:68 s. 51).

Genom skadestånd ersätts således den *skada* som har uppkommit. Skadestånd i korrektivt syfte förekommer däremot sällan i svensk rätt. Emellertid har Högsta domstolens avgörande i NJA 1994 s. 637 (Hustler-målet) ansetts tyda på att skadestånd i vissa fall kan sättas högre i syfte att verka avskräckande. Målet gällde frågan om ideellt skadestånd till vissa kända personer, vars ansikten i ett fotomontage hade fogats samman med bilder av andra personers kroppar i sexuella situationer. I skadeståndsfrågan uttalade domstolen att det var motiverat att de utsatta personerna tillerkändes ett betydande skadestånd för lidande och som upprättelse för den oförrätt de hade utsatts för. Ett högt skadeståndsbelopp kunde motiveras med att fotomontaget hade fått stor spridning och därmed åstadkommit betydande obehag för målsägandena och att effekten blivit större då de var välkända personer för vilka fanns ett stort intresse hos allmänheten. Högsta domstolen uttalade även att skadeståndets belopp skulle sättas utifrån de ekonomiska överväganden som fick antas ha legat bakom publiceringen av tidningen. Detta har ansetts tyda på att domstolen avsett att beloppet även skulle få en preventiv effekt. I doktrinen har det hävdats att det som drabbat de utsatta personerna snarare var en integritetskränkning än ett förtal i strikt mening och att det höga skadestånd som dömdes ut var ett uttryck för Högsta domstolens uppfattning att ”så här får man inte göra” (Staffan Vängby i Festskrift till Bill Dufwa, 2006 s. 1200).

#### 4.4.2 Särskilt om det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen

Det allmännas ansvar för skada orsakad vid myndighetsutövning regleras i 3 kap. 2 § SkL. Enligt denna bestämmelse skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhets-skada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Bestämmelsen innehåller också en ersättningsgrund för ideell skada. Den föreskriver att ersättning skall utgå vid skada på grund av att någon annan kränkts på sätt som anges i 2 kap. 3 § SkL genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning.

##### 4.4.2.1 Myndighetsutövning

Eftersom formerna för den offentliga verksamheten ibland är komplicerade anges även ansvarssubjekten i detta lagrum. Stat eller kommun är således alltid ansvarig för skador som vållas genom fel och försummelse vid myndighetsutövning. I dessa fall är ansvaret oberoende av vem som i det enskilda fallet har utövat verksamheten. Med begreppet myndighetsutövning avses i detta sammanhang beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna (Bertil Bengtsson, *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*, 1996 s. 39, härefter Bengtsson). Det är emellertid inte bara skador som vållats genom direkta åtgärder eller beslut som omfattas av bestämmelsen. Det är tillräckligt att den skadevållande handlingen har ett visst samband med myndighetsutövningen (Bengtsson/Strömbeck s. 95) Bestämmelsen är således tillämplig även på fel som begås på ett förberedande stadium eller vid underlåtenhet från det allmännas sida, t.ex. i form av uteblivna beslut. Ansvaret för det allmänna omfattar även situationer där verksamhet har delegerats till en funktionär som intar en maktställning i förhållande till enskilda rättssubjekt.

##### 4.4.2.2 Fel eller försummelse

Fel eller försummelse från det allmännas sida är som nämnts en förutsättning för att skadeståndsansvar skall aktualiseras. Den vållandebedömning som alltså måste göras skall ha allmänhetens

synvinkel som utgångspunkt. Man skall fråga sig vad den enskilde rimligen kan begära från myndigheten i den aktuella situationen. Bedömningen skall vara objektiv och inte påverkas av individuella ursäkter från en skadevällande funktionär (Bengtsson s. 56). Det innebär att det allmänna inte kan klara sig undan ansvar på grund av en enskild funktionärs sjukdom, oerfarenhet eller höga arbetsbelastning. Det allmänna svarar också för kumulerade fel och för anonyma fel. Med kumulerade fel avses sådana som uppstått genom ett antal mindre misstag från flera befattningshavare eller flera olika myndigheter som tagna var för sig inte skulle ha betraktats som oaktsamhet men som sammantaget utgör ett åsidosättande från vad som kan krävas. Med anonyma fel menas fall där det inte är möjligt att peka ut en enskild tjänstemans handlande som oaktsamt.

#### 4.4.2.3 Förutsättningar för ideellt skadestånd

Om någon kränks på det sätt som anges i 2 kap. 3 § SkL svarar det allmänna alltid för skadan i sådana fall då brottet har begåtts vid myndighetsutövning. Det presumeras alltså att det föreligger fel eller försummelse från det allmänna (jfr Bengtsson/Strömbeck s. 101).

De brott som kan ligga till grund för skadeståndskyldighet enligt 2 kap. 3 § SkL kan visserligen begås inom ramen för myndighetsutövning. I många fall ligger emellertid dessa brott så långt från en offentlig funktionärs normala arbetsuppgifter att ett egentligt samband mellan brottet och myndighetsutövningen saknas. Tvivel kan också uppkomma rörande den felande tjänstemannens uppsåt. För att exempelvis en ogrundad husrannsakan skall kunna bedömas som hemfridsbrott krävs inte bara att tjänstemannens uppsåt omfattar rekvisiten för ett sådant brott, utan också att uppsåtet omfattar det förhållandet att beslutet varit felaktigt. Om så inte kan anses vara fallet, kan emellertid förfarandet vara att bedöma som tjänstefel och därmed likväl grunda en rätt till skadestånd för kränkningen. För att ett brott alls skall anses föreligga fordras emellertid att en enskild person kan utpekas som ansvarig för kränkningen. Så kallade kumulerade fel torde därför inte kunna medföra skadeståndsansvar enligt 2 kap. 3 § SkL för staten.

På senare år har emellertid frågan om statens skadeståndsansvar vid ideell skada blivit föremål för diskussion sedan Högsta domstolen i bl.a. den s.k. Lundgrendomen (NJA 2005 s. 462) dömt ut

ideellt skadestånd även i fall där uttrycklig grund för skadestånd enligt skadeståndslagen saknats. Rättsutvecklingen på detta område analyseras i avsnitt 6.5.3.

#### 4.4.3 Brottsskadelagen

I brottsskadelagen (1978:413) finns bestämmelser om Brottsoffermyndighetens skyldighet att utge ersättning av statsmedel för skada till följd av brott (brottsskadeersättning). I fall då någon har allvarligt kränkt någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet eller frid skall brottsskadeersättning betalas ut för den skada som kränkningen innebär (2 § andra stycket). Enligt förarbetena till bestämmelsen skall ersättning lämnas endast vid allvarligare kränkningar av den personliga integriteten (prop. 1987/88:92 s. 7).

Brottsskadelagen förutsätter för sin tillämplighet att skadeståndsskyldighet föreligger. Brottsskadeersättningen bestäms enligt 5 § på grundval av bestämmelser i skadeståndslagen. Det är alltså staten som träder in i den skadeståndsskyldiges ställe för att brottsoffret inte skall gå miste om ersättning på grund av att den skadeståndsskyldige saknar betalningsförmåga.

Brott som kan grunda kränkingsersättning enligt brottsskadelagen är mordförsök, misshandel samt de olika sexualbrotten i 6 kap. 1–7 §§ BrB. Även exempelvis rån, våld och förgripelse mot tjänsteman, olaga tvång, olaga hot, ofredande, hemfridsbrott, olaga frihetsberövande och övergrepp i rättssak anses kunna utgöra grund för kränkingsersättning (prop. 2000/01:68 s. 64). Sådana brott som ärekränkning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar och olovlig avlyssning anses däremot inte grunda någon rätt till kränkingsersättning enligt brottsskadelagen.

Brottsskadeersättningen vid kränkning sammanfaller således i stort med skadeståndslagens möjligheter till ersättning vid kränkning. Som nämnts utgår emellertid inte någon ersättning vid kränkning av någons *ära*. Av denna anledning har Brottsoffermyndigheten tidigare inte ansett sig kunna utdöma ersättning i fall där bilder av sexuella övergrepp har spritts även då det rört sig om barn som genom barnpornografibrott utsatts för en betydande ärekränkning. I ett antal nyligen avgjorda ärenden har emellertid myndigheten funnit att publicering och spridning på Internet av bilder med pornografisk innebörd på ett barn, innebär ett allvarligt

intrång i en människas rätt att vara i fred. Brottsoffermyndigheten uttalade att förfarandet fick anses vara en sådan allvarlig kränkning av barnets personliga frid att ersättning för kränkning kunde lämnas på den grunden (Brottsoffermyndighetens beslut dnr 2304/2005 och 3955/2005).

#### 4.4.4 Skadestånd vid fel av lagstiftaren

##### 4.4.4.1 Inledning

I närmast föregående avsnitt har visats att staten har ett ersättningsansvar i vissa fall då fel har begåtts i det allmännas verksamhet. Tidigare har i avsnitt 4.1 lämnats en redogörelse för det skydd som finns i 2 kap. RF för den enskildes personliga integritet. Förevarande avsnitt behandlar ett spörsmål som ligger nära båda dessa ämnen, nämligen frågan om möjligheten att föra skadeståndstalan när staten i egenskap av lagstiftare kränker enskilda genom att inte uppfylla sina författningsenliga skyldigheter att ge skydd åt enskildas integritet.

EG-rätten och Europakonventionen har förändrat den svenska skadeståndsrätten bland annat på så sätt att det numera är ganska vanligt att enskilda begär skadestånd av staten på grund av att det har begåtts fel vid lagstiftning. Detta har i flera fall lett till skadeståndsskyldighet för staten. Från EG-rättens område kan nämnas att brister i genomförandet av sådana rättsakter har medfört skyldighet att betala skadestånd på grund av utebliven lönegaranti, olagliga krav på avgastester av bilar och hindrad import av dieselolja från ett annat EU-land. Vidare har brott mot Europakonventionen medfört skadeståndsansvar för staten för bl.a. inskränkningar i äganderätten, bristande skydd för privatlivet och alltför utdragna rättsprocesser.

Frågan om möjligheterna för den enskilde att få skadestånd vid fel av lagstiftaren är för kommittén framför allt av intresse när det gäller fel som innebär en kränkning av den enskildes integritet. På EG-rättens område blir denna typ av frågor sällan aktuella, även om de kan uppkomma i fall då det görs gällande att EU-institutionernas regelgivning strider mot artikel 8 i Europakonventionen. Rätten till skadestånd inom EG-rättens område behandlas inte vidare nedan. I detta sammanhang kan dock påminnas om att EG-domstolen genom en lång rad avgöranden med början år 1991 i

målet *Francovich*, har utvecklat en praxis rörande medlemsstaternas skadeståndsansvar gentemot medborgarna i fall då staterna har brutit i sin skyldighet att genomföra EG-rätten. Svenska domstolar skall med stöd av denna praxis och utan avseende till nationella begränsningar, i vissa fall ålägga staten att betala skadestånd till enskilda.

#### 4.4.4.2 Kan skadestånd betalas ut direkt med stöd av grundlagen?

Vid skadeståndslagens tillkomst uttalades att lagen inte var avsedd att uttömmade reglera möjligheterna till skadestånd inom dess tillämpningsområde (prop. 1972:5 s. 448). Grundläggande principer för skadeståndsrätten skulle gälla även i den mån de inte hade tagits in i lagen. Mot denna bakgrund skulle det kunna hävdas att brott mot regeringsformen borde vara skadeståndsgrundande, särskilt när det gäller brott mot bestämmelserna i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter. I såväl lag och lagförarbeten som i rättspraxis saknas det dock stöd för denna uppfattning. Någon rätt för den enskilde att yrka skadestånd *direkt* på grund av regeringsformen torde alltså inte finnas. Överträdelser av grundlagen kan däremot vara sådana att de innefattar fel eller försummelse vid myndighetsutövning och därför utgöra grund för skadestånd enligt 3 kap. 2 § SkL. Denna fråga behandlas nedan.

Enligt en särskild bestämmelse i regeringsformen kan det föreligga skyldighet för det allmänna att ge ut ersättning av annat slag än skadestånd. Bestämmelsen finns i 2 kap. 18 § andra stycket RF och innebär att bl.a. den som tvingas avstå sin egendom genom expropriation e.d. eller den som får sin markanvändning avsevärt försvårad genom någon inskränkning från det allmännas sida skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten.

I sammanhanget bör också nämnas bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF som föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Bestämmelsen infördes i samband med att Europakonventionen införlivades i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vid införandet sades inte något om eventuella skadeståndsrättsliga konsekvenser vid brott mot bestämmelsen, och därmed mot konventionen (bet.

1993/94:KU24). Det är en ganska allmän uppfattning att inte heller denna bestämmelse i regeringsformen kan åberopas som direkt grund för skadestånd.

#### 4.4.4.3 Rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen vid fel av lagstiftaren

Den skadeståndsbestämmelse som i första hand aktualiseras då lagstiftaren påstås ha begått ett fel är 3 kap. 2 § SkL. Enligt denna bestämmelse, som mer utförligt har redovisats ovan, skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Bestämmelsen innehåller också en ersättningsgrund för ideell skada. Den föreskriver att ersättning skall utgå vid skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § SkL genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Som redovisats ovan förutsätter en rätt till skadestånd enligt denna bestämmelse att ett brott har begåtts.

#### *Är lagstiftning en form av myndighetsutövning?*

Tidigare har det rått delade meningar om huruvida lagstiftning och det arbete som leder fram till denna utgör en form av "myndighetsutövning". Genom rättsfallet NJA 2001 s. 210 torde dock saken ha slutligt avgjorts. Högsta domstolen hade i det målet att ta ställning till om regeringens beslut att ge ett bemyndigande för Finsk-svenska gränsälvscommissionen att utfärda vissa föreskrifter utgjorde ett beslut "vid myndighetsutövning". Domstolen kom fram till att normbeslut inte var undantagna från tillämpningsområdet för 3 kap. 2 § SkL.

Numera torde det därför stå klart att lagstiftning och annan normgivning utgör en form av myndighetsutövning. En något mer oviss fråga är om det kan vara myndighetsutövning att inte lagstifta. Frågan skulle kunna aktualiseras om det exempelvis görs gällande det utgör ett fel vid myndighetsutövning att lagstiftaren inte har infört bestämmelser om skydd för privatlivet som står i överensstämmelse med den praxis som har lagts fast vid tillämpning av Europakonventionen.



När det gäller passivitet av *myndigheter* har man i förarbetena till skadeståndslagen uttryckligen intagit den ståndpunkten att underlåtenhet att fatta beslut omfattas av 3 kap. 2 § SkL, under förutsättning att det handlande som har underlåtit skulle ha inneburit myndighetsutövning (prop. 1972:5 s. 500). Grund för skadeståndsskyldighet skulle därmed kunna föreligga exempelvis om en sökande av ett tillstånd visar att han varit beroende av att få tillståndet inom viss tid och myndigheten utan rimligt skäl har underlåtit att fatta beslut i tid.

Det förefaller rimligt att samma princip bör gälla även i fall då det är lagstiftaren som gör sig skyldig till underlåtenhet. I annat fall skulle den situationen kunna uppstå att lagstiftaren undgår skadeståndsansvar när han avstår från att införa en bestämmelse till skydd för den personliga integriteten, medan skadeståndsskyldighet däremot inträder om i stället en otillräcklig skyddsregel utfärdas (Justitiekansler Göran Lambertz i artikeln Skadestånd vid fel av lagstiftaren i Festskrift till Bill W Dufwa s. 695 f.).

#### *Processuella begränsningar vid skadeståndstalan som avser fel av lagstiftaren*

I 3 kap. 7 § SkL finns en bestämmelse som väsentligt begränsar de möjligheter att yrka skadestånd som annars kan tänkas finnas vid fel av lagstiftaren. Enligt bestämmelsen får talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL inte föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av Högsta domstolen eller Regeringsrätten, om inte beslutet upphävts eller ändrats.

En förutsättning för att en talan om skadestånd över huvud taget skall få föras är alltså att lagstiftningsbeslutet har ”upphävts eller ändrats”. I annat fall gäller ett förbud mot att föra skadeståndstalan. I förarbetena till skadeståndslagen anfördes att frågan om skadeståndsansvar med anledning av riksdagens beslut i och för sig torde sakna praktisk betydelse (prop. 1972:5 s. 336 f.). Med hänsyn till den grundlagsfästa ordningen för gemensamt beslutsfattande av Kungl. Maj:t och riksdagen borde emellertid enhetliga regler gälla i fråga om statens skadeståndsskyldighet för de högsta statsmakternas handlande. Beträffande regeringsverksamheten framhöll det föredragande statsrådet att det inte skulle stämma väl överens med de principer som ligger till grund för de grundlagsfästa ansvarighetsreglerna och för fördelningen av de statliga

maktfunktionerna mellan lagstiftande, verkställande och dömande samhällsorgan att via skadeståndsreglerna införa en kontroll över regeringsmaktens utövning vid sidan av den konstitutionella kontrollen.

Det kan inte anses helt klart, varken genom förarbetsuttalanden eller praxis, när ett beslut av lagstiftaren skall anses ha "upphävts eller ändrats". I förarbetena anges att förbudet att föra ersättnings-talan inte gäller då beslut har upphävts eller ändrats efter användande av särskilt rättsmedel, "dvs. ansökan om resning, besvär över domvilla eller nullitetsbesvär" (a. prop. s. 543). Som ett annat exempel angavs att "Kungl. Maj:t resp. riksdagen" självmant har ändrat ett felaktigt beslut. En ersättningstalan kunde likaså vara tänkbar när de högsta domstolsinstanserna ex officio har rättat skrivfel, felräkning e.d.

I ett av de mål som följde i spåren på regeringens bemyndigande till den s.k. gränsälvskommissionen (NJA 2000 s. 637) slog Högsta domstolen fast att 3 kap. 7 § SkL inte utgjorde hinder att föra talan mot staten, eftersom bemyndigandet tidigare hade underkänts av Högsta domstolen som grundlagsstridigt med stöd av 11 kap. 14 § RF (NJA 1996 s. 370). En lagstiftning som åsidosatts med stöd av reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF skall således anses ha "upphävts eller ändrats" i den mening som avses i 3 kap. 7 § SkL.

Det har också anförts att om ett riksdags- eller regeringsbeslut har underkänts av Europadomstolen eller EG-domstolen såsom stridande mot Europakonventionen eller EG-rätten, får man anse att beslutet har upphävts eller ändrats på det sätt som avses i 3 kap. 7 § SkL (Bengtsson/Strömbäck s. 113 f.).

I 3 kap. 10 § SkL finns en särskild forumregel för talan enligt 3 kap. 7 §, där det föreskrivs att talan i hithörande fall alltid skall väckas vid Högsta domstolen.

Om en skadeståndstalan rörande fel och försummelse vid beslut av riksdagen, regeringen eller någon av de högsta dömande instanserna inte gäller ett beslut som upphävts eller ändrats, eller om talan inte väcks vid Högsta domstolen, skall talan alltså enligt skadeståndslagen avvisas. En motsvarande talan där brott mot Europakonventionen åberopas kan däremot inte utan vidare avvisas.

Enligt EG-rätten finns över huvud taget inte några motsvarande begränsningar i möjligheterna att väcka skadeståndstalan. En talan som grundas på ett felaktigt genomförande av exempelvis ett EG-direktiv får alltså inte avvisas med hänvisning till 3 kap. 7 § SkL.

Denna omständighet föranledde Utredningen med uppdrag att analysera det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG:s rättsordning (SOU 1997:194) att föreslå att bestämmelsen i 3 kap. 7 § SkL skulle slopas. Förslaget ledde emellertid i denna del inte till någon ändrad lagstiftning.

*När utgör brister i lagstiftningen fel eller försummelse i skadeståndslagens mening?*

Av det enda mål då ansvar för staten vid felaktig lagstiftning har prövats – det ovan nämnda NJA 2001 s. 210 om bemyndigandet till den s.k. gränsälvskommissionen – framgår inte om den omständigheten att talerätt enligt 3 kap. 7 § SkL föreligger på grund av att lagstiftarens beslut har ”upphävts eller ändrats”, med automatik innebär att det är frågan om sådan ”fel eller försummelse” som krävs enligt 3 kap. 2 § SkL.

I den ovan nämnda artikeln om skadestånd vid fel av lagstiftaren behandlar justitiekansler Göran Lambertz frågan om den culpa-bedömning som han anser bör ske också beträffande fel av lagstiftaren. Han påpekar att lagstiftaren kan begå fel av olika slag. Ett relativt vanligt fall är att ett EG-direktiv har genomförts i svensk lagstiftning på ett felaktigt sätt. Ett annat exempel åskådliggjordes genom det ovan redovisade rättsfallet NJA 2001 s. 210, där ett brott hade begåtts mot en överordnad svensk norm. Man kan också tänka sig en brist i det skydd för en mänsklig fri- och rättighet som Europakonventionen ger, t.ex. skyddet för privatlivet. Som ett exempel på detta kan nämnas ett uppmärksammat fall där ingen kunde dömas enligt svensk lag i samband med att hot hade framförts genom bilder i Aftonbladet mot några kända personer (NJA 1999 s. 275), varefter de berörda personerna inledde en process i Europadomstolen mot svenska staten under åberopande av att brott hade begåtts mot artikel 8 i Europakonventionen. Svenska staten ingick sedermera en förlikning med dessa personer mot bakgrund av bedömningen att den svenska rättsordningen inte hade förmått att skydda de berörda personernas rätt enligt konventionen till respekt för privatlivet. Brottet olaga hot utgör numera ett tryck- och yttrandefrihetsbrott som en följd av grundlagsändringar år 2002 (prop. 2001/02:74, bet. 2001/02:KU21 och bet. 2002/03:KU8).

I sin artikel anför Lambertz att fel av lagstiftaren bör bedömas på väsentligen samma sätt som andra fel vid myndighetsutövning. Det betyder att rättsliga bedömningsfel av lagstiftaren inte leder till skadeståndsansvar för staten om bedömningen inte är uppenbart oriktig. Förbiseenden och andra dylika fel är i princip skadeståndsgrundande, men kravet på fel eller försummelse är ändå inte uppfyllt om en motsvarande bedömning hade varit försvarlig i betydelsen ”inte uppenbart oriktig”. Ett brott mot en överordnad svensk norm, är enligt Lambertz skadeståndsgrundande för staten om felet är uppenbart. Han bedömer således att culpanormen i 3 kap. 2 § SkL i detta fall motsvarar kravet i 11 kap. 14 § RF, dvs. att det är fråga om ett uppenbart fel.

## 5 Den konstitutionella regleringen av personlig integritet i några andra länder<sup>1</sup>

### 5.1 Inledning

#### 5.1.1 Vad omfattas av undersökningen?

Syftet med undersökningen är att ta reda på hur den konstitutionella regleringen av personlig integritet ser ut i några andra länder, nämligen, Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och USA. Redovisningen skall omfatta i vilken mån respektive lands konstitution innehåller regler till skydd för den personliga integriteten, samt belysa vad skyddet innebär i materiellt hänseende, i vad mån det binder lagstiftaren samt om skyddet kan åberopas av enskilda inför domstol. I den mån respektive lands konstitution eller lagstiftning hänvisar till innehållet i internationella konventioner redogörs inte för innehållet i dessa. Det har inte varit möjligt att utforma redogörelsen tematiskt, utan framställningen har fått disponeras efter respektive lands grundlag och konstitutionella tradition.

#### 5.1.2 Begreppet personlig integritet

Kommitténs grundläggande uppgift enligt direktiven är att kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Definitioner av detta begrepp saknas såväl i lagstiftningen som i direktiven. Enligt kommitténs egen avgränsning omfattar uppdraget information om den enskilde. Här kan inräknas olovlig insamling av uppgifter om enskilda, olovligt offentlig-

---

<sup>1</sup> Detta avsnitt har på kommitténs uppdrag författats av jur. kand. Olof Ställvik, doktorand i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

görande av sådana uppgifter, skydd mot intrång i enskildas privata sfär (såväl fysiskt som i annan mening) där syftet är att inhämta information om den enskilde, samt skyddet för identifieringsdata och bilder.

Enligt kommitténs direktiv omfattas regleringen i 2 kap. 3 § RF av utredningsuppdraget. I bestämmelsens första stycke anges att anteckning om medborgare i allmänt register inte utan medborgarens samtycke får grundas enbart på hans politiska åskådning. Andra stycket anger att varje medborgare skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Den närmare innebörden av skyddet skall anges i lag. Enligt utredningsdirektiven skall det särskilt beaktas om denna regel bör ändras så att den får samma betydelse som andra fri- och rättigheter och om den bör utformas så att den inte hänvisar till något visst tekniskt förfarande.

Enligt utredningens delbetänkande SOU 2007:22 omfattar den personliga integriteten fler grundlagsbestämmelser. 1 kap. 2 § fjärde stycket RF slår exempelvis fast att det allmänna skall värna den enskildes privat- och familjeliv. 2 kap. RF innehåller ett antal bestämmelser till skydd för den fysiska och psykiska integriteten.

### 5.1.3 Sammanfattning

Undersökningen är främst fokuserad på innehållet i respektive lands grundlagstext. Det vanligaste är att grundlagsskyddet främst omfattar ett skydd för bostaden samt för korrespondens av olika slag, och därför omfattar undersökningen också främst detta. Det gäller regler kring husrannsakan, teleövervakning och teleavlyssning och kameraövervakning. Omfattningen av skyddet varierar stort och i många fall återfinns skyddet endast i vanlig lag. Beträffande USA är skyddets materiella innehåll till största del beroende av rättspraxis på det konstitutionella området. För de europeiska ländernas del är min bedömning att Europakonventionen och Europadomstolens rättspraxis spelar en viktig och hela tiden växande roll. Exempelvis har konventionen nyligen (1998) införlivats med brittisk rätt och i Norge har man valt att inkorporera, förutom Europakonventionen, även FN:s konvention om civila och politiska rättigheter.

Sammantaget är det svårt att jämföra de olika länderna med utgångspunkt i svenska förhållanden. Särskilt beträffande reglernas bindande verkan på lagstiftaren framstår varje lands konstitutionella modell som egenartad. Exempelvis är den finländska offentlig-rättsliga modellen i många avseenden lik den svenska, men i Finland finns ett egenartat system för undantagslagstiftning. Norge har sedan gammalt ett system för lagprövning, men väldigt kortfattade bestämmelser om medborgerliga rättigheter i grundlagstexten. Både Frankrike och Storbritannien hyllar i princip folksuveräniteten och lagstiftarens överhöghet, men i Frankrike finns ett starkt system för förhandskontroll av lagstiftningens grundlagsenlighet medan domstolarna saknar lagprövningsrätt; det senare saknas även i Storbritannien, men detta kompenseras eventuellt av en lång tradition av framvuxna rättigheter och en synnerligen självständig domarkår som tolkar rättighetsbegränsande lagstiftning snävt. Den amerikanska konstitutionens rättighetsförklaring är vida känd och omtalad, men rättigheternas materiella innehåll fastställs i rättspraxis och domstolarna kan ofta vara restriktiva härvidlag. Det tyska grundlagsskyddet framstår kanske som det mest detaljerade, samtidigt som den tyska rättsordningen är relativt lättbegriplig från ett svenskt perspektiv.

I stora drag kan undersökningens resultat sammanfattas enligt följande. Alla de undersökta länderna har någon form av konstitutionellt skydd för personlig integritet, antingen i grundlagstexten eller genom att internationella konventioner är bindande för domstolarna och därigenom är överordnade vanlig lag. Samtliga länder erbjuder också möjligheter för enskilda att åberopa de konstitutionella och/eller de folkrättsliga skyddsbestämmelserna i domstol, och domstolarna är skyldiga att beakta dessa bestämmelser. Detta innebär att också lagstiftaren är bunden, eftersom en lag som stiftas i strid med konstitutionella eller folkrättsliga förpliktelser normalt kan – och måste – åsidosättas på ett eller annat sätt.

## **5.2 Det konstitutionella skyddets utformning**

### **5.2.1 Tyskland**

Den tyska grundlagen har ett omfattande skydd för medborgerliga fri- och rättigheter vilkas efterlevnad ytterst bevakas av den tyska författningsdomstolen, Bundesverfassungsgericht. Grundrättighe-

terna är placerade först i grundlagen, vilket kanske säger något om den vikt de tillmäts.

Flera rättigheter är absoluta och medborgarna har i princip alltid möjlighet att åberopa dem inför domstol. När begränsningar i de grundlagsskyddade rättigheterna är tillåtna, anges begränsningsgrunderna i direkt anslutning till den aktuella rättighetsföreskriften. Dessutom finns ytterligare föreskrifter om begränsningar av rättighetsskyddet i grundlagens artikel 19, som anger följande villkor för sådana begränsningar:

1. I den mån en rättighet enligt denna grundlag får begränsas genom eller på grund av lag, måste sådan lag vara generellt tillämplig och inte bara tillämplig på ett enskilt fall. Vidare måste lagen specificera vilken rättighet som avses och i vilken artikel i grundlagen den regleras.
2. Rättighetens ”väsen” får aldrig inskränkas.
3. De grundläggande rättigheterna är i relevant utsträckning även tillämpliga på tyska juridiska personer.
4. Om någon persons rättigheter skulle kränkas av offentlig myndighet, har vederbörande rätt att klaga hos domstol. Om inte någon särskild domsrätt har föreskrivits skall allmän domstol ha domsrätt. Artikel 10(2), andra meningen, omfattas inte av denna regel.

Som jämförelse har den svenska regeringsformen gemensamma regler för begränsningar av rättigheterna i 2 kap. 12–14 §§.

Artikel 19(2) föreskriver att grundrättigheternas ”väsen” aldrig får inskränkas. Tanken med denna regel är att även om långtgående begränsningar av rättigheterna är möjliga, så har varje enskild rättighetsregel en kärna, ett inte närmare definierat inre väsen, som inte under några förutsättningar får begränsas.<sup>2</sup> Enligt artikel 79(3) kan vidare artiklarna 1 och 20 överhuvudtaget inte ändras. Således omfattar ändringsförbudet bland annat regeln i artikel 1(3) om att de grundläggande rättigheterna är bindande för statsmakterna såsom direkt gällande rätt.

---

<sup>2</sup> Nergelius s. 213 och samma arbete s. 245 ff. för en diskussion.



*De aktuella rättigheterna*

Artikel 1(1) slår till en början fast att den mänskliga värdigheten skall vara okränkbar. Artikel 1(3) anger att de grundläggande rättigheter som räknas upp i grundlagen skall binda lagstiftaren, exekutiven och den dömande makten såsom omedelbart gällande rätt. Grundrättigheterna är således inte enbart politiska programstadganden utan konkreta rättsregler vilkas innehåll har betydelse för hela den tyska rättsordningen.<sup>3</sup>

Artikel 2 behandlar personlig frihet och fysisk integritet. Artikel 2(2) anger sålunda att varje person skall ha rätt till liv och fysisk integritet. Den personliga friheten skall vara okränkbar. Rättigheterna får begränsas enligt lag.

Artikel 10 behandlar rätten till förtrolig korrespondens, post och telekommunikation; dessa rättigheter skall enligt artikel 10(1) vara okränkbara. Inskränkningar i den förtroliga kommunikationen får endast göras med stöd i lag, enligt artikel 10(2). Om begränsningen är ägnad att skydda den fria demokratiska samhällsordningen, eller Förbundsrepublikens eller en delstats existens eller säkerhet, får en sådan lag föreskriva att den som drabbas av inskränkningen inte informeras om den. Artikel 10(2) tillåter också att en begränsningslag föreskriver att domstolsprövning i sådana fall kan ersättas av prövning av andra myndigheter som lagstiftaren föreskriver. Det innebär att detta är den enda regel som inte omfattas av den generella rätten till domstolsprövning vid kränkningar av rättigheter, vilket också bekräftas av artikel 19(4).

Artikel 13 innehåller regler till skydd för hemmets okränkbarhet. Artikel 13(1) slår fast att hemmet är okränkbart. Artikel 13(2) föreskriver att husrannsakan endast får utföras efter tillstånd av en domare eller, om det brådskar, av någon annan myndighet som föreskrivs i lag, och får endast utföras enligt bestämmelser som meddelas i lag. 1998 tillkom tre nya paragrafer i artikel 13, vilka kraftigt utökade möjligheterna till hemlig avlyssning. Således föreskriver artikel 13(3), 13(4) och 13(5) följande (författarens översättning):

- (3) Om det finns särskilda skäl att misstänka att en person har begått ett särskilt allvarligt brott som specificeras i lag, kan tekniska hjälpmedel för avlyssning efter tillstånd av domstol användas i en bostad där den misstänkte antas uppehålla sig, om avlyssningen sker i

<sup>3</sup> Bull, Thomas: Mötes- och demonstrationsfriheten, s. 34, som också gör en mer detaljerad genomgång av det tyska rättighetsskyddets teoretiska grundvalar i kapitel 2.2.

syfte att väcka åtal för brottet och alternativa utredningsmetoder skulle vara oproportionerligt svåra eller improduktiva. Tillståndet skall ges för en begränsad tid och utfärdas av en panel bestående av tre domare. I brådskande fall får tillstånd utfärdas av en ensam domare.

(4) För att avvärja akuta faror för den allmänna säkerheten, särskilt hot mot liv eller mot allmänheten, får tekniska hjälpmedel för övervakning av en bostad användas efter tillstånd av domstol. I brådskande fall får sådana åtgärder också bemyndigas av andra myndighet enligt föreskrift i lag; i sådana fall skall domstols beslut inhämtas utan dröjsmål.

(5) Om bruket av tekniska hjälpmedel övervägs endast i syftet att skydda personer som är beordrade till tjänstgöring i en bostad, får åtgärden beordras av en myndighet föreskriven i lag. Information som erhålls genom sådana åtgärder får i övrigt användas för åtal eller för att avvärja fara och endast om åtgärdens laglighet i förväg har bestämts av domstol. I brådskande fall skall domstolsbeslut utan dröjsmål inhämtas i efterhand.

Som framgår av ovanstående är reglerna kring avlyssning och annan övervakning av bostäder i detalj införda i grundlagstexten.

Artiklarna 13(6) och 13(7) innehåller vissa ytterligare föreskrifter beträffande skyddet av bostadens integritet. Sålunda föreskrivs i artikel 13(6) att förbundsregeringen årligen till förbundsdagen skall rapportera omfattningen av åtgärder enligt artikel 13(3) samt, i vad avser federala myndigheters åtgärder, även avseende artikel 13(4). Sådana rapporter skall också göras såvitt avser åtgärder som kräver domstolstillstånd enligt artikel 13(5). Förbundsdagen skall utse en panel som utövar parlamentarisk kontroll på grundval av rapporten. Liknande parlamentarisk kontroll skall enligt artikel 13(6) även finnas i delstaterna.

Artikel 13(7), slutligen, innehåller en generalklausul för bruk i nödfall. Enligt denna bestämmelse skall ingrepp eller begränsningar av skyddet för hemmet endast vara tillåtna för att avvärja hot mot allmänheten eller mot en enskild persons liv, eller, efter föreskrift i lag, för att bemöta ett akut hot mot allmän ordning och säkerhet, särskilt för att avhjälpa bostadsbrist, bekämpa hot om epidemier eller för att skydda unga människor i farozonen.

### *Rättighetsbegränsningar*

De grundläggande rättigheterna i den tyska grundlagen kan indelas i rättigheter med enkelt lagförbehåll, rättigheter med kvalificerat lagförbehåll och rättigheter utan lagförbehåll.

En rättighet med enkelt lagförbehåll kan inskränkas genom eller med stöd av lag, dock med de förbehåll om människovärdets principer i artikel 1 och rättigheternas väsensinnehåll i art 19(2) som nämnts tidigare.

Om det finns ett kvalificerat lagförbehåll betyder det att den aktuella rättigheten endast kan inskränkas genom lag och att denna lag måste uppfylla viss förutsättning, exempelvis att den tjänar ett visst bestämt syfte eller bara får utfärdas för en viss typ av situation. Artikel 13(7) är ett exempel på detta, där rätten till hemfrid, förutom i vissa i grundlagen uppräknade fall, endast får begränsas genom lag i vissa uppräknade fall, exempelvis för skydd mot epidemier.

Rättigheter utan lagförbehåll kan i princip inte inskränkas. Emellertid får dessa rättigheter begränsas så länge inte begränsningarna inkräktar på rättighetens "skyddszon". Utövandet av rättigheterna måste också vara lojalt med grundlagens syften i övrigt, vilket innebär att de endast kan inskränkas genom tillämpning av andra grundlagsbestämmelser.

### *Skyddets direkta tillämpbarhet*

Som ovan konstaterats skall de grundläggande rättigheter som räknas upp i grundlagens första kapitel utgöra direkt tillämplig rätt i domstolarna och för övriga statsorgan. Detta slås fast i artikel 1, som inte får ändras (jfr artikel 79(3)) vilket gör att skyddet för rättigheterna får anses synnerligen starkt i detta avseende, även om själva rättigheterna kan påverkas av grundlagsändringar.

Den som anser att hans grundläggande rättigheter har blivit kränkta har i första hand att vända sig till det ordinarie domstolsväsendet. Enligt grundlagens artikel 19(4) skall varje person ha talerätt i domstol om en offentlig myndighet kränkt hans rättigheter. Om ingen annan ordning etablerats, skall personen vända sig till de vanliga domstolarna. Artikel 10(2) andra meningen omfattas som enda regel inte av denna garanterade möjlighet till domstolsprövning.

Tyska domstolar kan, liksom svenska, sägas vara utrustade med lagprövningsskyldighet. Där upphör emellertid likheterna. En svensk domstol som finner att en lag eller annan föreskrift står i strid med grundlag eller annan överordnad författning får inte tillämpa föreskriften. I Tyskland gäller istället att en domstol som

blivit övertygad om att en tysk lag, som har betydelse för målets utgång, strider mot grundlagen, måste hänskjuta frågan om lagens grundlagsenlighet till den federala författningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*), artikel 100.

### 5.2.2 Danmark

#### *Materiellt skydd i grundlagen*

Den personliga integriteten behandlas i § 72 i den danska grundlagen (*Danmarks riges grundlov* från 1953), vilken stadgar:

Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post- telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undantagelse, alene ske efter en retskendelse.

Paragrafens innebörd är i huvudsak att husrannsakan, beslag av egendom samt undersökning av brev och annan korrespondens eller intrång i post- och telehemligheten endast får ske på domstols order (*retskendelse*), om inte en lag föreskriver annat. Bestämmelsen är i första hand tänkt för situationer som kan uppkomma vid straffprocessuella åtgärder, men enligt doktrin är den tillämplig även utanför detta område. Skyddets detaljer utvecklas i *Retsplejeloven*.

Någon mer generell rätt till privatliv för medborgarna gentemot statsmakten finns inte i den danska grundlagen. Dansk straffprocessrätt innehåller en mängd regler till skydd för privatlivet, men dessa relaterar inte i första hand till medborgarnas förhållande till statsmakten.

Hemmet (*boligen*) är ett extensivt begrepp i sammanhanget. Varje stängt rum, till vilket allmänheten inte äger tillträde, omfattas av det konstitutionella skyddet. Exempel på detta kan vara läkarmottagningar, kontor och fabriker, oavsett om utrymmet hyrs eller ägs.

Uttrycket *breve og andre papirer* ges, och anses också böra ges en vidsträckt tolkning. Exempelvis omfattas information som tagits upp med olika tekniska hjälpmedel såsom band eller CD-skivor. Emellertid finns inga vägledande rättsfall på området. Detsamma gäller telefon-, telegraf- och posthemligheten, som i doktrinen anses omfatta även telex och e-post.

För en redogörelse av skyddet för privatliv och personlig integritet i annan dansk lagstiftning, se SOU 2006:96, del 2, s. 46–49.

### *Grundlagens bindande verkan på lagstiftaren*

Den danska grundlagen är relativt kortfattad. Till att börja med bygger den på klassiska maktodelningsprinciper: § 3 slår fast att den lagstiftande makten tillkommer konungen och folketinget i förening, att den verkställande makten tillkommer konungen och den dömande makten domstolarna. Av detta anses följa att lagstiftaren inte får ge sig in på de andra statsmakternas kompetensområden. Till detta kommer att den danska grundlagen är utomordentligt svår att ändra, varför denna grundläggande maktodelning framstår som stabil. Maktodelningsprinciperna bevakas av domstolarna genom lagprövningsrätten (se nedan), men de är i allmänhet försiktiga på detta område och ger i tveksamma fall företräde åt lagstiftaren.

Beträffande § 72 mer specifikt, så anses huvudregeln vara att det i lag skall krävas domstolsbeslut för att genomföra husrannsakan etc. och att det ställs vissa krav på precision på den typen av lagregler.

### *Grundlagsskyddets tillämpbarhet i praxis*

Grundlagen saknar uttryckliga regler om lagprövning. Dessa har istället utvecklats av den danska högsta domstolen, Højesteret. Fram till mitten av 1990-talet var den förhärskande uppfattningen den, att domstolarna kunde granska lagars grundlagsenlighet, men bara inom ramen för konkreta fall. En lag kunde bara betraktas som ogiltig i den utsträckning den uppenbart stred mot grundlagen. Vid ett par tillfällen underkändes sålunda lagstiftning som behäftats med formella fel under lagstiftningsprocessen.

Sedan 1996 har Højesteret intagit en djärvare hållning i mål rörande Maastrichtfördraget<sup>4</sup> och de s.k. Tvind-skolorna.<sup>5</sup> I det senare fallet slog Højesteret fast att den aktuella lagstiftningen stred mot kompetensfördelningen mellan dömande och verkställande makt som stadgas i § 3.

---

<sup>4</sup> Højesteret U 1996.1300, 13 augusti 1996.

<sup>5</sup> Højesteret U 1999, 841 H.

Med några undantag<sup>6</sup> kan frågan om en lags grundlagsenlighet alltså endast tas upp inom ramen för ett konkret mål, i vilket den klagande har ett reellt rättsligt intresse. För att en lag eller ett beslut skall kunna bedömas som ogiltig krävs att felet är väsentligt; exempelvis är rena processuella fel under beslutsärendets gång normalt otillräckliga för ogiltighet. Det bör noteras att ett relativt litet antal administrativa ärenden kommer under domstolarnas bedömning, eftersom de flesta av dessa handhas av olika administrativa nämnder och styrelser som kan betraktas som ett mellanting mellan domstolar och myndigheter.

Sammanfattningsvis är alltså grundlagsskyddet användbart och möjligt att åberopa för medborgarna i den mån det aktualiseras i ett konkret fall.

### 5.2.3 Norge

#### *Grundlagens materiella skydd*

Den norska grundlagen är i ännu högre utsträckning än den danska präglad av klassisk maktodelningslära. Domstolarna omtalas som den tredje statsmakten och har en lagprövningsrätt som sedan 1800-talet är fastlagd i praxis.

Den norska grundlagen (*Kongeriget Norges Grundlov*) innehåller några kortfattade bestämmelser som kan hänföras till området personlig integritet:

§ 100 st 4 [...] Brevensur kan ei sættes i Verk uden i Anstalter.

§ 102 Hus-Inkvisitioner maa ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde.

§ 110 c. Det paaligger Statens Myndigheder att respektere og sikre Menneskerettighederne. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.

§ 102 ställer inga krav på domstolstillstånd för husrannsakan. Den nuvarande regleringen i *straffeprosessloven* § 197 anger dock att sådant tillstånd skall finnas utom i brådska fall eller då skriftligt medgivande lämnats. Enligt doktrinen skall § 102 tolkas så, att det

---

<sup>6</sup> T.ex. det ovannämnda målet om Maastrichtfördraget, i vilket Højesteret slog fast en allmän medborgerlig talerätt på grund av fördragets stora betydelse och intresset av att fördraget lagprövades.

krävs stöd i lag för husrannsakan. Det krävs inga konkreta bevis för att utföra husrannsakan, men väl en bestämd misstanke.

Enligt doktrinen kan grundlagen inte användas som skydd mot lagreglerad kontrollverksamhet, såsom brandskyddsinspektioner och liknande, eftersom sådana åtgärder faller utanför begreppet "Hus-Inkvisitioner". Gränsdragningen mellan tillåtna och otillåtna åtgärder är emellertid inte så enkel att dra.

Till skillnad från motsvarande danska grundlagsbestämmelse tolkas § 102 strikt; det är endast bostäder som omfattas, inte exempelvis arbetsplatser.

§ 110 c infördes 1994. Dess skydd av "menneskerettigheterna" är något diffust, eftersom det inte står helt klart vad som skall avses med begreppet. Folkrättsliga konventioner som använder begreppet "mänskliga rättigheter" eller liknande torde omfattas. På samma sätt är formuleringen om att det åligger statens myndigheter att "respektere og sikre" de mänskliga rättigheterna inte särskilt vägledande avseende vilket ansvar staten egentligen tagit på sig härvidlag. I doktrinen framförs uppfattningen att paragrafen i första hand har en symbolfunktion. Paragrafens innebörd är inte att de konventioner om mänskliga rättigheter, som Norge tillträtt, nu är en del av norsk rätt. Genom *menneskerettsloven* 1999<sup>7</sup> blev FN-konventionerna om civila och politiska rättigheter och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, tillsammans med Europakonventionen med tilläggsprotokoll, inkorporerade i norsk rätt. Konventionerna har därmed ställning som norsk lag, men inte som grundlag. Vid konflikter mellan de inkorporerade konventionsreglerna och annan norsk lagstiftning, skall konventionerna ha företräde, enligt *menneskerettsloven* § 3.<sup>8</sup>

Sammanfattningsvis innebär detta att man får vända sig till de aktuella konventionerna för att få en fullständig uppfattning om de skyddsmekanismer som står till buds.

### *Skyddets tillämpbarhet i praxis*

Grundlagsskyddets huvudsakliga genomslag i det praktiska rättslivet äger rum genom domstolarnas lagprövningsrätt. Grundlagsregler till skydd mot expropriation och mot retroaktiv lagstiftning har med framgång åberopats i domstolarna.

<sup>7</sup> Lov 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

<sup>8</sup> Andenæs s. 299.

I och med att de ovannämnda folkrättsliga konventionerna har inkorporerats i norsk rätt, kan bestämmelserna i dessa åberopas i domstol.

#### 5.2.4 Finland

Finland fick en ny grundlag år 2000. Rättighetskatalogen i denna grundlag härstammar från mitten av 1990-talet. Enligt finländsk konstitutionell uppfattning är det möjligt att stifta en lag som avviker från grundlagens föreskrifter, förutsatt att denna antas i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag (73 § grundlagen). Ett undantag skall alltid vara så snävt som möjligt, antingen materiellt eller tidsmässigt, och inte göra ingrepp i grundlagens centrala element. Sådana s.k. undantagslagar är emellertid normhierarkiskt fortfarande vanliga lagar och kan upphävas med ett enkelt beslut i riksdagen.

Sedan självständigheten har omkring 1 000 undantagslagar stiftats i Finland.<sup>9</sup> Även om förfarandet möjligen är vanligare i Finland än i många andra länder, är det ändå numera ytterst sällsynt, särskilt beträffande rent nationella regler och grundrättigheter, då det ansetts att undantagslagsförfarandet endast skall tillämpas i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl.<sup>10</sup> Huvudsakligen torde det komma till användning vid införlivande av internationella förpliktelser där grundlagens text lägger hinder i vägen. På detta sätt kan man "skraddarsy" lagstiftningslösningar för situationer då grundlagstexten lägger hinder i vägen. Emellertid kan förfarandet kritiseras för att det grumlar normhierarkin och gör det möjligt att bortse från grundlagens bokstav, och det faktum att undantagsmöjligheterna beskrivs på senare år kan tyda på att det kommer att avskaffas på sikt.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Suuksi s. 96.

<sup>10</sup> GrUB 10/1998, s. 21.

<sup>11</sup> Suuksi s. 96.



*Bestämmelser i grundlagen*

Följande bestämmelser i Finlands grundlag reglerar den personliga integriteten:

**7 § Rätten till liv, personlig frihet och integritet**

Alla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

[---]

**10 § Skydd för privatlivet**

Vars och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag.

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar.

Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

Med stöd av denna regel skall var och en kunna leva sitt privatliv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Detta betyder att det inte endast är fråga om att staten skall avhålla sig från att kränka individers privatliv utan även att staten har en skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att skydda privatlivet mot inblandning av andra individer.<sup>12</sup>

*Hemfriden*

Hemfriden har ”en mera konkret syftning till den plats där individen lever sitt privatliv och agerar mot bakgrunden av sina värderingar och med ett minimum av yttre påverkan”.<sup>13</sup> Den territoriella omfattningen utgörs i första hand av bostaden men kan eventuellt tänkas sträcka sig till en del andra platser, såsom hotellrum, båtar och husvagnar.

Tredje styckets första mening innefattar de begränsningar som finns i skyddet för hemfriden. Åtgärder som inkräktar på hemfriden kan bestämmas genom lag. Bestämmelsen är utformad för

---

<sup>12</sup> Suuksi s. 149.

<sup>13</sup> Suuksi s. 150.

att i möjligaste mån uttömmande, snävt och exakt uppräknade de möjligheter som finns att utan hinder av 10 § första stycket utföra undersökningar som ingriper i hemfriden. Två typer av åtgärder förutses i paragrafen: för det första åtgärder som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas, och för det andra åtgärder som är nödvändiga för att brott skall kunna utredas. Till den första gruppen kan räknas åtgärder för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män (kontroll på arbetsplatser) och socialtjänstens utredning av vårdbehov, då tvångsvis tillträde till en bostad kan vara nödvändigt. Den andra gruppen omfattar främst husrannsakan. Vanligen kan sådana tvångsvisa ingrepp i hemfriden göras av en person med tjänsteansvar.<sup>14</sup> Utöver dessa två alternativa kriterier ställer bestämmelsen upp ett krav på *nödvändighet*, ett krav som riktar sig till lagstiftaren då den utarbetar lagstiftning som kan komma att inkräkta på den grundlagsstadgade hemfriden.

Bestämmelsen omfattar inte bara förhållandet mellan enskilda och det allmänna, utan även enskilda emellan, i detta fall exempelvis mellan hyresvärd och hyresgäst. Detta horisontella rättighetsskydd gäller för övrigt grundlagen som helhet, varom mera nedan.

#### *Meddelandehemligheten*

10 § andra stycket reglerar meddelandehemligheten och är nära kopplad till yttrandefriheten i 12 § och rätten till religions- och samvetsfrihet i 11 §.

Ingrepp i meddelandehemligheten kan exempelvis ske genom teleavlyssning, teleövervakning och olika former av teknisk observation. Rättigheten kan alltså behöva begränsas. Begränsningsgrunderna är uppräknade i 10 § tredje stycket. Meddelandefriheten kan begränsas genom lag om begränsningarna är nödvändiga för att vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång eller säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. Även här finns ett nödvändighetskrav. De brott som avses och som alltså anses äventyra individens eller samhällets säkerhet innefattar bland annat narkotikabrott och grova våldsbrott samt lands- och högförräderi. Enligt den finländska riksdagens grundlagsutskott skall "utredning av brott" enligt paragrafen också omfatta åtgärder som omfattas av en

---

<sup>14</sup> Suuksi s. 151.

konkret, specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte hunnit begås.<sup>15</sup>

### *Grundlagsskyddets tillämpbarhet i praxis*

Grundlagens 106 § stadgar att domstolar skall ge grundlagen företräde i fall där lagstiftning kommer i uppenbar konflikt med denna. 107 § anger att grundlagen även har företräde framför författningar på lägre nivå, men då utan krav på uppenbarhet. I förarbetena till grundlagen har man också framhållit att tolkning av vanlig lag skall ske i grundlagspositiv anda. Det innebär bland annat att man bland de välgrundade tolkningsalternativ som står till buds i en konkret situation, vare sig det är fråga om lagstiftning eller rättstillämpning, skall välja det alternativ som är bäst ägnat att realisera grundlagsregelns syfte. Rättighetsbegränsande lagstiftning skall vara proportionerlig och avgränsas till åtgärder som är nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte.<sup>16</sup>

Förutom domstolarnas uttryckliga skyldighet att kontrollera lagstiftningens grundlagsenlighet, finns en för Finland mer traditionell form av konstitutionell kontroll, som äger rum genom riksdagens grundlagsutskott. Till utskottet har knutits experter, vilkas uppfattningar har haft och fortfarande har betydande genomslagskraft. På detta sätt har Finland sedan länge haft ett välfungerande system för abstrakt normkontroll.<sup>17</sup>

#### **21 § Rättsskydd**

Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

#### **22 § Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna**

Det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

---

<sup>15</sup> Suuksi s. 153 och GrUU 2/1996

<sup>16</sup> GrUB 25/1994 s. 4 f.

<sup>17</sup> SOU 2006:96 s. 59 f.

I 22 § uttrycks en allmän positiv förpliktelse för det allmänna att rättighetsskyddet tillgodoses. Tillsynsförpliktelsen gäller även respekten för fri- och rättigheterna privatpersoner emellan. I praktiken tycks detta innebära en förpliktelse för lagstiftaren att i lag precisera de allmänt hållna bestämmelserna i grundlagen så att de kan tillämpas även på förhållandet mellan enskilda.<sup>18</sup> I Finland har man alltså gått längre än den klassiska rättighetsregleringen som ett skydd för den enskilde gentemot statsmakten: man har uttryckligen avsett att rättighetsregleringen skall ha en inverkan på hela samhället och således även på förhållandet mellan enskilda. Det är dock mera osäkert vad detta horisontella rättighetsskydd kan komma att ha för betydelse i fall av konkreta tvister mellan enskilda.

### *Frankrike*

Den franska konstitutionen från 1958 är sparsam beträffande medborgerliga rättigheter. I enlighet med fransk konstitutionell tradition innehåller den mestadels regler om statsmaktens organisation. Emellertid hänvisar den nuvarande konstitutionen (liksom den föregående) i preambeln till 1789 års deklARATION om mänskliga och medborgerliga rättigheter. Längre hade denna enbart status av politisk mål- och avsiktsförklaring, men sedan 1970-talet pågår en utveckling som innebär att rättigheterna tillerkänns bindande verkan. Det franska författningsrådet (*Conseil Constitutionnel*, CC) slog i början av 1970-talet fast att en lag var grundlagsstridig för att den stred mot principer som deklARATIONEN gav uttryck åt. 1982 bekräftade CC att hela deklARATIONEN, inte bara vissa delar, hade konstitutionell status, liksom de principer som kommer till uttryck i deklARATIONEN. Till yttermera visso är det dessutom så, att deklARATIONENS innehåll i princip är okränkbar. Dess innehåll kan alltså inte ändras genom vanlig grundlagsändring. Däremot kan man tänka sig indirekta ändringar, genom att 1958 års grundlag ändras i vad avser hänvisningen till deklARATIONEN, så att den senares status ändras.<sup>19</sup>

För rättigheternas del spelar allt detta ändå mindre roll, eftersom de kan begränsas genom vanlig lag utan ytterligare kvalificering i form av krav på särskilda syften eller procedurer. I Rousseaus anda är tilltron stark till lagen som uttryck för allmänviljan,

---

<sup>18</sup> Se vidare SOU 2006:96.

<sup>19</sup> Se vidare Nergelius s. 270 f.

samtidigt som själva förekomsten av en rättighetsdeklaration ändå måste tyda på någon form av misstro mot statsmakten.<sup>20</sup> Deklarationens artikel 4 slår sålunda fast att de rättigheter, som människan åtnjuter av födsel, inte kan begränsas utom för att garantera andra medborgares åtnjutande av samma rättigheter; men detta säger i sig ingenting om lagstiftarens möjlighet att begränsa rättigheterna. Istället avgörs sådana frågor av CC, som för övrigt har uttalat att av parlamentet antagna lagar endast överensstämmer med allmänviljan i den mån de överensstämmer med konstitutionen. Det kan därför vara motiverat att här kort redogöra för författningsrådets uppgifter och funktion.

CC inrättades i och med 1958 års konstitution. Det är inte en domstol i vanlig mening, utan ett juridiskt expertorgan med uppgift att granska antagna lagar. Granskningen är uteslutande preventiv; det rör sig om lagar som antagits av parlamentet men ännu inte trätt i kraft. Granskningen får antingen till följd att lagen godkänns eller att den annulleras helt eller delvis. Rådets uppfattning är alltså bindande. Efter promulgationen är alla kontrollmöjligheter avskurna. Varken enskilda personer eller domstolar kan således hänskjuta en fråga till CC. Vanliga domstolar saknar lagprövningsrätt. De är dock bundna av CC:s uttalanden.<sup>21</sup>

Vid granskningen av ett lagförslags grundlagsenlighet är ändamålet en aspekt som CC tar hänsyn till, men det räcker inte att ändamålet är godtagbart för att dess regler skall vara förenliga med den konstitutionella normmassan. För övrigt kan två huvudprinciper urskiljas: dels att friheten är regeln och begränsningen är undantaget, dels att ny lagstiftning inte får leda till att enskilda får ett sämre rättighetskydd än tidigare.<sup>22</sup> Dessutom brukar CC pröva rättighetsbegränsningens proportionalitet, dvs. ingreppets relation till syftet och möjligheten att nå detta.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det franska systemet ger möjlighet att stoppa en rättighetsinskränkande lag mellan antagande och utfärdande och att denna möjlighet är högst reell på grund av författningsrådets vetorätt. Om en rättighetsinskränkande lag inte stoppas på det stadiet är lagen giltig och måste ovillkorligen tillämpas av domstolarna.

---

<sup>20</sup> Nergelius s. 272.

<sup>21</sup> Ytterligare om detta i Nergelius s. 273 ff.

<sup>22</sup> Nergelius s. 281.

### *Folkrätt*

Frankrike har en monistisk syn på förhållandet mellan nationell och internationell rätt. I normalfallet gäller alltså att folkrättsliga överenskommelser som ratificerats eller undertecknats av presidenten normhierarkiskt har högre rang än franska lagar. De är också direkt tillämpliga vid franska domstolar. Lagars förenlighet med exempelvis Europakonventionen kan prövas av en fransk domstol, och därvid kan lagen få komma att vika för en konventionsförpliktelse. Traktaters förenlighet med konstitutionen kan dock inte komma under vanlig domstols prövning. Generellt är franska domstolar försiktiga med att tillämpa rättighetsregler i folkrättsliga konventioner annat än subsidiärt, dvs. då nationella regler saknats.<sup>23</sup>

#### **5.2.5 Storbritannien**

Storbritannien skiljer sig från de övriga länderna i denna presentation främst genom avsaknaden av skriven grundlag. Ett annat karakteristiskt drag i den brittiska statsrätten är parlamentets i stort sett oinskränkta suveränitet att stifta vilka lagar som helst i vilket ämne som helst, utan att domstolarna under några omständigheter kan åsidosätta dem vare sig av materiella eller formella skäl.

Några undantag finns från denna mycket starka suveränitetsregel. För det första kan parlamentet aldrig binda framtida parlament, vilket i sig är ett skäl till varför en skriven grundlag är så svår att tänka sig i det brittiska systemet. För det andra är Storbritannien medlem av EU, och enligt *European Communities Act* av 1972 tillerkänns EG-rättens regler direkt effekt i Storbritannien. Vid normkonflikter skall dessutom EG-rätt ha företräde framför av parlamentet stiftade lagar. Naturligtvis är dock denna uttryckta normhierarki inte mer bindande än att parlamentet kan avskaffa den (jag bortser här från de politiska implikationerna av en sådan åtgärd).

Huvudprincipen om parlamentets suveränitet balanseras emellertid av att en stor del av normmassan i engelsk rätt alltjämt utgörs av *common law*. Reglerna i *common law* utformas och utvecklas i av domstolarna i rättspraxis i enlighet med tusenåriga traditioner.

---

<sup>23</sup> Nergelius s. 287.

Här har domstolarna det avgörande inflytandet, och prejudikaten har bindande kraft. Visserligen kan parlamentet ingripa genom att stifta en lag på ett område som det anser bör regleras, och lagen får då företräde framför common law. Domstolarna brukar emellertid ge sådana lagar en relativt snäv tolkning enligt ordalydelsen. Enligt traditionell brittisk uppfattning kan skrivna lagar nämligen endast korrigerade de hävdvunna principer som mejslats fram i common law. Den uppfattningen är måhända inte förenlig med den höga lagstiftningstakten i ett modernt samhälle, men betydelsen av common law kvarstår.<sup>24</sup>

I den nationella rätten återfinns traditionellt en stor del av rättighetsskyddet i common law. Det innebär att fri- och rättigheternas ställning inte blir starkare än domarkåren vill göra den, och benägenheten att skydda rättigheter kan ju variera över tid. Många ser emellertid detta som en styrka i det brittiska systemet, särskilt i kombination med domarnas synnerligen starka ställning och självständiga mentalitet.

I common law har sålunda utvecklats regler till skydd mot husrannsakan<sup>25</sup> och till skydd för interners rätt till fri och hemlig kommunikation med sitt juridiska ombud.<sup>26</sup> Uppfattningen har varit att när common law genom gamla regler eller nytolkning erbjuder ett lika bra rättighetsskydd som Europakonventionen, så finns det ingen anledning för konventionen att påverka ställningstagandet i ett konkret mål. Denna renässans för rättighetsskyddet enligt klassisk brittisk tradition tycks ha ägt rum mot bakgrund av att metoden anses ha en mängd fördelar både praktiskt, rättsligt och politiskt.

Emellertid införlivades Europakonventionen med brittisk rätt genom *Human Rights Act* 1998, och i och med denna lag blev konventionen omedelbart gällande rätt i domstolarna. *Human Rights Act* föreskriver att parlamentets lagstiftning så långt möjligt måste tolkas i enlighet med konventionen. Detta innebär att lagstiftningen tolkas konventionskonformt även om det kan strida mot parlamentets intentioner, och detta gäller oavsett när lagen ifråga stiftades. Vidare gäller att inget offentligt organ får handla i strid med konventionen. Detta gäller såväl domstolar som polis och lokala myndigheter, men inte parlamentet som sådant.

<sup>24</sup> Nergelius s. 300.

<sup>25</sup> *Entick v. Carrington*, som också allmänt framhöll ämbetsmännens skyldighet att ha laglig grund för sina åtgärder, redan 1765.

<sup>26</sup> *R. v. Secretary of State etc.*, 1993.

Precis som med European Communities Act gäller, åtminstone i teorin, att denna lag kan avskaffas genom ett enkelt parlamentsbeslut. I praktiken kan det emellertid se annorlunda ut och diskussionen i doktrin och praxis kring normhierarkin i brittisk rätt är inte så entydig som principen om parlamentarisk suveränitet kan ge vid handen.

#### *Materiellt skydd för den personliga integriteten*

Principen om hemmets okränkbarhet slogs fast i några rättsfall på 1600- och 1700-talen. Innebörden av dessa var att beslut om husrannsakan som utfärdats av regeringsledamöter inte var giltiga, eftersom sådana beslut måste utfärdas av domstolar. Överhuvudtaget gäller att myndigheter och myndighetspersoner måste kunna peka på rättsligt stöd för sina åtgärder i enlighet med principen om *rule of law*.

Regler om bland annat husrannsakan och om telefonavlyssning finns i lagar antagna av parlamentet, såsom *Interception of Communications Act*, *Data Protection Act* och *Police and Criminal Evidence Act*.

#### *Rättskydd i domstolarna*

En person som anser sig ha blivit behandlad i strid med någon regel i Europakonventionen eller i strid med lag kan klaga hos domstol. Detta kallas för judicial review och utgör en laglighetsprövning av myndighetens kompetens att vidta åtgärder. Ett beslut eller annan åtgärd kan således underkännas för att rättsligt stöd saknas, men också för att det är "irrationellt", dvs. uppenbart strider mot förnuftet eller mot accepterade etiska standarder, eller för att det är uppenbart orimligt såtillvida att ingen förnuftig person skulle hålla med om det.

### **5.2.6 USA**

Konstitutionen har en synnerligen stark ställning i den amerikanska rättsordningen, både symboliskt och faktiskt. Inom ramen för den konstitutionella och juridiska debatten spelar skyddet för de medborgerliga rättigheterna en mycket stor roll. De medborgerliga



rättigheterna finns intagna i ett tillägg till konstitutionen som benämns Bill of Rights och som i själva verket är de tio första tilläggsartiklarna till konstitutionen, vilka antogs samtidigt 1789. Sedan 1803 har de federala domstolarna rätt att pröva lagstiftningens förenlighet med konstitutionen och en rikhaltig praxis har vuxit fram i rättighetsfrågor. Till detta kommer att konstitutionen är utomordentligt svår att ändra, vilket ger domstolarna, särskilt den federala högsta domstolen (*Supreme Court*), stort inflytande på den konstitutionella utvecklingen. I rättspraxis är historiska argument och hänvisningar till grundlagsfäderna vanliga. I anslutning till denna praxis finns en enorm doktrin, vilket gör amerikansk konstitutionell rätt svåröverskådlig för andra än experter. Diskussionen kring den personliga integriteten är omfattande och täcker in en mängd företeelser som kanske inte skulle räknas till det skyddade området i andra länder: frågor om obligatorisk skolgång och undervisningens innehåll, metoder inom psykiatrisk tvångsvård, abort och dödshjälp (som ett ingrepp i den fysiska integriteten), krav på viss klädsel med mera.

Beträffande hemfriden och den personliga integriteten stadgar konstitutionens fjärde tillägg följande:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

Genom denna bestämmelse skyddas alltså enskildas rätt att vara säkra i sina bostäder, och skyddet omfattar även dokument och ägodelar. Kroppsvisitationer, husrannsakingar och beslag kan bara göras på sakliga grunder; beträffande husrannsakan krävs dessutom husrannsakingens order. Tillståndet skall specificera vilket bostad som skall undersökas, vilken person som skall gripas eller vilken egendom som skall beslagtas.

Enligt ett rättsfall från 1972 omfattas hemlig telefonavlyssning av det fjärde tillägget, det vill säga att det krävs tillstånd för sådan avlyssning. Information som erhållits genom olaglig avlyssning, eller för den delen genom olagliga husrannsakingar eller beslag, får på grund av processrättsliga regler normalt inte användas som bevis i rättegångar. Denna omständighet utgör i sig ett starkt skydd

för rättigheten.<sup>27</sup> Emellertid har amerikanska HD varit ganska restriktiv när det gäller att hänföra en del typiska polisåtgärder till området som skyddas av det fjärde tillägget. Exempelvis är anteckningar om vilka telefonnummer som rings från en viss telefon inte skyddade och inget tillstånd krävs alltså för att samla in sådana uppgifter. Skälet till detta är att det rör sig om information som telefonabonnten frivilligt lämnar ifrån sig till teleoperatören. Samma princip gäller för information om banktransaktioner som en bankkund lämnar till sin bank: kunden får stå risken för att informationen lämnas vidare till myndigheterna. På samma sätt får polisen be postverket registrera vilken post som skickas från och anländer till en viss adress; skyddet i fjärde tillägget gäller alltså enbart korrespondensens innehåll.<sup>28</sup>

### *Skyddet i domstolarna*

Det första kravet för att en domstol skall kunna pröva en lags eller myndighetsåtgärds förenlighet med konstitutionen är att det finns samband med en konkret, pågående tvist. Abstrakt normkontroll saknas i det amerikanska systemet, liksom möjlighet att pröva hypotetiska rättsfrågor i ett konkret fall – det måste finnas en reell konflikt. Om inga hinder föreligger måste dock domstolen ex officio pröva alla rättsfrågor som väckts i ett mål, även frågan om grundlagsenlighet om den är aktuell och nödvändig för att avgöra målet.<sup>29</sup>

En lag som befunnits strida mot konstitutionen kan inte läggas till grund för ett avgörande i målet. Eftersom Högsta domstolens avgöranden är bindande för de lägre domstolarna innebär dock detta i praktiken att lagen blir ogiltig, även om den inte blir det formellt.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> I Sverige gäller principen om fri bevisprövning, vilket innebär att bevisning som erhållits på olaglig väg ändå kan komma att användas i domstol.

<sup>28</sup> Tribe s. 1390 ff, som också diskuterar och skarpt kritiserar principen som varande såväl "kontra-intuitiv" som tekniskt irrelevant.

<sup>29</sup> Nergelius s. 393.

<sup>30</sup> A st.

### 5.3 Litteraturlista

- Andenæs, Johannes, *Statsforfatningen i Norge*. Niende utgave ved Arne Fliflet. Universitetsforlaget 2004.
- Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*. Iustus 1997.
- Cohen, William & Danelski, David J., *Constitutional Law. Civil Liberty and Individual Rights*. 3rd ed., Foundation Press 1994.
- Fenwick, Helen, *Civil Liberties and Human Rights*. 4th ed., Routledge Cavendish 2007.
- Kortmann, Constantijn & Prakke, Lukas (eds.). *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Kluwer 2004.
- Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Fritzes 1996.
- Suoksi, Markku, *Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo akademi, 2002.
- Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*. 2nd ed., Foundation Press 1988.
- Zahle, Henrik, *Danmarks riges grundlov med kommentarer*. Jurist- og økonomforbundets forlag 2006.

Behov och överväganden

## 6 Behovet av ett förstärkt skydd för den personliga integriteten

### 6.1 Utgångspunkter enligt kommitténs direktiv

När det gällde behovet av en ny utredning om skyddet för den personliga integriteten anförde regeringen i kommitténs direktiv att det är ett väsentligt inslag i en demokratisk rättstat att man värnar om individens frihet och ger den enskilde ett starkt skydd mot olika otillbörliga kränkningar av privatlivet (dir. 2004:51). Även om den svenska lagstiftningen generellt sett väl lever upp till dessa krav var det likväl rimligt att en mer övergripande analys av de olika bestämmelserna av betydelse för den personliga integriteten görs med inte alltför långa tidsintervall. Också frågan om en generell bestämmelse till skydd för den personliga integriteten var av sådant slag att det vore fel att betrakta den såsom en gång för alla utredd. Regeringen påpekade att det vid tillfället var över 35 år sedan en parlamentarisk kommitté senast fick i uppdrag att överväga frågan. Sedan den kommittén gjorde sina överväganden hade utvecklingen i samhället inneburit att frågan fått aktualitet på nytt.

Regeringen framhöll att det både i den allmänna debatten och i riksdagen vid ett flertal tillfällen framställdes krav om ett förstärkt skydd för den enskildes integritet. Kraven hade främst gällt integritetsskyddets förhållande till informationstekniken (IT), till en effektiv brottsbekämpning och till massmedierna.

I direktiven kommenterade regeringen också i korthet de gällande grundläggande bestämmelserna om integritetsskydd. Med avseende på personuppgiftslagen (1998:204) och särregleringen på personuppgiftsområdet samt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, konstaterade regeringen att det på IT-området redan finns en omfattande lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Det kunde dock, bl.a. med hänsyn till den snabba

utvecklingen, finnas anledning att översiktligt granska om den befintliga lagstiftningen ger ett tillfredsställande skydd på IT-området.

Regeringen konstaterade vidare att den grundläggande bestämmelsen om integritetsskyddet på IT-området finns i grundlag, 2 kap. 3 § andra stycket RF. Enligt den bestämmelsen skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Regeringen påpekade att denna bestämmelse skiljer sig från den övriga regleringen i 2 kap. RF och hänvisade till uttalandena i förarbetena (prop. 1987/88:57):

En sådan grundlagsregel som här avses får naturligtvis inte samma rättsliga betydelse som flertalet av fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. RF (jfr dock 19 §). Genomgående för de senare reglerna är att de innebär att det allmänna inte får vidta vissa åtgärder annat än med lagstöd. De ålägger med andra ord det allmänna att vara passiv i andra situationer. Vad som ter sig mera adekvat i detta fall och som också blir innebörden av en grundlagsregel av här skisserat slag är lagstiftaren i stället åläggs att vara *aktiv* genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning.

En fråga är enligt regeringen alltså om det är lämpligt och möjligt att utforma en grundlagsbestämmelse om skyddet för integriteten så att den får samma slags rättsliga betydelse som de flesta andra reglerna i 2 kap. RF. Regeringen hänvisade till konstitutionsutskottets uttalande att siktet bör vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten (bet. 1998/99:KU15). Ett sätt att påbörja ett sådant arbete var att se över den grundläggande bestämmelsen härom i regeringsformen. Regeringen påpekade att en annan fråga därför är om en grundlagsbestämmelse bör utformas så att den inte hänvisar till något tekniskt förfarande, som automatisk databehandling. Slutligen fanns det i denna del anledning att granska om den lagstiftning som finns till skydd för den personliga integriteten utanför IT-området är tillräcklig och överväga om det i lag behövs grundläggande skyddsbestämmelser som är generellt tillämpliga.

## 6.2 Kommitténs kartläggning och analys har visat att lagstiftaren inte lägger tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekter

### 6.2.1 Generella iakttagelser beträffande hur integritetsskyddshänsyn beaktas vid utarbetandet av ny lagstiftning

I sitt delbetänkande har kommittén efter genomförd kartläggning konstaterat att rättighetsbegränsande lagstiftning ofta arbetas fram utan att konsekvenserna för integritetsskyddet tillräckligt beaktas (SOU 2007:22 s. 445 f.). Kommittén framhöll 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 framhöll att det får en rad negativa konsekvenser om kvaliteten i lagstiftningen eftersätts. Det kan leda till att skyddsbehov av olika slag inte uppmärksammas eller får för liten uppmärksamhet i förhållande till andra intressen. Det kan också leda till att lagstiftningen blir osammanhängande, motsägelsefull och mindre väl förenlig med sitt syfte. Alla dessa slag av kvalitativa tillkortakommanden hade kommittén påträffat vid sin kartläggning av den svenska integritetsskyddslagstiftningen.

När det gällde kvaliteten i *beredningsunderlaget* för det lagstiftningsarbete som sker i dag konstaterade kommittén att kraven på effektivitet och snabba resultat var högre än tidigare. Händelser i omvärlden och ett uppskruvat politiskt och medialt tryck ställer oftare krav på omedelbara åtgärder från statsmakternas sida. I kombination med inbesparingar på kommittéväsendet har en vanlig följd blivit att tiden för utredningsarbete krympts till ett år eller mindre. Vanligt är också att arbetet skyndas på genom att helt förläggas inom ett departement eller anförtros en departemental arbetsgrupp eller en intern utredare. Kravet på snabbare resultat i utredningsarbetet motsvaras bara delvis av att modern informationsteknik gör det möjligt att snabbt och enkelt inhämta material, framställa texter och liknande. Denna från kvalitetssynpunkt betänkliga utveckling var enligt kommittén mycket tydlig på integritetsskyddsområdet. Även stora, principiellt viktiga och

nyskapande reformer har genomförts eller föreslås bli genomförda utan underlag i form av aktuella kommittébetänkanden.

Kommittén framhöll att lagstiftningsärendena inom Regeringskansliet inte heller ägnas lika stor omsorg som tidigare. Vidare tilldelas remissorganen många gånger så kort tid för att avge synpunkter att deras genomgång och analys blir grund. Därtill är remissinstanserna ofta inte lika villiga som tidigare att lägga ned tid och ansträngning på att avge yttranden över remisser. Även domstolarna, vars yttranden traditionellt haft en väsentligt kvalitetshöjande betydelse i lagstiftningsfrågor, förklarade sig numera ofta, med hänvisning till tidsnöd och personalbrist, inte kunna avge något fullständigt remissvar. Till detta kom att Lagrådet, som har en viktig kontrollfunktion i lagstiftningsarbetet, ofta har en pressad arbetssituation samtidigt som antalet ledamöter har reducerats.

Även *EU-lagstiftningen* borde enligt kommittén uppmärksammas när man analyserar i vad mån integritetshänsyn beaktas då lagstiftning utarbetas. På alla de områden där medlemsstaterna inte har vetorätt får Sverige ibland acceptera lagstiftning som av integritetsskyddshänsyn måhända annars inte skulle ha införts eller som i varje fall skulle ha föregåtts av ett sedvanligt nationellt utrednings- och remissförfarande samt underkastats Lagrådets granskning.

Kommittén framhöll också den *proportionalitetsprincip* som följer av såväl 2 kap. 12 § RF som Europakonventionen och som innebär att inskränkningar i integritetsskyddet får göras endast om det motstående intresse som skall tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig. En proportionalitetsprincip kan emellertid i vid mening sägas gälla för all lagstiftning därigenom att lagstiftaren alltid bör ställa sig frågan om en åtgärd framstår som proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de motstående intressen som kan finnas. För att rätt kunna bedöma proportionaliteten av en viss åtgärd krävs kännedom både om behovet och de positiva effekterna av åtgärden i fråga och om de motstående intressena och åtgärdens negativa effekter för dessa. Framför allt i detta sistnämnda avseende konstaterade kommittén vid sin genomgång betydande brister.

Orsakerna till *ändrade bedömningar* från lagstiftarens sida beträffande integritetsskyddets vikt hade inte heller alltid kommit till klart uttryck. Kommittén påpekade att bedömningar som lagstiftaren en gång gjort och som varit giltiga i den situation som



då rådde kunde behöva omprövas när förhållandena eller lagstiftarens egna värderingar förändras. Beroende på omständigheterna kan sådana omprövningar resultera i ett starkare eller svagare integritetsskydd. Kommittén framhöll att det var angeläget att lagstiftaren klart anger orsakerna till att integritetsskyddet i ett visst lagstiftningsärende viktas på ett annat sätt än vad som tidigare har befunnits rimligt och riktigt. När lagmotiven är vaga på denna punkt lämnas fältet fritt för spekulationer om anledningen till att integritetsskyddet ansetts mindre viktigt och till att orsakerna härtill inte nedtecknats. Tydliga förklaringar kan inte heller anses obehövligen med hänvisning till att anledningen till en omsvängning ligger i så öppen dag att den inte behöver förklaras. Flera, eventuellt samverkande, förklaringar är ofta tänkbara.

Kommittén framhöll också *vikten av systematisering vid behandlingen av frågor om integritetsskydd*. Ett påfallande drag i den lagstiftning som på olika sätt berör skyddet för den personliga integriteten är att integritetskänsliga åtgärder av olika slag sällan sätts in i ett systematiskt sammanhang. Detta kan leda till att de additiva effekterna av ny lagstiftning som begränsar den personliga integriteten inte blir tillräckligt uppmärksammade. Ett annat problem framhölls vara att det inbördes förhållandet mellan olika slags integritetsbegränsande åtgärder inte ägnas någon stor uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet. Från systematisk synpunkt finns det också anledning att skilja mellan å ena sidan lagstiftning som medför begränsade integritetsförluster för den som drabbas samt å andra sidan sådan lagstiftning som för den enskilde innebär stora och ingripande integritetsskador. Kommittén framhöll att en allmän debatt präglad av saklighet och sinne för proportioner försvåras genom att frågeställningar av detta slag ges liten uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet.

Kommittén underströk också *vikten av medborgerlig förankring* när det i synnerhet är fråga om lagstiftning som engagerar befolkningen och berör dess dagliga liv, såsom är fallet med en stor del av den integritetsskyddsrättsliga lagstiftningen. En grundläggande svårighet härvidlag är att kunskap till stor del saknas om vad som utgör en allmän medborgerlig uppfattning. I en del frågor kan det antas att synen på integritetsskyddet är så delad att det över huvud taget inte finns någon uppfattning som kan kallas allmän. Även om detta saknas emellertid säker kunskap. Kommittén påpekade att ett av flera olika sätt är att förbättra kunskapen om attityder och

uppfattningar i samhället är att låta företa professionella enkätundersökningar.

Även *teknikutvecklingen* och *tillsynsmyndigheternas roll* har, menade kommittén, betydelse för möjligheterna att på ett kvalitativt tillfredsställande sätt beakta integritetsskyddshänsyn i lagstiftningsarbetet. Teknikutvecklingen frambringar ständigt mer avancerade verktyg som kan missbrukas i integritetskränkande syfte. Detta är inte något nytt fenomen utan något som flera gånger tidigare har föranlett statsmakterna att agera. I dagens samhälle är de teknikrelaterade riskerna för integritetskränkningar mångfaldigt större än tidigare, samtidigt som det även utvecklas tekniker för att förhindra eller begränsa skadeverkningarna. Kommittén framhöll att vad som emellertid är påfallande är att lagstiftaren inte har någon samlad kontroll över utvecklingen och därmed också begränsade möjligheter att vidta strategiska och riktade åtgärder när sådana behöver sättas in liksom att bedöma i vad mån en ny företeelse som tycks utgöra ett hot mot privatlivets skydd trots allt bejakas av allmänheten. Någon statlig myndighet med uppgift att följa utvecklingen och att slå larm när en situation uppkommit som tycks fordra ett ingripande i form av lagstiftning eller annat från det allmännas sida finns inte. Avsaknaden av ett sådant vakande öga har banat väg för privata initiativ, men från integritetsskyddssynpunkt är dessa knappast tillräckliga.

### 6.2.2 Andra iakttagelser

Vid sidan av de nu nämnda, mycket generella iakttagelser beträffande hur integritetsskyddshänsyn beaktas vid utarbetandet av ny lagstiftning, har kommittén vid sin kartläggning funnit brister av annat slag både vad gäller metodik och enskildheter i lagstiftningen.

Sälunda hade konsekvenserna för integritetsskyddet beaktats endast i obetydlig omfattning i det arbete som dittills hade bedrivits för att *effektivera statsförvaltningen*. Det fanns därför anledning att understryka vikten av att det i kommande reformarbeten görs uppföljningar och analyser av hur skyddet för den enskildes integritet påverkas av vidtagna och föreslagna effektiviseringsåtgärder. Kommittén framhöll att det först därigenom blir möjligt att på ett riktigt sätt göra de nödvändiga avvägningarna mellan behovet av effektivitet och behovet av integritetsskydd.

Kommitténs analys av det inte helt lättillgängliga området för *registerförfattningar* visade att skyddet för den personliga integriteten skulle förbättras väsentligt om regelverket utformades enhetligare, tydligare och mer i överensstämmelse med bestämmelserna i framför allt sekretesslagen.

Några särregler i lagstiftningen om *barns integritetsskydd* finns inte. Kommittén konstaterade att det skydd för den personliga integriteten som tillkommer vuxna personer i princip också omfattar barnen. Vad som emellertid gjorde det motiverat att ändå särskilt analysera barnen situation är den nödvändiga men i vissa fall kanske alltför långtgående begränsning av deras integritetsskydd som följer av att de står under förmyndarskap. Kommittén menade att lagstiftningen i vissa fall kunde förefalla oklar och motsägelsefull, vilket kunde ge upphov till ovisshet om var gränserna för barnens integritetsskydd egentligen går. I andra fall hade lagstiftaren däremot otvetydigt löst konflikten mellan barnens och föräldrarnas rättigheter till föräldrarnas fördel. Det kunde ifrågasättas hur väl grundade dessa överväganden är och i vad mån lagstiftaren verkligen haft klart för sig att barnen principiellt och enligt FN:s barnkonvention har lika stor rätt till skydd för sin personliga integritet som vuxna. Exempelvis utgjorde lagstadgade krav på samtycke i många situationer ett mycket bra skydd för att vuxnas integritet inte kränks, men ett bräckligt skydd för barnens integritet i de fall då barnet och dess vårdnadshavare inte har sammanfallande intressen. Av sådana skäl är det angeläget att det vid lagstiftning som begränsar den personliga integriteten eller specifikt berör barns förhållanden, ges tillräcklig uppmärksamhet åt den särskilda problematik som barnens behov av integritetsskydd innebär. För framtiden borde det kunna undvikas att barnens integritetsskydd slentrianmässigt får vika för föräldrarnas rätt att bestämma över sina barn.

När det gällde *brister i enskildheter* ansåg kommittén att till de mest iögonfallande hörde att Säkerhetstjänstkommissionens starkt kritiska synpunkter på tvångsmedelsanvändningen inom Säkerhetspolisen ännu inte hade föranlett någon ny ordning för insyn och kontroll. Inte heller hade någon ny polisregisterlagstiftning kommit till stånd trots att regeringen redan på 1990-talet konstaterade att en översyn var behövlig av hänsyn till integritetsskyddet. Enligt kommittén var denna passivitet från lagstiftarens sida desto mer anmärkningsvärd som det under hela 2000-talet har förekommit ett omfattande och energiskt rättsligt reformarbete i syfte att ge

polisen tillgång till ännu mer integritetskänslig information. Den reform som i yttrandefrihetens intresse genomfördes år 2003 och som innebar att envar gavs möjlighet att på ett enkelt sätt skaffa sig grundlagsskydd för all sin kommunikation över Internet, utgjorde ett annat särskilt tydligt exempel på otillräckligt hänsynstagande till integritetsskyddet i lagstiftningen.

### **6.3 Den personliga integriteten saknar ett eget skyddsvärde enligt regeringsformens rättighetskapitel**

#### **6.3.1 En jämförelse mellan Europakonventionens krav m.m. och det svenska grundlagsskyddet för den personliga integriteten**

##### **6.3.1.1 Europakonventionen kräver inte att skyddet skall ha en viss konstitutionell nivå**

Artikel 8 i Europakonventionen ger uttryck för att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikeln anger också under vilka förutsättningar den enskildes rättigheter får inskränkas.

Bestämmelserna i 2 kap. RF reglerar egentligen inte främst fri- och rättigheterna som sådana utan möjligheterna att begränsa dem (Fredrik Sterzel, Författning i utveckling, Rättsfondens skriftserie, 1998 s. 42 f). Någon motsvarighet till den *rättighetskatalog* som Europakonventionen innehåller finns alltså inte i den svenska grundlagen. Skyddet i 2 kap. RF tar i stället sikte på att begränsa riksdagens makt att stifta lag i vissa fall. På så sätt garanterar 2 kap. RF den enskilde en rätt till skydd för sin personliga integritet. Detta skydd är emellertid långtifrån heltäckande. Skyddet omfattar inte något annat än förbud mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § första stycket), kroppsliga intrång och husrannsakan samt rätt till förtrolig kommunikation (2 kap. 6 §). Under vilka förutsättningar detta skydd får inskränkas föreskrivs i 2 kap. 12 § RF.

Vid en jämförelse mellan skyddet för den enskildes personliga integritet såsom det är uttryckt i artikel 8 i Europakonventionen och i 2 kap. RF, kan det alltså konstateras att det svenska grundlagsskyddet inte innehåller någon rättighetskatalog och inte heller på ett heltäckande sätt anger under vilka förutsättningar den

enskildes rätt till skydd får inskränkas. Innebär dessa omständigheter att svensk rätt inte uppfyller konventionens krav? Nej, en sådan slutsats kan man förmodligen inte dra, eftersom konventionen inte ställer något krav på att skyddet skall ha en viss konstitutionell nivå.

De fri- och rättigheter som omfattas av Europakonventionen skall dock i den nationella rättsordningen fullt ut ha det skydd som konventionen föreskriver, vilket 2 kap. 23 § RF erinrar om när det gäller ny regelgivning, oavsett normnivå. Att man väljer att ge vissa fri- och rättigheter ett grundlagsskydd får alltså inte innebära att andra fri- och rättigheter ges ett *sämlre* skydd än vad Europakonventionen anger. De konventionsbundna fri- och rättigheterna skall således i den nationella rättsordningen ha en sådan skyddsnivå i förhållande till varandra som konventionen föreskriver. På detta sätt kan frågan om att ge vissa, men inte andra, fri- och rättigheter ett grundlagsskydd få betydelse för det svenska rättighetsskyddets förenlighet med Europakonventionen. Allmänt sett torde det också vara lättare att hävda den nationella rättsordningens förenlighet med konventionen ju högre normnivå de däri angivna rättigheterna har.

Svaret på frågan om svensk rätt materiellt skyddar den enskildes integritet i enlighet med kraven i artikel 8 i Europakonventionen finner man alltså främst genom en granskning av skyddsregleringen i vanlig lag. Frågan kommer därför inte att behandlas från ett grundlagsperspektiv närmare än vad som nu skett, utom i ett avseende. Det gäller frågan om den svenska offentlighetsprincipen kan anses förenlig med Europakonventionen när det gäller den enskildes rätt till skydd mot spridning av uppgifter om dennes personliga förhållanden, som behandlas nedan.

### 6.3.1.2 Offentlighetsprincipen utgör inget problem i förhållande till Europakonventionen

#### *Frågeställningen*

Kan det – för frågan om svensk rätt uppfyller Europakonventionens krav – ha betydelse att den svenske lagstiftaren har gett rätten till insyn en större tyngd än rätten till skydd för enskilds personliga förhållanden? Det är nämligen fallet, eftersom endast insynsrätten fullt ut är skyddad i grundlag. När man besvarar frågan måste man

beakta att grundlagen själv medger en regelgivning i vanlig lag till skydd för enskilds personliga förhållanden som innefattar väsentliga begränsningar i rätten till insyn. I *realiteten* torde därför skyddet för enskilds personliga förhållanden nära nog fullständigt uppfylla kraven enligt konventionen genom de grundlagsenliga insynsbegränsningar som återfinns i framför allt sekretesslagen.

När det gäller den enskildes intresse av att handlingar som berör hans privata förhållanden inte utan starka skäl lämnas ut till andra, måste hänsyn i viss mån tas till de skilda synsätt som råder i olika länder (Danelius s. 316 f.). Som exempel kan nämnas att domstolsakter, som innehåller information om privata förhållanden, i Sverige är tillgängliga för vem som helst, medan så inte är fallet i andra konventionsstater. Ett annat exempel är att det i andra länder kan framstå som stötande att som i Sverige göra inkomst- och förmögenhetstaxeringar till offentliga uppgifter. Av sådana exempel framgår att de privata förhållanden som myndigheter är ålagda att behandla som sekretessbelagd information varierar kraftigt från land till land. Det är knappast möjligt att på grundval av konventionen uppställa stränga krav på sekretess i fråga om enskilda personers förhållanden. Tvärtom är det naturligt att här ge varje konventionsstat stor rörelsefrihet och att inte kräva mera, på grundval av artikel 8, än att särskilt känslig information, t.ex. om medicinska förhållanden, behandlas på ett ansvarsfullt sätt och inte görs i onödan tillgänglig för andra än dem som har ett legitimt intresse av att få del av informationen.

Europakonventionen innehåller ingen bestämmelse som särskilt tar sikte på rätten att få information, t.ex. i form av att myndigheter under vissa förutsättningar är skyldiga att lämna ut information till enskilda. En fråga av det slaget har i princip besvarats nekande av Europadomstolen i målet *Leander mot Sverige* (dom den 27 mars 1987). Skyddet för yttrandefriheten i artikel 10 anses däremot innefatta en rätt att motta information (Danelius s. 405 f.).

#### *Överväganden inför det svenska EU-medlemskapet*

Frågan om förhållandet mellan den svenska offentlighetsprincipen och Europakonventionen synes inte ha diskuterats då konventionen inkorporerades i svensk lagstiftning. Inför *Sveriges anslutning till EU* behandlades däremot motsvarande fråga av Grundlags-

utredningen inför EG, eftersom det kunde konstateras att svensk rätt och EG:s gemenskapsrätt principiellt skiljde sig åt i några betydelsefulla avseenden (SOU 1993:14 s. 214 f.).

För det första hade den svenska principen om allmänna handlingars offentlighet inte någon motsvarighet i gemenskapsrätten, vars utgångspunkt tvärtom var att myndigheters handlingar inte är offentliga utan särskilt beslut därom. Numera är dock en offentlighetsprincip beträffande EU-institutionernas handlingar fördragsfäst genom artikel 255 i EU-fördraget.

För det andra fanns det en skillnad när det gällde uppgifter om enskilda i allmänna handlingar. I Sverige hade i någon mån den enskildes integritetsskydd fått vika till förmån för offentlighetsprincipen medan integriteten i flera av medlemsstaterna, och i förslag till normgivning inom gemenskaperna, tillmättes avgörande betydelse.

För det tredje saknade det svenska meddelarskyddet motsvarighet inom EU även om ett skydd för massmediernas källor fanns i några stater och då ytterst tjänade samma syfte som meddelarfriheten. Grundlagsutredningen inför EG anförde att offentlighetsprincipen kan ses som en del av, eller kanske snarare en förutsättning för, den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten som regleras i 2 kap. RF (a. bet. s. 185). Principen om allmänna handlingars offentlighet syftar till att bereda allmänheten insyn i myndigheternas arbete och därigenom främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Meddelarfriheten kunde enligt utredningen sägas vara en särskilt vidsträckt yttrandefrihet i förhållande till främst nyhetsmedierna. Utredningen framhöll att båda principerna hade gällt i vårt land sedan cirka 200 år. De hade därigenom kommit att bli fast inrotade begrepp som satt sin prägel på den svenska förvaltningen och påverkat attityder och värderingar i samhället. De hade därmed också i den offentliga debatten kommit att framstå som några av de viktigaste frågorna inför ett eventuellt svenskt EG-medlemskap.

Utredningen föreslog inte någon grundlagsändring såvitt gällde principerna om allmänna handlingars offentlighet och meddelarfrihet. Inte heller föreslogs någon ändring i sekretesslagen. De krav på sekretess som gemenskapsrätten i olika avseenden ställde kunde enligt utredningen i allt väsentligt tillgodoses inom ramen för gällande rätt.

Vid riksdagsbehandlingen av proposition 1993/94:114 *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*

påpekade konstitutionsutskottet särskilt – i samband med frågan om överlåtelse av beslutanderätt till EG – den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskick (bet. 1993/94:KU21). Utskottet erinrade om att det redan i den inledande paragrafen i regeringsformen slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skulle kunna spela denna viktiga roll var offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hade stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Utskottet ansåg att den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § RF, som gav riksdagen rätt att överlåta beslutanderätt till EG ”så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i [regeringsformen och Europakonventionen]”, inte kunde anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbade dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Utskottet anförde vidare att i de fördrag som Sverige tillträdde vid ett medlemskap var gemenskapernas befogenheter på de områden där grundläggande konstitutionella system berördes utomordentligt begränsade. Tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen var liksom offentlighetsreglerna nationella angelägenheter. Gemenskapernas institutioner kunde enligt utskottet inte på fördragen grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden.

I slutakten till anslutningsfördraget avgav Sverige en förklaring vari det bl.a. heter: ”Offentlighetsprincipen – särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten – är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv”. De dåvarande medlemsstaterna ansåg inte att förklaringen utgjorde något hinder för ett svenskt medlemskap. De avgav emellertid en motförklaring vari de förutsatte ”att Sverige som medlem i EU kommer att fullt ut följa gemenskapsrätten i detta avseende”. Förklaringarna ansågs politiskt betydelsefulla men torde inte ha någon rättslig relevans, eftersom EG-rättsliga sekretessregler under alla förhållanden gäller i Sverige i den mån de är avsedda att tillämpas av medlemsstaterna, och lika givet är att EG-rätten inte hindrar att den svenska offentlighetsprincipen fortsätter att utgöra den generella grunden för de regler som gäller i Sverige.



*Genomförandet av EG:s dataskyddsdirektiv*

Även i samband med att EG:s dataskyddsdirektiv (95/46/EG) skulle genomföras i svensk lagstiftning genom främst personuppgiftslagen, aktualiserades frågan i vad mån tillämpningen av den svenska offentlighetsprincipen var förenlig med rätten till skydd för den personliga integriteten. Lagrådet konstaterade att regeringen som stöd för sin tolkning att direktivet var förenligt med offentlighetsprincipen hade åberopat en punkt i direktivets ingress som tillkom på svenskt initiativ i förhandlingarnas slutskede (prop. 1997/98:44 s. 234 f.). I denna punkt (punkt 72) angavs att direktivet gör det möjligt att vid genomförandet av bestämmelserna ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar. Även med beaktande av detta kände sig Lagrådet emellertid inte övertygat om att direktivet gick att förena med offentlighetsprincipen. De tolkningar som regeringen gjorde av de för denna fråga intressanta artiklarna framstod som pressade. Lagrådet anförde att det i sammanhanget måste beaktas att det övergripande syftet med direktivet var att för behandlingen av personuppgifter fastlägga en för medlemsländerna gemensam hög nivå till skydd för den personliga integriteten för att därigenom i sin tur skapa förutsättningar för ett fritt flöde av uppgifter mellan länderna. Den svenska offentlighetsprincipen torde enligt Lagrådet gå väsentligt längre än vad som gäller i de flesta EU-länder. En tillämpning av denna princip på personuppgifter medför således en lägre nivå vad gäller skydd för den personliga integriteten än i andra medlemsländer. Mot denna bakgrund var det enligt Lagrådet inte sannolikt att EG-domstolen skulle godta en tolkning av direktivet i den riktning som regeringen hade gjort. Det förelåg således en påtaglig risk att domstolen skulle finna offentlighetsprincipen oförenlig med direktivet. Lagrådet hade emellertid förståelse för att man inte vill göra ett ingrepp i offentlighetsprincipen utan att det står klart att så måste ske.

Regeringen delade inte Lagrådets farhågor rörande dataskyddsdirektivets förenlighet med offentlighetsprincipen (a. prop. s. 43 f.). Enligt regeringen fanns det inte någon bestämmelse i direktivet som inte gick att förena med denna princip. Vidare framhöll regeringen att offentlighetsprincipen är en svensk grundlagsskyddad rättighet med lång tradition som är en viktig del av det svenska statsskicket. Dess starka ställning och grundläggande betydelse för det svenska förvaltningssystemet var också välkänd i de

övriga medlemsstaterna. Enligt regeringen hade direktivet efter Sveriges inträde i EU förändrats på flera punkter av särskilt stor betydelse för frågan om förhållandet till offentlighetsprincipen. Förändringarna föranleddes av den svenska inställningen och syftade till att göra det möjligt för medlemsstaterna att förena regler om skydd för personuppgifter med en offentlighetsprincip.

Riksdagen delade regeringens bedömning i fråga om direktivets förenlighet med offentlighetsprincipen (bet. 1997/98:KU18).

#### *Tryck- och yttrandefrihetsberedningen*

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen sammanfattade i betänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96 Del 1) den svenska hållningen så att ”vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd annat än när det är alldeles nödvändigt” (s. 221 f.). I sina överväganden om hur EU-medlemskapet påverkar tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) utgick beredningen från denna svenska principiella inställning, trots att den, som beredningen menade, ”ännu inte har prövats av EG-domstolen”. Beredningen anförde att det är fråga om en grundläggande rättighet som skyddas i vår grundlag. De materiella reglerna har hittills fungerat väl och reglerna har en lång tradition och historia. Det fanns enligt beredningen därför allt skäl att värna om grundlagsregleringen enligt TF och YGL. Beredningen ansåg vidare att det skydd som reglerna i TF och YGL ger för yttrandefriheten i Sverige inte heller torde avvika på något anmärkningsvärt sätt från vad som i sak gäller till skydd för yttrandefriheten i flera andra jämförbara länder. Den långtgående svenska meddelarfriheten, det formalistiska och detaljerade ensamansvarssystemet och en särskild katalog över tillåtna ingrepp mot missbruk av yttrandefriheten framstod som det som är mest unikt för Sverige. Enligt beredningen föreföll även det svenska skyddet för privatlivet vara i viss mån avvikande från vad som är vanligt i andra EU-länder. I många jämförbara länder går detta skydd längre och utrymmet för yttrandefriheten är alltså vid avvägningen mot skyddet för privatlivet mindre än i Sverige. Att utrymmet för yttrandefriheten vid denna avvägning tillåts vara större i Sverige kunde enligt beredningen förklaras av den svenska offentlighetsprincipen. Förklaringen skulle vara att offentlighet är huvudregel enligt denna

princip, även i fråga om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sammanfattningsvis fann beredningen att det inte med hänsyn till EU-samarbetet finns anledning att nu genomgripande förändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten genom TF och YGL, men att utvecklingen inom EU kan innefatta skäl för ett mindre detaljerat skydd för tryck- och yttrandefriheten i framtiden. Avslutningsvis påpekade beredningen att även Europadomstolens tillämpning av Europakonventionen kan verka i denna riktning. Domstolen har t.ex. i mål om avvägning mellan skyddet för yttrandefriheten och skyddet för privatlivet tagit hänsyn till en mängd omständigheter i varje enskilt fall. Ett mindre detaljerat skydd för yttrandefriheten än det som gäller i dag var enligt beredningen lättare att förena med sådana avvägningar från fall till fall. Utrymmet för en sådan kasuistisk bedömning i domstolspraxis, som görs enligt de yttrandefrihetsregleringar som finns i flera andra länder, fick dock anses vara mindre i den svenska regelsystemet med dess detaljreglering i grundlagen.

#### *Sammanfattande slutsats*

Europakonventionen innehåller sålunda inte någon bestämmelse om rätt till insyn. I svensk lagstiftning har en sådan rätt getts grundlagsskydd i form av reglerna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. Sverige är det enda land i Europa som har en utförlig reglering av denna rätt på grundlagsnivå. Inom EU finns dock numera en fördragsgaranterad rätt till insyn i Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, artikel 255 i EU-fördraget. EU:s rättighetsstadga innehåller i artikel II-102 en i princip oinskränkt rätt till EU-dokument, oavsett medium.

Den svenska ordningen med en grundlagsfäst offentlighetsprincip kan inte sägas ha utsatts för något direkt hot på grund av Sveriges medlemskap i EU. En annan sak är att svårigheter ibland tillstött i EU-samarbetet på grund av den tröghet till förändring som det innebär att ha detaljerade regler om handlingsoffentlighet inskrivna i grundlag. Den svenska inställningen har emellertid hela tiden varit, som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen påpekar, att ”vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd annat än när det är alldeles nödvändigt”.

I förhållande till Europakonventionen är det inget problem att rätten till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden getts en i svensk lagstiftning – på en konstitutionell nivå – underordnad ställning i förhållande till rätten till insyn. Anledningen är att det, möjligen med enstaka undantag, torde finnas ett tillfredsställande skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden genom reglerna i sekretesslagen. En komplicerande faktor kan synas vara att det svenska systemet inte ger möjlighet för den enskilde, vars uppgifter det är fråga om, att i rättslig ordning begära att uppgifter om honom eller henne skall skyddas. Man torde kunna se på denna omständighet så, att om man från Europakonventionens perspektiv kan acceptera den svenska ordningen med en överordnad offentlighetsprincip och med skyddsregler som undantag från denna princip, får man även acceptera frånvaron av klagorätt för den berörde enskilde. Det svenska systemet innebär ju att lagstiftaren på förhand har avgjort att rätten till insyn är en överordnad rätt. Att möjligheten att föra talan mot det allmänna rör rätten till insyn, och inte rätten till skydd, kan i så fall ses som en godtagbar konsekvens av denna ordning.

#### **6.3.1.3 Det är svårt att bedöma vilken betydelse Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kommer att få**

Den europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kommer att ingå som en del i EU:s rättsordning när EU:s reformfördrag har ratificerats av samtliga medlemsstater, vilket förväntas ske i januari 2009. I händelse av normkonflikt kommer stadgan då att ha företräde gentemot medlemsstaternas lagstiftning oavsett normnivå. EG-domstolen kommer att vara det enda organ som har behörighet att tolka stadgan. Detta gäller även de bestämmelser som syftar till att begränsa stadgans genomslag i EU:s medlemsstater. Vilken betydelse stadgans materiella bestämmelser om rättighetsskydd kommer att få i medlemsstaterna när den blir rättsligt bindande är därför svårt att närmare bedöma. Det är möjligt att stadgan till en början främst kommer att få betydelse indirekt genom att rättigheter som redan finns i Europakonventionen och i medlemsstaterna kommer att tillämpas i enlighet med stadgan och få sin innebörd preciserad genom det sätt varpå EG-domstolen kommer att tolka bestämmelserna i stadgan.

### 6.3.2 Regeringsformen undviker frågan varför ett skydd för den personliga integriteten behövs

#### 6.3.2.1 Regeringsformens skydd för den personliga integriteten är kopplat till intresset av den fria åsiktsbildningen

Fri- och rättighetsutredningen, vars förslag låg till grund för gällande fri- och rättighetsskydd i 2 kap. RF, såg som sin främsta uppgift att stärka grundlagsskyddet för den fria åsiktsbildningen såsom grundvalen för det demokratiska samhällsskicket (SOU 1975:75 s. 134). När det gällde skyddet för enskilds privatliv eller personliga integritet konstaterade utredningen att det redan fanns ett sådant skydd i betydande utsträckning genom bestämmelserna i dåvarande 2 kap. 3 § RF om skydd mot husrannsakan, intrång i brev, post- och teleförbindelser samt hemlig avlyssning. Utredningen framhöll att dess förslag om ett förbud mot åsiktsregistrering, som främst var avsett att ingå som ett moment i skyddet för åsiktsfriheten, också verkade som ett skydd för den enskildes personliga integritet.

När det gällde frågan om regeringsformen borde innehålla något ytterligare, mera allmänt rättsligt skydd för enskilds privatliv gentemot det allmänna konstaterade utredningen att artikel 8 i Europakonventionen föreskriver att envar har rätt till skydd för sitt privatliv och att en liknande allmän bestämmelse som skyddar mot kränkningar av enskilds personlighet fanns i den västtyska grundlagen. Utredningen anförde att uppenbarligen är rättsregler av så allmänt och vagt innehåll inte lämpliga i regeringsformen. Man underströk att begreppet personlig integritet visserligen förekom i svensk lagstiftning, men att det inte kunnat ges någon klar avgränsning. Ett allmänt integritetsskydd i grundlagen framstod därför som uteslutet, om det utformades som en rättsregel. Utredningen ansåg likväl att principen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor är så grundläggande i en demokrati att den borde komma till uttryck i grundlagen. Enligt utredningens förslag skulle principen därför tas upp i ett målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § RF där vissa för medborgarna grundläggande värden slogs fast.

Fri- och rättighetsutredningen ansåg alltså att principen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor visserligen var grundläggande i en demokrati, men att det inte var möjligt att föra in rättsligt verkande regler om detta i regeringsformen. Regeringen

och riksdagen visade sig vara av samma uppfattning, och det kom därför i den svenska grundlagen inte att införas något rättsligt skydd som i någon allmän mening tar sikte på den enskildes integritet.

Det rättsliga skyddet i 2 kap. RF kan sägas ha en ganska stark betoning på skyddet av ett fritt och demokratiskt statsskick. Som framgått underströk Fri- och rättighetsutredningen att den såg som sin främsta uppgift att stärka grundlagsskyddet för den fria åsiktsbildningen såsom grundvalen för det demokratiska samhällsskicket. Sålunda finns ett väl utvecklat rättsligt skydd som avser yttrandefriheten och de andra opinionsfriheterna. Förbudet i 2 kap. 3 § första stycket RF mot åsiktsregistrering utgör visserligen ett skydd för integriteten, men infördes i första hand som ett medel för att skydda åsiktsfriheten. Även skyddet i 2 kap. 6 § RF mot kroppsliga intrång, husrannsakan och för förtrolig kommunikation utgör skydd för integriteten, men tjänar också syftet att skydda den fria åsiktsbildningen.

Att det svenska integritetsskyddet framför allt ses som ett instrument för att stärka demokratin och den fria åsiktsbildningen skymtar också fram i målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF. Där uttrycks i första stycket att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Målsättningen att ”värna den enskildes privatliv och familjeliv” kopplas inte ihop med dessa föreställningar om medborgarnas frihet och värdighet, utan finns i fjärde stycket som inleds med att ”[d]et allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.” Fri- och rättighetsutredningen utvecklade tankarna bakom denna målsättning på så sätt att ”principen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor är så grundläggande i en demokrati att den ändå borde komma till uttryck i grundlagen”. Beträffande de grundläggande fri- och rättigheternas roll i ett demokratiskt samhälle anförde utredningen vidare (a. bet. s. 89) att dessa ger uttryck för värderingar som oupplösligen är förbundna med demokratins idéer. Deras betydelse för den enskilde och för folkstyrelsen belystes enligt utredningen av att de ofta har uppfattats som något en gång för alla givet, något som faktiskt existerar utanför och oberoende av den vanliga rättsordningen. Sambandet mellan det demokratiska styrelseskicket och fri- och rättigheterna var enligt utredningen särskilt påtagligt i fråga om de s.k. opinionsfriheterna. Som ett

annat oundgängligt inslag i rättsordningen i en demokrati lyfte utredningen fram de regler som skyddar den enskildes personliga frihet och kroppsliga integritet. Utredningen anförde att sådana regler uppenbarligen tjänar indirekt som skydd för opinionsfriheten och att de ger uttryck för den respekt för individen som utmärker demokratin.

### 6.3.2.2 Ett eget skyddsvärde för den personliga integriteten har inte kommit till klart uttryck i regeringsformen

Det kan konstateras att det materiella skyddet för den enskildes personliga integritet i 2 kap. RF inte i något avseende erkänns utifrån ett eget skyddsintresse, utan får sin innebörd genom att de ger skydd mot åtgärder från det allmännas sida som också kan uppfattas som inskränkningar i eller hot mot den fria åsiktsbildningen. Att så är fallet är inte särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att Fri- och rättighetsutredningen såg som sin främsta uppgift att förstärka grundlagsskyddet för den fria åsiktsbildningen såsom grundvalen för det demokratiska samhällsskicket. Någon principiell grund från vilken värnet för den personliga integriteten motiveras och utvecklas, återfinns inte vare sig i grundlagstexten eller i dess förarbeten. Detta relativa intresse från lagstiftarens sida har på sina håll förklarats med att det svenska statsskicket utmärks av en allmän "principfientlighet" (se Ludvig Beckman, *Demokrati och Integritet*, SvJT 2004 s. 487 f. och Alexander Peszenik, i Nils Karlsson [red], *Makt utan motvikt*, år 2000).

Frånvaron av en grundläggande principiell diskussion i anslutning till regeringsformens skydd för den personliga integriteten har dock inte sin orsak i att *giltigheten av en sådan rätt* skulle vara kontroversiell. Förhållandet får snarare sägas vara det omvända, eftersom det får anses råda ett närmast totalt samförstånd om att en sådan rätt skall finnas. Redan Fri- och rättighetsutredningen gav uttryck för denna tanke när man framhöll att principen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor är grundläggande i en demokrati. Utredningen menade också att fri- och rättigheternas roll rent allmänt var att ge uttryck för värderingar som ouppslösligen är förbundna med demokratins idéer. Deras betydelse för den enskilde och för folkstyrelsen belyses av att de ofta har uppfattats som något en gång för alla givet, något som faktiskt existerar utanför och oberoende av den vanliga rättsordningen.

Trots att det allmänt har uppfattats som en självklarhet att rätten till personlig integritet är grundläggande i en demokrati, har *motivet för denna rätt* således inte utvecklats på något fullständigt sätt vare sig i grundlagen eller i dess förarbeten. Till skillnad från frågan om giltigheten av rätten till personlig integritet, är frågan om motiven för denna rätt komplicerad och omstridd. Med utgångspunkt i andra länders rättsordningar har i doktrinen flera olika förklaringsmodeller utvecklats (se t.ex. Stig Strömholm, *Right of Privacy and Rights of the Personality*, 1967 s. 45–99 och Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd*, Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, 1996 s. 155 f.). Som exempel kan nämnas att man i den tyska rätten har formulerat en lära om att vissa medborgerliga rättigheter har ett okränkbart värde eller ”väsesinnehall” (*Wesensgehalt*) som aldrig får inskränkas.

Enligt Fri- och rättighetsutredningen hade det visat sig i praktiken omöjligt att beskriva en rättighets kärna, som skulle vara av särskild betydelse för den demokratiska styrelseformen, med den grad av precision att den kunde skyddas genom ett absolut inskränkingsförbud (SOU 1975:75 s. 105). I 2 kap. 12 § andra stycket RF föreskrivs i stället att de relativa rättigheterna aldrig får begränsas i sådan omfattning att begränsningen, om den i och för sig skulle vara möjlig enligt övriga förutsättningar i paragrafen, skulle ”utgör[a] ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Därigenom hade man enligt Fri- och rättighetsutredningen fått till stånd en viktig förstärkning av rättighetsskyddet. Det kan konstateras att stadgandet, även om det skall tillämpas på samtliga de begränsningsbara rättigheterna, främst torde tjäna som en förstärkning av opinionsfriheterna.

Någon ”kärna” i skyddet för den personliga integriteten, eller för någon av de andra fri- och rättigheterna, har alltså inte ansetts i möjligt att uttrycka i 2 kap. RF och därmed att förena med ett absolut inskränkingsförbud. Däremot kan beträffande integriteten i vid mening konstateras att förbudet mot dödsstraff och skyddet mot tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden är absoluta, dvs. de kan inte inskränkas annat än genom en grundlagsändring. Detsamma gäller förbudet mot åsiktsregistrering. I dessa fall har alltså grundlagsstiftaren bedömt att ett särskilt starkt skyddsbehov föreligger, och detta skydd har delvis kopplats till den fysiska delen av integriteten. Det får anses oklart om rätten till skydd för den personliga integriteten i övrigt, som utgörs av den inskränkings-



bara rätten till skydd mot kroppsliga intrång i övrigt samt mot husrannsakan och för förtrolig kommunikation, skall uppfattas som den från integritetsskyddssynpunkt nödvändiga ”påbyggnaden” på den absoluta rätten till skydd, eller om detta skydd har fått sin plats i 2 kap. RF för att ge skydd åt den fria åsiktsbildningen. För det sistnämnda talar tillägget i 2 kap. 12 § andra stycket RF om hotet mot den fria åsiktsbildningen som något slags yttre gräns som anger i vilken omfattning en relativ rättighet får inskränkas. Att detta skulle utgöra den *enda* yttre gränsen för hur mycket den personliga integriteten får inskränkas går emellertid knappast att hävda.

### 6.3.2.3 I vanlig lag har däremot skydd för den personliga integriteten utformats mot bakgrund av en helhetssyn

Till skillnad från vad som sålunda är fallet i grundlagen, har skyddet för den personliga integriteten erkänts utifrån ett eget intresse i förarbeten till bestämmelser om sådant skydd i vanlig lag. Som exempel kan nämnas proposition 2000/01:68 *Ersättning vid ideell skada*, där frågan om rätten till skadestånd för ideella skador behandlades. Med ideella skador avses skador som inte är av ekonomisk natur. Främst avses fysiskt och psykiskt lidande vid personskador och kränkning av den personliga integriteten. På grundval av de förslag som lämnades i propositionen om att stärka rätten till skadestånd infördes de nu gällande reglerna om rätt till kränkingsersättning i 2 kap. 3 § SkL (se avsnitt 4.4.1). Regeringen anförde att utmärkande för de brott som grundar rätt till kränkingsersättning är att de innefattar ett angrepp på den skadelidandes personliga integritet, här närmast dennes privatliv och människovärde (a. prop. s. 48). Regeringen framhöll att det visserligen ligger i sakens natur att själva kränkningen inte kan suddas ut genom ersättning i pengar. Ersättningen kan dock lindra verkningarna av kränkningen. Den kan också bidra till att återställa självrespekten och självkänslan.

År 2006 infördes lagen (2006:351) om genetisk integritet. I proposition 2005/06:64 erinrade regeringen om några grundläggande begrepp och principer som brukar användas i etiska analyser, bl.a. *människovärdet*; den enskilda människans värde som tänkande och kännande varelse, som utgör grunden för människans naturliga rättigheter (s. 34 f.). Enligt den humanistiska människo-

synen får den enskilda människan aldrig betraktas eller behandlas enbart som ett medel. Det är nämligen med avseende på människovärdet som alla människor är lika. Människovärdet är alltid och under alla förhållanden knutet till människans existens, inte till det hon har eller gör. Regeringen erinrade också om *självbestämmande-principen*, som innebär att man skall få bestämma själv över sitt eget liv och sina handlingar under förutsättningar att det inte kränker andras självbestämmanderätt.

När det gällde begreppet *integritet* konstaterade regeringen att det är knutet till värde och värdighet och avser varje människas oförytterliga egenvärde som person. Man kan dela upp begreppet i fysisk och psykisk integritet. När det gäller fysisk integritet är den helhet som avses kroppen. Ingen har rätt att undersöka någon annans kropp utan den andres samtycke. När det gäller psykisk integritet avses det samlade komplexet av individens värderingar, föreställningar, åsikter och önsknings, liksom individens trosföreställningar och mentala liv. Detta får inte bli föremål för intrång eller manipulation. Individens åsikter och värderingar får inte kränkas. Regeringen påpekade att integritet är intimt sammankopplat med identitet på så sätt att varje människa är unik och att det är just det som gör att människans identitet också blir viktigt. Det gäller att bli identifierad och att identifiera sig själv som människa. Personlig integritet betyder okränkbarhet eller rätt att inte bli kränkt. Regeringen framhöll att det som utmärker integriteten är att den inte upphör för att man själv inte förmår hävda den.

#### 6.3.2.4 En jämförelse med ett par nordiska länders grundlagar

Den omständigheten att den svenska grundlagen inte erkänner skyddet för den personliga integriteten utifrån ett eget intresse för ett sådant skydd, eller att allmänt rätten till skydd för grundläggande fri- och rättigheter motiverats utifrån dess koppling till ett fritt och demokratiskt samhälle, innebär att den skiljer sig från grundlagarna i exempelvis Finland och Norge.

I den finska grundlagen sägs i 7 § första stycket att "[a]lla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. I samma paragrafs tredje stycke föreskrivs att "[d]en personliga integriteten får inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund." Paragrafen anses formulera utgångspunkten för

mänsklig existens i ett samhälle (Markku Suksi, Finlands statsrätt, En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 2002). Den personliga frihet som avses i 7 § första stycket innefattar inte endast individens fysiska frihet utan också den mänskliga viljans frihet och individens självbestämmanderätt. Det är här inte endast fråga om fysisk integritet utan också om mental integritet, i varje fall i sådana situationer där den behandling som individen blir utsatt för inte kan anses kränka människovärdet, något som är förbjudet enligt 7 § andra stycket (förbud mot dödsstraff, tortyr och behandling som kränker människovärdet).

I grundlagens 10 § finns särskilda bestämmelser om skyddet för privatlivet. Där räknas upp element som är centrala för att en människa skall kunna känna att hon baserar sin existens på självbestämmande och på självvalda moraliska och etiska utgångspunkter. Dessa utgörs av privatliv, heder och hemfrid samt meddelandehemligheten.

Den norska grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet ändrades år 2004. Enligt 100 § utgörs denna frihets grunder av sanningssökande, demokrati och individens fria åsiktsbildning ("Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse"). Docenten i offentlig rätt Thomas Bull vid Uppsala universitet anförde i sin framställning *Reglering av yttrandefrihet – en kartläggning och jämförelse* i betänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96 Del 2) att det är värt att notera att det huvudsakliga argument som framförts i lagstiftning och debatt i Sverige kring skyddet av yttrandefriheten är dess koppling till ett fritt och demokratiskt statsskick (s. 334). Mindre uppmärksamhet har ägnats åt att analysera yttrandefrihetens skyddsvärde som ett erkännande av individuell autonomi. Här finns enligt författaren något att eventuellt lära av andra länder, inte minst det närliggande Norge vars år 2004 antagna grundlagsreglering explicit vilar på fler argument än det demokratiska.

### 6.3.2.5 Sammanfattande slutsats om behovet av att i regeringsformen uttrycka ett eget skyddsintresse för den personliga integriteten

Det kan konstateras att det i regeringsformen och i dess förarbeten saknas en grundläggande principiell diskussion om varför rätten till skydd för den personliga integriteten behövs. I den kartläggning som kommittén redovisade i sitt delbetänkande har det visat sig att frånvaron av en sådan diskussion, som kan tjäna som en utgångspunkt när intresset av att värna den personliga integriteten ställs mot andra grundläggande fri- och rättigheter, har i onödan fått negativa konsekvenser för integritetsskyddet. Kommitténs slutsats att lagstiftaren inte lägger tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekter när ny lagstiftning arbetas fram och att integritetsskyddet rent allmänt värderas lågt kan således delvis antas ha sin förklaring i denna omständighet.

Att utforma föreskrifter som rättsligt binder riksdagen att som lagstiftare agera på ett visst sätt i lagstiftningsarbetet kan endast ske i grundlagsform. Om man på ett rättsligt bindande sätt vill ålägga lagstiftaren, dvs. både riksdagen och regeringen, att på ett visst sätt beakta skyddet för den personliga integriteten också i andra avseenden än när detta kan tjäna den fria åsiktsbildningen måste detta alltså ske i form av skyddsregler med materiellt innehåll i 2 kap. RF. Genom sådana regler kan lagstiftaren understryka att integritetsskyddet inte bara utgör ett medel för att främja den fria åsiktsbildningen utan också har ett självständigt värde.

Vid en granskning av motiven till svensk lagstiftning som under grundlagsnivån syftar till att skydda den personliga integriteten framgår att skyddet där erkänns utifrån en större helhetssyn på integriteten än vad som är fallet i regeringsformen. Där betonas intressen som människovärdet och självbestämmandet samt vikten av att värna den enskildes självrespekt och självkänsla. Inslag av ett sådant tankesätt finns, som framgått, i den finska grundlagen, där man motiverar integritetsskyddet också utifrån individens rätt till självbestämmande och till respekt för människovärdet. I den norska grundlagen har man nyligen infört ett nytt skydd för yttrandefriheten, där man uttryckligen erkänner inte bara demokratin som ett skyddsvärde, utan också den individuella autonomin.

## 6.4 Behovet av ett utökat materiellt skydd i vanlig lag

En av kommitténs huvuduppgifter är att överväga huruvida den befintliga skyddslagstiftningen behöver kompletteras med bestämmelser av generell räckvidd. För att kunna lösa denna uppgift måste kommittén först undersöka hur de befintliga bestämmelserna och dessas tillämpning i praxis förhåller sig till de krav som bör kunna ställas på det generella integritetsskyddet, både i fråga om materiell omfattning och i fråga om skyddets funktion. De krav som Europakonventionen ställer på skyddet för den personliga integriteten kan därvid sägas utgöra en miniminivå som inte får underskridas samtidigt som det kan finnas normer av annat slag som ställer högre krav på integritetsskyddets omfattning och innehåll. I detta avsnitt redovisas kommitténs överväganden i fråga om förhållandet mellan den befintliga lagstiftningen och de krav som främst Europakonventionen ställer på skyddet för den personliga integriteten.

### 6.4.1 Nationell rätt skall innehålla skyddsregler även i förhållandet enskilda emellan

Det är att märka att Europakonventionens bestämmelser inte bara innebär en skyldighet för konventionsstaterna att avhålla sig från ingrepp i en skyddad rättighet, utan också i många fall ställer krav på staterna att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskilde mot ingrepp i rättigheten, också i förhållande till andra enskilda, vilket framgår av bl.a. målet *X och Y mot Nederländerna* (dom den 26 mars 1985). Så är fallet med rättigheterna som skyddas av artikel 8. Oftast utgörs sådana positiva åtgärder av införande av skyddslagstiftning men de kan också avse skydd av annat slag i vissa situationer. Vad som i första hand förväntas av konventionsstaterna är att deras lagstiftning ger ett tillfredsställande skydd mot intrång i de rättigheter som anges i artikel 8 och att deras rättsvårdande myndigheter håller kontroll över att denna lagstiftning dessutom respekteras, bl.a. genom att övergrepp beivras (Danelius s. 302). Om ett tillräckligt rättsligt skydd saknas och detta leder till att en enskilds rättigheter enligt artikeln kränks, kan staten anses ha brutit mot konventionen oavsett om kränkningen begås av företrädare för det allmänna eller av andra enskilda.

Vad som kan anses omfattas av rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen har kommittén redovisat i kapitel 3. När det gäller enskildas skydd i förhållande till det allmänna återfinns vissa bestämmelser redan i grundlag, medan andra finns i vanlig lag, exempelvis i sekretesslagen. När det gäller förhållandet enskilda emellan finns skyddsreglerna endast i vanlig lag. Det mer generella skyddet regleras främst genom bestämmelser i brottsbalken, men även andra lagar såsom personuppgiftslagen och skadeståndslagen har betydelse för skyddet för den personliga integriteten. Den svenska skyddslagstiftningen i detta avseende redovisas närmare i kapitel 4.

Givet det ganska vidsträckta utrymme för egna bedömningar som Europadomstolen i sin praxis anförtrott konventionsstaterna, kan slutsatsen dras att svensk rätt i de allra flesta avseenden innehåller ett materiellt skydd som motsvarar det krav på skydd som föreskrivs i artikel 8 i Europakonventionen. Konventionens bestämmelser utgör emellertid endast en miniminivå och det kan finnas anledning att komplettera skyddet även om det inte uttryckligen krävs enligt konventionen. Inte minst kan man hävda att det är lämpligt att ha en viss säkerhetsmarginal till det tillåtligas gräns (Danelius, En lagrådsledamots tankar om lagstiftningen, SvJT 2004 s. 25). Även om kommitténs uppdrag således inte är inskränkt till att jämföra det materiella skyddet för den personliga integriteten i svensk rätt med det skydd som artikel 8 i Europakonventionens föreskriver, måste denna bestämmelse ändå tjäna som utgångspunkt för kommitténs analys i det följande.

#### 6.4.2 Skydd mot avlyssning, filmning och fotografering

Rätten att bli lämnad i fred såsom den har uttolkats av Europadomstolen innebär ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad och att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften (Danelius s. 309). Skyddet omfattar personer när de utövar aktiviteter som hör till privatlivet oavsett var dessa aktiviteter utspelar sig och omfattar även s.k. offentliga personer, vilket framgår av domen i målet *von Hannover mot Tyskland* (dom den 24 juni 2004) där paparrazifotografers smygfotografering av prinsessan Carolines vardagsliv ansågs utgöra en kränkning av hennes privatliv.

Bestämmelsen om förbud mot *olovlig avlyssning* med teknisk apparatur i 4 kap. 9 a § BrB innebär att svensk rätt innehåller ett skydd mot dold avlyssning. Av bestämmelsen följer att avlyssning är förbjuden om man själv inte deltar i samtalet, vilket torde innebära att skyddet i detta avseende uppfyller Europakonventionens krav, i vart fall i förhållandet enskilda emellan. Europadomstolen har dock i målen *A mot Frankrike*, (dom den 23 november 1993) och *M.M. mot Nederländerna* (dom den 8 april 2003) ansett att även dolda inspelningar av samtal som man själv deltar i kan utgöra en kränkning av rätten till privatliv när avlyssningen genomförs av en representant för det allmänna. Den svenska bestämmelsen om olovlig avlyssning är emellertid inte tillämplig på ett sådant förfarande. Sådan avlyssning förekommer i den svenska polisens verksamhet men har inte ansetts nödvändig att reglera.

Ett ofta uppmärksammat och kritiserat förhållande är att den svenska lagstiftningen inte innehåller något generellt förbud mot *filmning eller fotografering utan samtycke* av en enskild person (se NJA 1992 s. 594 och 1996 s. 418). Bestämmelser som i viss mån begränsar den generella rätten att fritt fotografera och filma finns i lagen (1988:150) om allmän kameraövervakning, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Dessa lagar reglerar i vissa avseenden användningen av fasta filmkameror men berör över huvud taget inte handmanövrerade kameror.

Ett visst skydd mot filmning och fotografering ger emellertid bestämmelsen om ofredande i 4 kap. 7 § BrB som skyddar enskilda mot olika former av hänsynslöst beteende. För att bestämmelsen om ofredande skall vara tillämplig när en person utsätts för filmning eller fotografering har i allmänhet ansetts krävas att denne dels har varit medveten om filmningen och dels verkligen har blivit störd av förfarandet. Frågan har prövats i flera uppmärksammade rättsfall.

I rättsfallet NJA 1992 s. 594 (det s.k. videomålet) hade en man filmat ett samlag utan att hans kvinnliga partner hade samtyckt till det och utan hennes vetskap. Han visade sedan filmen för andra. I fråga om själva filmningen konstaterade Högsta domstolen att det saknades skydd för den djupa kränkning av kvinnans personliga integritet som förfarandet innebar. Inte heller det faktum att mannen därigenom anskaffade information om kvinnan som hon själv borde få råda över eller att han visade filmen för andra utgjorde enligt domstolarna något brott. Högsta domstolen fann

att den uppgift som hade förmedlats (att personerna hade haft samlag) inte kunde anses nedsättande. Däremot ansågs det förhållandet att filmen kunde förmedla budskapet att kvinnan varit medveten om filmningen, vilket i sin tur kunde tyda på att hon inte hade något emot att den visades, utgöra en nedsättande bild av henne. För detta fälldes han för förtal. I ett annat rättsfall hade en man filmat när han sexuellt berörde sin sovande flickvän samtidigt som han onanerade. Handlingen ansågs inte straffbar, varken i fråga om filmningen eller i övrigt eftersom kvinnan inte varit medveten om händelserna förrän i efterhand (NJA 1996 s. 418).

I ett annat uppmärksammat fall av smygfilmning hade en hyresvärd utan tillåtelse berett sig tillgång till en ung kvinnas lägenhet och i en ventil i badrummet installerat en kamera som gjorde det möjligt för honom att observera kvinnan. Mannen åtalades för sexuellt ofredande och hemfridsbrott. Såväl tingsrätt som hovrätt dömde mannen endast för hemfridsbrott bestående i att han, i samband med installationen av utrustningen, utan lov befunnit sig i kvinnans lägenhet (Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 30 november 2005 i mål B 218-05).

Den svenska regleringen till skydd för rätten att bli lämnad i fred innebär således att man inte får avlyssna någon i smyg men att det däremot inte är straffbart att filma någon i smyg. Ett tydligt exempel på de något underliga följder som denna reglering får är ett mål som Svea hovrätt nyligen har avgjort. I målet hade en man, sedan hans sambo hade avslutat deras förhållande, installerat kameror och mikrofoner i den tidigare gemensamma bostaden för att kunna registrera den tidigare flickvännen och hennes nye pojkvän. Inspelningen pågick under flera veckor och omfattade bl.a. flera intima situationer. Mannen skickade sedan via e-post såväl bild- som ljudinspelningar till kvinnans bekanta tillsammans med kränkande uttalanden om henne. Han dömdes både i tingsrätten och i hovrätten för olovlig avlyssning och förtal. När det gällde åtalet för ofredande, som enligt gärningsbeskrivningen utgjordes av smygfilmningen, friades mannen i tingsrätten men fälldes av hovrättens majoritet. Hovrätten uttalade att ett generellt förbud mot fotografering och filmning utan samtycke inte finns i svensk rätt men menade att detta inte kan innebära att alla gärningar som innefattar filmning är straffria. Hovrätten konstaterade att den påstådda gärningen innebar en osedvanligt grov kränkning av den personliga integriteten och dömde mannen även för ofredande, trots att filmningen skett i smyg och målsäganden



först i efterhand fått vetskap om den (Svea hovrätts dom den 28 maj 2007 i mål B 5605-05). Målet är överklagat till Högsta domstolen som ännu inte avgjort frågan om prövningstillstånd (mål B 2669-07).

Efter detta avgörande har Svea hovrätt åter prövat ett mål om smygfilmning och då funnit att denna inte var straffbar som ofredande. Gärningen bestod i att en man hade monterat en videokamera i badrummet och ställt den på inspelning när hans 14-åriga styvdotter klädde av sig och duschade. Hovrätten konstaterade att den situation som personen avsåg att filma var uppenbart integritetskänslig och att det var frågan om en allvarlig kränkning då flickan endast var fjorton år gammal och dessutom hans styvdotter. Hovrätten konstaterade att det trots detta inte gick att dra annan slutsats av Högsta domstolens praxis än att det i sig inte är brottsligt att filma en person utan vederbörandes vetskap och att något straffrättsligt ansvar för filmningen således inte kan komma i fråga. Hovrätten noterade slutligen att frågan om att utvidga det straffbara området till att omfatta s.k. smygfilmning övervägts i olika sammanhang men att något politiskt initiativ för att ändra bestämmelserna ännu inte synes ha tagits (Svea hovrätts dom den 16 oktober 2007 i mål B 1831-06).

Frågan huruvida filmning har utgjort brott har vidare prövats i ett flertal mål som har gällt filmning på stränder och i omklädningsrum samt in i grannars sovrum och i något fall t.o.m. under kvinnors kjolar. I många fall har domstolen ansett att själva filmningen visserligen inte är straffbar men har dömt för andra brott eftersom förfarandet vid fotografering, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, har kunnat medföra ansvar för t.ex. hemfridsbrott, intrång i förvar, olovlig avlyssning och tjänstefel.

Att konventionsstaterna har en viss skyldighet att skydda medborgarna mot den typ av kränkning som själva filmningen utan samtycke kan utgöra framgår av Europadomstolens uttalanden i målet *von Hannover mot Tyskland*. Även av utgången i målet *Verliere mot Schweiz* (beslut den 28 juni 2001) kan en sådan skyldighet utläsas. I detta mål hade klaganden skadats i en bilolycka, men eftersom försäkringsbolaget ifrågasatte skadornas allvar filmades och bevakades klaganden av privatdetektiver vid ett flertal tillfällen. Klaganden förde talan vid domstol avseende brott mot integriteten och mot bestämmelser som stadgar att det utgör ett brott att använda en kamera för att observera någons personliga liv. Efter att ha förlorat processen vände hon sig till Europa-

domstolen, som inledningsvis hänvisade till staternas positiva förpliktelser att lagstifta om skydd för privatlivet även i förhållandet enskilda emellan. Europadomstolen fann att det i Schweiz fanns såväl civilrättsliga som straffrättsliga rättsmedel tillgängliga för dem som ansåg att integriteten hade kränkts. Europadomstolen konstaterade vidare att de inhemska domstolarna vid sin prövning hade funnit att försäkringsbolagets intressen i det enskilda fallet tog överhanden och att inskränkningen i integriteten var laglig. Domstolarna hade därvid särskilt beaktat att försäkringsbolaget var skyldigt att verifiera skadors riktighet, att den skadade var skyldig att medverka till en riktig bedömning, att bevakningen – som enbart skett vid ett fåtal tillfällen på offentliga platser – begränsats till att kontrollera den skadades rörelseförmåga och avsåg att skydda försäkringskollektivet. Under dessa omständigheter fann Europadomstolen att det inte förelåg ett brott mot artikel 8.

När det gäller rätten att bli lämnad i fred finns det sammanfattningsvis anledning att ifrågasätta om skyddet för den personliga integriteten är tillfredsställande reglerat i svensk rätt. Särskilt gäller detta i fråga om bestämmelser som skulle kunna innebära ett skydd mot fotografering som sker i smyg eller annars utan samtycke.

### 6.4.3 Skydd mot spridning och användning av privat information

Enskilda har enligt Europakonventionen en rätt till skydd mot att information om privata angelägenheter sprids för ovidkommande syften. Förutom en rätt till skydd mot ryktesspridning, med vilket framför allt avses spridning av nedsättande uppgifter, omfattar skyddet även spridning av ljudinspelningar, fotografier och filmer vars innehåll är av privat karaktär.

#### 6.4.3.1 Skydd mot ryktesspridning

Rätten till skydd för privatliv i artikel 8 omfattar en rätt till skydd för en persons rykte, dvs. mot förtal eller andra nedsättanden uttalanden. I svensk rätt ges detta skydd genom bestämmelserna om ärekränkning i 5 kap. BrB. När det gäller förtal kan man konstatera att kravet på att *en uppgift* skall anses föreligga och att denna skall anses *nedsättande* på senare år har fått en mer extensiv

tolkning i Högsta domstolens praxis. Detta får anses vara en följd av att integritetskränkningar sker genom att bilder av privat karaktär används för ovidkommande syften. Ett exempel på detta är rättsfallet NJA 1994 s. 637 (Hustlermålet) som avsåg publicering av bilder av kända personers ansikten som hade fogats samman med kroppar i sexuella ställningar tillsammans med kommentarer om personernas påstådda sexualliv. Både i detta mål och i det s.k. videomålet har Högsta domstolen gjort uttalanden som närmast ger intrycket av att förtalsbestämmelsen endast med en extensiv tolkning skulle varit tillämplig i målet men likväl ansett att båda rekvisiten varit uppfyllda. Rättsfallen har kritiserats i doktrinen då de anses göra uppgiftsbegreppet mer diffust och gränsen för förtalsbestämmelsen mer otydlig (se bl.a. Axberger, Ära och integritet, JT 1994–95 s. 724 f, härefter Axberger). Domarna har också – med gillande – ansetts innebära att Högsta domstolen gett uttryck för att vissa mycket grovt integritetskränkande förfaranden överhuvudtaget inte kan accepteras (Vängby, Så här får man inte göra, ur Festskrift till Bill Dufwa s. 1200).

#### 6.4.3.2 Skydd mot spridning av ljudinspelningar och fotografier av privat karaktär

Rätten att bli lämnad i fred innebär också ett skydd mot att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften. Ett ofta uppmärksammat och kritiserat förhållande är avsaknaden i svensk rätt av ett skydd mot de kränkningar som kan uppstå vid spridning utan samtycke av bilder eller filmer av privat karaktär som inte är nedsättande men som visar personer i intima eller utsatta situationer. Att de svenska ärekränkingsbestämmelserna ger ett visst skydd även i fråga om spridning av bilder och filmer framgår av de ovan refererade rättsfallen NJA 1992 s. 594 (videomålet) och NJA 1994 s. 637 (Hustlermålet). I båda målen konstaterade Högsta domstolen att svensk rätt saknar skydd vid spridning av bilder även när förfarandet är djupt integritetskränkande och att lagförslag om sådant skydd diskuterats men inte genomförts. Emellertid fann domstolen att förtalsbestämmelsen kunde tillämpas i båda fallen. För att spridning av bilder skall falla in under förtalsbestämmelsen krävs under alla förhållanden att den uppgift som lämnas genom bilden är ägnad att utsätta den angripne för annans missaktning.

Man skulle kunna hävda att uppgifter om någon annan, vilka inte är ägnade att utsätta denne för missaktning, alltid är harmlösa och inte kan orsaka någon skada. Vid närmare eftertanke står det emellertid klart att offentliggörande även av uppgifter som i sig inte är nedsättande och som inte innefattar ett angrepp på den utsattes ära, men som avslöjar intima eller eljest privata detaljer, kan innebära en kränkning av den utsattes personliga integriteten. Att mot sin vilja få en nakenbild eller en bild av sig själv vid svår sorg eller vid olycka publicerad utgör tveklöst en kränkning av den personliga integriteten, även om bilden inte används i ett från samhällets synpunkt negativt sammanhang. Kränkning kan således ske utan att något nedsättande i egentlig mening förekommit om en person, genom att det sker ett exploaterande och blottläggande av personen och dennes privatliv. När någon olovandes sprider en sådan uppgift rör det sig snarare om en kränkning av rätten att få vara i fred än om en kränkning av någons ära.

Trots att det kan röra sig om mycket grova integritetsintrång erbjuder således varken förtals- eller förolämpningsbestämmelsen något skydd, även om effekterna av integritetsintrånget är desamma som av en ärekränkning, nämligen att den utsatte blir föremål för andras missaktning. Denna otillräcklighet i integritetskyddet botas bara i viss mån av att det aktuella uppgiftslämnandet i vissa fall kan vara att bedöma som förtal på annan grund, t.ex. genom att det inbjuder till uppfattningar att den kränkte är promiskuös eller sedeslös i sitt leverne. Högsta domstolens uttalanden i de båda ovannämnda målen har tolkats så att domstolen, i avsaknad av ett rättsskydd som tar direkt sikte på det straffvärda i dessa integritetsangrepp, har använt de rättsmedel som stått till buds (Axberger s. 725).

Ett annat problem är att såväl bilder som texter kan utsättas för förvanskningar på ett sätt som kränker enskilda personer. Denna risk får anses ha ökat genom att de tekniska möjligheterna att förvanska bilder på ett naturtroget sätt har ökat. När bilder används i parodierande syfte anses det ofta inte medföra en kränkning av personlig integritet, även om det inte är helt klart var gränsen går (se bl.a. Hustler-målet).

Användning av bilder för ovidkommande syften har på senare år uppmärksamrats i medierna vid en mängd tillfällen. Ofta handlar det om bilder som antingen tagits i smyg eller som visserligen tagits med samtycke men med löfte att de inte skall spridas. Det har exempelvis gällt spridning av bilder efter smygfotofering i

duschen på en skola (Dagens Nyheter den 18 februari 2004), bilder tagna i smyg av par som hade sex på en toalett under en privat fest (Göteborgs Posten den 11 maj 2007), smygfilmning i ett solarium (Expressen den 11 juni 2007), spridning av kränkande bilder från nollning (Svenska Dagbladet den 12 september 2007) smygfilmning under kjolar (Uppsala Nya Tidning den 27 september 2007) och smygfilmade sexlekar (Expressen den 28 september 2007).

Ärekränkingsbestämmelserna ger, som ovan visats, ett skydd i vissa situationer, men de nämnda exemplen tyder på att det kan finnas skäl att överväga om det behövs en komplettering av skyddet mot kränkningar av privatlivet som sker genom att framför allt bilder med innehåll av privat karaktär sprids utan samtycke.

#### **6.4.3.3 Skydd mot spridning av annan information av privat karaktär**

När det gäller frågan om skyddet mot att andra får tillgång till uppgifter om enskildas personliga förhållanden anses konventionsstaternas frihet att utforma sina egna regelsystem vara förhållandevis stor. Den svenska offentlighetsprincipen innebär att mycket information om privata förhållanden som finns hos myndigheter är allmänt tillgänglig. Artikel 8 i Europakonventionen anses inte medföra andra krav än att särskilt känslig information, t.ex. om medicinska förhållanden, behandlas på ett ansvarsfullt sätt och inte i onödan görs tillgänglig för andra än dem som har ett legitimt intresse av att få del av informationen (Danelius s. 317). Bestämmelser i svensk rätt som tillgodoser dessa krav återfinns i såväl personuppgiftslagen som sekretesslagen samt i lagstiftning om tystnadsplikt. De möjligheter som finns att till utomstående sprida sådana särskilt känsliga uppgifter är begränsade för både myndigheter och andra enskilda i dessa regelverk.

Något krav på skydd mot att andra enskilda sprider uppgifter i ord om enskildas privata förhållanden tycks inte kunna utläsas av artikel 8, annat än i fall då uppgifterna är nedsättande. Det kan knappast numera hävdas att uppgiften om att någon är homosexuell är nedsättande och normalt inte heller att så är fallet beträffande uppgifter om hur ofta eller på vilket sätt ett par har intimt umgänge. Inte heller en uppgift om att någon har insjuknat i cancer kan påstås vara ägnad att utsätta den omtalade personen för annans missaktning. Däremot är det uppenbart att en spridning av

sådana uppgifter kan upplevas som ett integritetsintrång och att detta är uppgifter av ett slag som de flesta skulle anse att man själv bör få avgöra om de skall komma till andras kännedom. I fall då den som förfogar över informationen inte omfattas av bestämmelser om tystnadsplikt och inte heller personuppgiftslagens regler är tillämpliga kan det emellertid konstateras att det finns små möjligheter för enskilda att förhindra spridningen, även om en sådan spridning medför skada och lidande för den enskilde.

#### 6.4.4 Skydd vid personregistrering

Registrering av personuppgifter anses beröra rätten till respekt för privatlivet. Beroende på omständigheterna ställer artikel 8 i Europakonventionen krav på behandlingen av sådana uppgifter i tre avseenden. Dels i fråga om det berättigade i att alls behandla dem, dels i fråga om rätten för den enskilde att själv få del av uppgifterna och slutligen i fråga om skydd mot att andra får tillgång till uppgifterna.

När det gäller *behandlingen* av uppgifter kan det konstateras att personuppgiftslagens bestämmelser i princip utgår från att samtycke skall inhämtas innan uppgifter får behandlas. Från denna huvudprincip finns emellertid ett flertal undantag som gör det möjligt att behandla personuppgifter även utan samtycke. Om det är nödvändigt får således personuppgifter behandlas utan samtycke om uppgifterna behövs för att en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras eller om de behövs för att en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning skall kunna fullgöras (10 § d och e PuL). Även i fall där insamlingen sker för ett berättigat intresse som väger tyngre än den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten, kan behandlingen vara tillåten (10 § f PuL). I många fall, främst när en myndighets register omfattar stora delar av befolkningen, regleras också myndigheternas personuppgiftsbehandling i särskilda registerlagar.

Personuppgiftslagens krav att behandlingen skall vara *nödvändig* innebär att en proportionalitetsbedömning måste göras i varje enskilt fall. Efter ändringen i personuppgiftslagen den 1 januari 2007 kan emellertid en felaktig tillämpning av proportionalitetsprincipen inte angripas med stöd av denna lag i fall där de behandlade uppgifterna inte är strukturerade. En felaktig behandling av sådana uppgifter kan numera bara angripas om förfarandet

inneburit en allvarlig kränkning av den enskildes personliga integritet (5 a § PuL).

När det gäller möjligheten att *själv ta del av uppgifter* som en myndighet har om någon enskild, medges i svensk rätt nästan undantagslöst en sådan rätt. I personuppgiftslagen finns detaljerade bestämmelser om skyldigheten att lämna information till den vars personuppgifter behandlas. Även om uppgifterna hos en myndighet omfattas av sekretess är huvudprincipen att den enskilde alltid har rätt att ta del av dem (14 kap. 4 § SekrL). Undantagsvis kan den enskilde nekas sådan rätt till uppgift inom hälso- och sjukvården. Ett utlämnande kan också hindras av att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för något annat intresse, t.ex. rikets säkerhet.

Vad slutligen gäller skyddet mot att *andra får tillgång till uppgifter* i personregister innebär, som ovan nämnts offentlighetsprincipen långtgående skyldigheter för myndigheter att lämna ut uppgifter. Såväl sekretesslagen som personuppgiftslagen innehåller emellertid begränsningar i utomståendes möjligheter att ta del av handlingar om andra enskilda. Också i detta avseende kan den svenska lagstiftningen således anses innefatta ett i allt väsentligt godtagbart skydd vid personregistrering.

Även om skyddslagstiftningen synes vara tillfredsställande krävs det också att *tillämpningen* av lagstiftningen sker på ett godtagbart sätt och med beaktande av proportionalitetsprincipen. Sverige har i detta avseende fällts för brott mot artikel 8 i Europakonventionen i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* (dom den 6 juni 2006). Målet rörde klagomål från fem svenska medborgare som hade begärt att få ta del av all information som fanns förvarad om dem i Säkerhetspolisens register. De hade i varierande utsträckning beviljats tillgång till sådana uppgifter efter prövning av svenska myndigheter och domstolar. Efter att ha funnit att den information som lagrats var av sådan art att den föll inom tillämpningsområdet för artikel 8 uttalade domstolen att lagringen hade skett med stöd av lag och att den skett för ett legitimt ändamål, i detta fall för att skydda mot brottslighet respektive statens säkerhet. Domstolen gick därefter in på frågan om lagringen varit nödvändig i förhållande till dess ändamål och fann att lagringen beträffande en av klagandena varit nödvändig för att förebygga brott mot henne. Däremot hade lagringen av uppgifter i fråga om övriga klaganden inte varit proportionerlig och därför skett i strid med konventionen.

#### 6.4.5 Skydd mot användning av annans identifieringsuppgifter

Artikel 8 i Europakonventionen anses innebära ett krav på skydd mot användande av annans namn och andra identifieringsdata. Utöver den reglering som återfinns i personuppgiftslagen i detta hänseende, ges enskilda i namnlagen (1982:670) skydd mot att andra antar eller nyttjar deras namn om detta nyttjande kan innebära en förväxlingsrisk. Skyddet är offentlighetsrättsligt eftersom lagen förhindrar registrering av sådana namn. Frågan om kompensation vid intrång i rätten till ett namn aktualiseras bara i fall av intrång i det särskilda skyddet för egenartat efternamn. Bestämmelsen har främst immaterialrättsliga drag, men den som har gjort ett intrång i någons rätt till ett egenartat namn kan bli ersättningsskyldig inte bara för ekonomisk skada, utan även för lidande. Ett annat skydd mot otillbörlig användning av namn och bild utgör lagen (1978:800) om namn och bild i reklam. Den innebär att näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet inte får använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Att utge sig för att vara någon annan kan också vara straffbart såsom exempelvis osant intygande (15 kap. 11 § BrB) eller missbruk av urkund (15 kap. 12 § BrB). Dessa straffbestämmelser utgör dock brott mot allmän ordning och har inte tillkommit i syfte att skydda den vars namn utnyttjas. Brotten är heller inte av det slag att kränkingsersättning kan utgå.

Emellertid kan man konstatera att det inte finns något skydd mot "rena identitetsstölder", dvs. förfarande som består i att en person utan vinningssyfte och bara för att orsaka andra lidande, utger sig för att vara en annan person. Problemet uppmärksammades i början av 1990-talet då en narkoman utnyttjade en annans namn och personnummer vid kontakter med bl.a. sjukvården och polisen. Förfarandet ledde till felaktiga registreringar i flera olika register. Den drabbade personen flyttade och bytte namn för att slippa problemen som den felaktiga registreringen medförde, men fick inte tillstånd att använda ett fingerat personnummer. Problemet föranledde Datainspektionen att tillskriva regeringen i ärendet (Ju dnr 93-4756). Datainspektionen påpekade att förfarandet, förutom det lidande som den drabbade utsatts för genom den ursprungliga felregistreringen, också medfört avsevärd ytterligare skada på grund av att de felaktiga uppgifterna genom



spridning till andra personnummerbaserade register föranlett felaktiga beslut och åtgärder vid exempelvis kreditprövning och anställning.

Skrivelsen överlämnades till personnummerutredningen som behandlade frågan i sitt betänkande *Personnummer – integritet och effektivitet* (SOU 1994:63) s. 282. Utredningens förslag om kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet som innebär fara för personförväxlingar ledde emellertid inte till lagstiftning och problematiken kvarstår därför.

Även i detta avseende kan kommittén således konstatera att den svenska lagstiftningen till skydd för den personliga integriteten är bristfällig.

## 6.5 Behovet av ytterligare rättsmedel vid kränkningar av den personliga integriteten

Frågan om svensk rätt tillhandahåller tillräckligt effektiva rättsmedel vid kränkningar av enskildas rättigheter enligt Europakonventionen har varit föremål för diskussioner under de senaste årtiondena. Under 1980-talet fälldes Sverige vid flera tillfällen av Europadomstolen för att inte ha uppfyllt rätten till domstolprövning i artikel 6 i Europakonventionen. Orsaken var att förvaltningsbeslut i många fall inte kunde överklagas även om dessa rörde någons "civila rättigheter". De fällande domarna ledde bl.a. till att lagen (1988:265) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut infördes; lagen är numera ersatt av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Ett stort antal rättsfall från Högsta domstolen under 1980- och 1990-talen har avsett frågan om svensk rätt i olika avseenden är förenlig med rätten till opartisk rättegång och rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det har bl.a. gällt förbudet mot utevarodomar (NJA 1984 s. 903), rätten till muntlig förhandling (NJA 1988 s. 572) och åberopande av processmaterial ur polisförhör (NJA 1992 s. 532).

På senare år har emellertid rätten till gottgörelse vid konventionskränkningar hamnat i blickpunkten för rättstillämpningen. Det hänger samman med att svensk skadeståndsrätt medger endast begränsade möjligheter till skadestånd för ideella skador, som hör till den kategori av skador som kränkningar av integriteten ofta orsakar.

### 6.5.1 Möjlighet till kompensation för ideella skador skall finnas i den nationella rätten

Av artikel 41 i Europakonventionen framgår att den vars rättigheter enligt konventionen har kränkts har rätt till gottgörelse. Denna artikel anses inte rikta sig till inhemska domstolar. Förhållandet måste emellertid ses i ett större perspektiv. Artikel 13, som således enbart riktar sig till Europadomstolen, aktualiseras först sedan inhemska rättsmedel har uttömts i enlighet med artikel 35. Denna bestämmelse, tillsammans med artikel 13, ger uttryck för den s.k. subsidiaritetsprincipen som innebär att konventionskränkningar i första hand skall tas om hand i det inhemska rättssystemet. Enligt Europadomstolens praxis bl.a. i målet *T.P. och K.M. mot Storbritannien* (dom den 10 maj 2001) skall konventionsstaterna tillhandahålla dels mekanismer för att fastställa statligt ansvar för konventionskränkningar och dels, när det finns skäl därtill, en möjlighet att kompensera såväl ekonomiska som ideella skador till följd av konventionskränkningar.

Europakonventionen kräver således av de anslutna staterna inte bara att de vidtar rimliga åtgärder för att upprätthålla ett tillfredsställande rättsskydd såvitt avser de materiella rättigheterna i konventionen. Konventionsstaterna är också skyldiga att tillhandahålla effektiva rättsmedel inför en nationell myndighet som medborgarna kan utnyttja när deras rättigheter enligt konventionen har kränkts. Kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 innebär för medborgarnas vidkommande dels en rätt till prövning av frågan om en kränkning har skett och dels en möjlighet till rättelse eller gottgörelse, vilket framgår tydligt av Europadomstolens dom i målet *Kudla mot Polen* (dom den 26 oktober 2006).

Hur rättsmedlet bör vara utformat i varje enskild situation anges inte i konventionen och konventionsstaterna anses ha en viss frihet att avgöra på vilket sätt en gottgörelse skall ske. Genom Europadomstolens avgöranden finns emellertid vissa principer som får anses vägledande även för inhemska domstolar (se avsnitt 3.3.2). Europadomstolen gav i målet *Papamichalopoulos m.fl. mot Grekland* (dom den 31 oktober 1995) uttryck för principen att konventionsstaterna skall reparera konsekvenserna av kränkningen på ett sådant sätt att situationen så långt möjligt återgår till den som förelåg före kränkningen. Kompensation kan visserligen ske på många olika sätt men klart är att det i många situationer måste finnas en möjlighet till skadestånd när konventionsrättigheter har kränkts.

Vad som nu har sagts gäller när staten har ansvaret för den handling som har orsakat konventionskränkningen. Konventionsstaterna har som tidigare nämnts också en förpliktelse att vidta positiva åtgärder, främst i form av lagstiftning, för att skydda enskildas personliga integritet mot angrepp från andra enskilda. Detta innebär emellertid inte att konventionen gäller i förhållandet enskilda emellan. Svenska domstolar har hittills inte ansett att rättigheterna har någon sådan horisontell effekt (se nedan under 6.5.4). Den omständigheten att en enskild inte kan få kompensation för en konventionskränkning som en annan enskild har orsakat innebär alltså inte i sig att rätten till ett effektivt rättsmedel har kränkts (Cameron, Skadestånd och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, SvJT 2006 s. 553). En annan fråga är dock om statens underlåtenhet att skydda den enskilde skall kunna grunda en skadeståndsförpliktelse för staten. Den enskildes rätt till rättsmedel enligt konventionen i detta avseende behandlas nedan under avsnitt 6.5.7.

### **6.5.2 Skadeståndslagen ger begränsade möjligheter till ideellt skadestånd**

Bestämmelser om att den som kränker någons personliga integritet skall utge ersättning i form av ideellt skadestånd utgör en del av skyddet för den personliga integriteten. I fall där intrång inte är straffbelagda är en skadeståndstalan det enda rättsmedlet för en enskild som har utsatts för kränkningar. I svensk rätt finns bestämmelser om rätt till skadestånd i vissa situationer i bl.a. personuppgiftslagen och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam, medan de mer generella bestämmelserna om rätt till skadestånd regleras i skadeståndslagen (se avsnitt 4.4).

Rätten till kränkingsersättning, s.k. ideellt skadestånd, är enligt svensk rätt mer begränsad än rätt till ersättning vid andra skador, främst genom att det endast är fall där skadan uppstått genom brottsligt angrepp av visst slag som ersätts (2 kap. 3 § SkL). Även kravet på allvarlig kränkning och de särskilda reglerna som gäller i fråga om en skadeståndstalan som riktas mot det allmänna innebär att möjligheterna till ideellt skadestånd är relativt begränsade enligt svensk rätt.

Som ovan nämnts skall vid kränkningar av någons rättigheter enligt Europakonventionen, skadestånd utgå i vissa situationer.

Rätten till skadestånd bör då inte avvika allt för mycket från den bedömning som Europadomstolen gör i liknande fall. Redan i Fri- och rättighetskommitténs betänkande *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) som låg till grund för inkorporeringslagen, uppmärksammades frågan om den begränsade möjligheten till ideellt skadestånd som gäller enligt svensk rätt kan anses vara förenlig med kravet på effektiva rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen (Del B s. 78).

#### 6.5.2.1 Kravet på samband med brott

Enligt 2 kap. 3 § SkL skall den som kränker annan *genom brott* som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ersätta den skada som kränkningen innebär. I den utsträckning som det materiella skyddet i svensk rätt för den personliga integriteten har samma omfattning som Europakonventionen och detta skydd består av straffbestämmelser, synes kravet på tillgång till effektivt rättsmedel inte vålla något större problem. Svårigheter uppstår i fall då en kränkning av Europakonventionen inte omfattas av något straffstadgande i svensk rätt, eftersom detta innebär att skadeståndslagen inte medför någon rätt till kompensation i form av ideellt skadestånd. Av bl.a. denna anledning har man i flera olika sammanhang diskuterat om kravet på att kränkningen skall ha orsakats genom brott bör tas bort. Slutsatsen har emellertid alltid blivit att det inte går att finna någon annan bättre avgränsning, se t.ex. promemorian *Skadeståndsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10 s. 36).

#### 6.5.2.2 Kravet på allvarlig kränkning

Ideellt skadestånd enligt skadeståndslagen kan vidare utgå endast om kränkningen varit *allvarlig*. Något liknande krav uppställs inte i Europakonventionen. Det kan visserligen hävdas att en klar överträdelse av konventionen knappast kan vara bagatellartad, vilket skulle innebära att kravet på allvarlig kränkning mycket sällan skulle utgöra ett hinder. Frågan om den svenska skadeståndsrätten även i detta avseende ger svenska medborgare sämre möjligheter till gottgörelse än vad Europakonventionen kräver har ändå varit föremål för diskussion (se t.ex. Ds 2007:10 s. 68 och Lambertz,

Europakonventionen och dess effekter på svensk skadeståndsrätt, SvJT 2004–05 s. 8).

### 6.5.2.3 Ersättningsnivåerna

Om det primära rättsmedlet vid kränkningar av en rättighet enligt Europakonventionen är möjligheten att föra en skadeståndstalan, skall hänsyn tas till de ersättningsnivåer som Europadomstolen dömer ut i liknande fall. Det finns dock en tolkningsmarginal för staterna, och lägre nivåer kan accepteras. När det gäller kränkningar av rätten till rättegång i skälig tid har Europadomstolen i målet *Bako mot Slovakien* (dom den 15 mars 2005) uttalat att skadeståndsnivåerna inte nämnvärt får understiga den domstolens nivåer. Svenska domstolar använder dock ofta schablonberäkningar för att minska risken för godtycklighet vid bestämningen av ersättningen, eftersom ideella skador i princip inte kan beräknas på ett enhetligt och exakt sätt.

### 6.5.2.4 Skadeståndstalan mot det allmänna

När det gäller en skadeståndstalan som riktar sig mot det allmänna, innebär kravet att kränkningar skall ha orsakats genom brott att möjligheterna till ideellt skadestånd blir mycket begränsade. Sådant skadestånd kan visserligen utgå med stöd av 3 kap. 2 § och 2 kap. 3 § SkL. Det brott som ligger närmast till hands vid fel och försummelse i myndighetsutövning är tjänstefel. Det brottet kan visserligen föranleda ersättning för kränkning, men bara i de undantagsfall när brottet medfört en allvarlig kränkning av en viss person. I många fall kan det emellertid vara flera samverkande orsaker som lett till att någon har kränkts vid myndighetsutövning. I sådana situationer kan ansvar för tjänstefel inte komma i fråga och därmed är ideellt skadestånd enligt skadeståndslagen också uteslutet.

### 6.5.3 Europakonventionen som grund för skadeståndstalan mot det allmänna

Artikel 41 i Europakonventionen kan, som ovan nämnts, inte läggas till grund för en rätt till gottgörelse enligt nationell rätt i de fall den inhemska skadeståndsrätten inte medger ersättning. På senare år har frågan om Europakonventionen ändå kan åberopas som grund för en rätt till ideellt skadestånd i fall där skadeståndslagen inte ger en sådan rätt, prövats av svenska domstolar. Högsta domstolen har i ett antal avgöranden ansett att statens kränkning av rättigheterna enligt artikel 6.1 (rättegång i skälig tid), artikel 5.3 (frihetsberövande utan domstolsprövning) och artikel 8 (rätt till privatliv och familjeliv) bör föranleda ideellt skadestånd. Frågan om talan om ideellt skadestånd kan föras med Europakonventionen som grund även i förhållandet enskilda emellan har dock besvarats nekande.

#### 6.5.3.1 Lundgrendomen (NJA 2005 s. 462)

Målet gällde frågan om en persons rätt till skadestånd på grund av brott mot bestämmelsen i artikel 6.1 i Europakonventionen (rätt till rättegång inom skälig tid). Personen i fråga yrkade ersättning av staten för inkomstförlust (dvs. en ren förmögenhetsskada enligt 3 kap. 2 § SkL) och för kränkning (s.k. ideellt skadestånd enligt 2 kap. 3 § SkL). Grunden för talan i fråga om inkomstförlust var bl.a. att anklagelserna mot personen i en brottmålsprocess inte hade prövats i skälig tid, vilket påstods utgöra fel eller försummelse i myndighetsutövningen. Avseende skadeståndstalan för kränkning gjordes dessutom gällande att den långsamma handläggningen utgjorde tjänstefel.

Brottmålsprocessen hade pågått i nästan sju års tid och Högsta domstolen fann att anklagelserna inte hade prövats i en rättegång inom skälig tid, varför rätten enligt artikel 6.1 Europakonventionen hade kränkts. Detta förhållande fick i det aktuella fallet anses utgöra sådant fel eller sådan försummelse som fordras för att skadeståndsansvar skall inträda för staten. Enligt domstolen fanns det ett styrkt orsakssamband mellan den utdragna brottmålsprocessen och den ekonomiska skadan, vilket berättigade till ersättning för inkomstförlust under viss tid. Beträffande talan om ideellt skadestånd anförde Högsta domstolen att sådan ersättning,

om den inte har samband med person eller sakskada, enligt svensk rätt endast utgår när den skadelidande har utsatts för brott mot sin person, frihet eller ära. Eftersom någon sådan situation inte förelåg i målet, kunde ersättning för ideell skada inte grundas direkt på skadeståndslagen. Domstolen redogjorde därefter för Sveriges förpliktelser enligt artikel 13 i Europakonventionen. Enligt bestämmelsen, med den tolkning som Europadomstolen gjort i målet *Kudla mot Polen* (dom den 26 oktober 2000), har konventionsstaterna en särskild skyldighet att tillhandahålla ett effektivt nationellt rättsmedel för att förebygga eller kompensera kränkningar av rätten till rättegång inom skälig tid enligt art 6.1. Högsta domstolen hade emellertid i tidigare avgöranden ansett att detta inte innebär att konventionen i sig ger medborgarna någon omedelbar rätt till gottgörelse (se NJA 2003 s. 217 och 2004 s. 662).

I det nu aktuella målet diskuterade domstolen om inte möjligheten att erhålla ersättning för inkomstförlust kunde anses som tillräcklig kompensation och att kravet på effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen därmed redan uppfylls i svensk rätt. Högsta domstolen konstaterade att det kan uppkomma fall där ersättning för ekonomisk förlust inte utgår och att detta kan innebära ett konventionsbrott om den skadelidande i ett fall av det slaget ställs utan rättsmedel.

Högsta domstolen konstaterade vidare att möjligheterna att enligt svensk rätt få ersättning för ideell skada traditionellt har ansetts fordra särskilt lagstöd (se t.ex. prop. 2000/01:68 s. 17) men framhöll att denna restriktiva attityd inte återgår på någon uttrycklig lagregel. Med hänvisning till Europadomstolens praxis när det gäller kränkning av rätten till rättsliga avgöranden inom skälig tid drog Högsta domstolen slutsatsen att övervägande skäl får anses tala för att ideellt skadestånd skall kunna dömas ut även av svensk domstol och att en naturlig utgångspunkt vid prövningen av ett sådant anspråk bör vara Europadomstolens praxis. Högsta domstolen utdömde således skadestånd både för inkomstförlust och för ideell skada.

### 6.5.3.2 Högsta domstolens beslut den 4 maj 2007 (mål Ö 2572)

I beslutet besvarade Högsta domstolen en av Stockholms tingsrätt hänskjuten fråga enligt 56 kap. 13 § RB. I tingsrättens mål hade en man yrkat skadestånd av staten under åberopande av att hans rättigheter enligt artikel 5.3 i Europakonventionen hade åsidosatts. Enligt bestämmelsen skall den som är berövad friheten utan dröjsmål ställas inför domare och vara berättigad till rättegång i skälig tid, eller frigges i avvaktan på rättegång. I artikel 5.5 i konventionen anges att den vars rätt enligt artikel 5 har kränkts, skall ha rätt till skadestånd.

Högsta domstolen konstaterade att artikel 5.5 i likhet med artikel 13 innebär en förpliktelse för Sverige att tillförsäkra en drabbad rätt till skadestånd, men att artikeln inte i sig ger medborgarna någon omedelbar rätt till skadestånd grundad enbart på konventionen.

Högsta domstolen konstaterade att en talan om skadestånd på grund av brott mot artikel 5 i Europakonventionen i första hand skall prövas enligt svensk lag och att lagstiftningen skall tolkas fördragskonformt. Om Sveriges förpliktelser enligt artikel 5.5 inte kan uppfyllas vid sådan tillämpning innebär det att domstolen måste döma ut skadestånd utan lagstöd, eftersom Sverige i annat fall gör sig skyldigt till konventionsbrott. Genom beslutet bekräftade alltså Högsta domstolen den rättstillämpning i konventionsvänlig riktning som domstolen givit uttryck för i Lundgren domen.

### 6.5.3.3 Högsta domstolens dom den 21 september 2007 i mål T 672-06

I målet prövade Högsta domstolen en familjs rätt till ideellt skadestånd på grund av påstådd kränkning av deras rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen. Grunden för talan var att barnen i familjen hade utsatts för felaktig myndighetsutövning genom att ett beslut om tvångsvis genomförda läkarundersökningar hade fattats av fel myndighet. Barnen i familjen hade omhändertagits av socialnämnden efter misstankar om att de utsatts för övergrepp. Polismyndigheten hade, utan att vårdnads-havarnas samtycke hade inhämtats, beslutat att barnen skulle genomgå en läkarundersökning. Ett sådant beslut skulle rätteligen



ha fattats av socialnämnden. Läkarundersökningen hade enligt kändarna inneburit ett ingrepp i såväl barnens som föräldrarnas rätt till privatliv och till familjeliv.

Högsta domstolen fann att lagstöd saknades för att, efter beslut av polismyndigheten, genomföra läkarundersökningarna och att detta fick anses utgöra fel eller försummelse, vilket kan medföra skadeståndsskyldighet för staten. Eftersom polisens handlande inte kunde anses innefatta tjänstefel eller något annat brott av det slag som kan berättiga till ersättning för kränkning, konstaterade domstolen att rätt till ersättning för den aktuella skadan inte kan grundas omedelbart på skadeståndslagen.

Högsta domstolen redogjorde därefter för den princip om rätt till skadestånd som lagts fast genom rättsfallet NJA 2005 s. 462 och beslutet den 4 maj 2007 i mål Ö 2572-04. Den princip som därvid kommit till uttryck innebar enligt Högsta domstolen att ”i den mån Sverige har en förpliktelse att gottgöra överträdelser av de angivna artiklarna i Europakonventionen genom en rätt till skadestånd och denna förpliktelse inte kan uppfyllas genom en tillämpning av nationell rätt ens efter en fördragskonform tillämpning, så får förpliktelsen uppfyllas genom att skadestånd döms ut utan särskilt lagstöd”. Högsta domstolen anförde också att det saknas anledning att begränsa principen till de artiklar som behandlats i de tidigare rättsfallen.

Högsta domstolen konstaterade att Europadomstolens praxis i målet *T.P. och K.M. mot Storbritannien* (dom den 10 maj 2001) avseende brott mot artikel 8 innebär att artikel 13 kräver ett nationellt rättsmedel för att i sak behandla rimligt grundade anspråk och för att tillerkänna lämplig gottgörelse, vilket i princip i sin tur innebär att även icke-ekonomisk skada skall kunna ersättas. Varje konventionskränkning måste emellertid inte gottgöras genom ekonomisk ersättning. Högsta domstolen anförde vidare att beslutet om läkarundersökning hade fattats utan stöd i lag och att detta inneburit att kändarnas rätt enligt artikel 8 i Europakonventionen hade kränkts. Kränkningen hade enligt Högsta domstolen inneburit ett allvarligt ingrepp i barnens fysiska integritet och det kunde inte betvivlas att barnen utsatts för obehag och oro och inte heller att föräldrarna orsakats känslor av oro, maktlöshet och frustration. Familjen kunde inte anses tillgodosedd för kränkningen på annat sätt än genom skadestånd, vilket bestämdes till 15 000 kr för var och en av familjemedlemmarna.

#### 6.5.3.4 Särskilt om kränkingsersättningen

Vid bestämmandet av den ideella ersättningen använde sig Högsta domstolen i Lundgrendomen av en, utifrån svensk beräkningstradition, något annorlunda metod. Ersättningssumman baserades på ett årsbelopp för varje år som ärendet pågått, vilket innebar att även den tidsperiod som befunnits vara icke oskäligen omfattades. Beräkningsmodellen är hämtad från Europadomstolens praxis rörande ideell ersättning för denna typ av konventionskränkning bl.a. i målet *Zullo mot Italien* (dom den 10 november 2004). Europadomstolen har fastställt att en normalsumma för den ideella ersättningen vid kränkning av artikel 6.1 bör ligga mellan 1 000 och 1 500 Euro per år.

I den i föregående avsnitt beskrivna domen den 21 september 2007 konstaterade Högsta domstolen att kränkningar av en rättighet enligt Europakonventionen visserligen har en annan karaktär än kränkningar enligt 2 kap. 3 § SkL, men att ersättningarna ändå har ett liknande syfte. Principerna för kränkingsersättning enligt svensk rätt borde därför kunna tillämpas i stor utsträckning, även om nivåerna generellt sätt skall vara förenliga med Europadomstolens praxis, vilket bl.a. innebär att det vid bedömningen skall tas hänsyn till hur allvarlig överträdelsen av rättigheten varit. Med beaktande av att ett beslut om läkarundersökning i det aktuella fallet på laglig väg hade kunnat fattas av socialnämnden bestämde Högsta domstolen skadeståndets storlek till 15 000 kr, vilket var väsentligt lägre än de 50 000 kr som hovrätten dömt ut.

#### 6.5.4 Europakonventionen som grund för skadeståndstalan mot annan enskild

Konventionsstaterna har en positiv förpliktelse att se till att rättigheterna i konventionen respekteras även av andra enskilda. Detta innebär emellertid inte att Europakonventionen har *horisontell* effekt, dvs. kan åberopas enskilda emellan. Frågan om Europakonventionen kan åberopas av enskilda i skadeståndsmål mot andra enskilda har nyligen prövats av Högsta domstolen i en enligt 56 kap. 13 § RB hänskjuten fråga från Stockholms tingsrätt (HD:s beslut den 29 oktober 2007 i mål Ö 4869-06).

Målet i tingsrätten gällde frågan om ideellt skadestånd med anledning av att en kvinnas rättigheter enligt artikel 8 påstods ha

kränkts av ett försäkringsbolag. Bolaget hade anlitat ett bevakningsföretag för att skugga och spana på kvinnan, bl.a. genom att med hjälp av videofilmning studera hennes rörelsemönster i vardagslivet. Under sju månaders tid gjordes iakttagelser av kvinnan i hemmiljö, under bilfärder, under vistelse i ett privat stall samt vid besök i affärer och bibliotek. Det redigerade resultatet av dessa videoinspelningar blev en 1,5 timmar lång videofilm. Orsaken till bevakningen var att kvinnan hade krävt försäkringsersättning för en s.k. pisksnärtskada. Försäkringsbolaget konfronterade kvinnan med videomaterialet, vilket utmynnade i att någon försäkringsersättning inte utgick och att det väcktes åtal mot kvinnan för försäkringsbedrägeri såväl gentemot försäkringsbolaget som Försäkringskassan. Kvinnan friades från ansvar och vann också bifall till sin talan i förvaltningsdomstol om rätt till ersättning från Försäkringskassan. Hon stämde sedermera försäkringsbolaget för den fridskränkning bevakningen inneburit och yrkade skadestånd för kränkningen. Som grund för skadeståndstalan angavs dels att bevakningen utgjort ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB, dels att den inneburit en kränkning av rätten till privatlivet i artikel 8. Skadestånd yrkades enligt skadeståndslagen eller direkt på grund av Europakonventionen enligt artikel 13.

Frågan som Stockholms tingsrätt hänsköt till Högsta domstolens prövning var om artikel 8.1 i Europakonventionen kan av svensk domstol tillämpas i skadeståndstalan mot annan än staten. Högsta domstolen konstaterade att den rättspraxis som ditintills hade utvecklats på detta område har rört skadeståndsansvar för staten och att staten inte bör kunna freda sig mot skadeståndsskyldighet genom att åberopa sin egen försummelse att uppfylla en konventionsgrundad förpliktelse att införa lagregler om skadeståndsskyldighet. När det gäller skadeståndsansvar för enskilda ställde sig saken emellertid annorlunda, eftersom särskild vikt måste fästas vid att enskilda skall kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande. I fall där skadeståndsskyldighet inte följer av gällande svensk skadeståndsrätt ens inom ramen för en fördragskonform tillämpning, kunde därför enligt Högsta domstolen en enskild inte åläggas att betala skadestånd för en handling eller underlåtenhet som innebär en överträdelse av artikel 8 i Europakonventionen.

### 6.5.5 Har ett effektivt rättsmedel skapats genom rättsutvecklingen?

De senaste rättsfallen från Högsta domstolen har gett upphov till en intensiv debatt om hur långt statens skadeståndsansvar vid konventionskränkningar sträcker sig. Efter Lundgrendomen fördes diskussioner om huruvida den princip som däri uttalats kunde anses tillämplig även beträffande andra konventionsartiklar än den som var aktuell i målet.

Frågan aktualiserades också i Europadomstolens mål *Wassdahl mot Sverige* (dom den 6 februari 2007). Wassdahl hade år 1996 påförts skattetillägg och hade i olika domstolsförfaranden hävdad att handläggningen inneburit att hans sak inte prövats i skälig tid. I Europadomstolen hävdade den svenska regeringen, med hänvisning till Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 462, att Wassdahl inte hade uttömt alla inhemska rättsmedel. Dessutom hade Wassdahl väckt en talan om skadestånd som ännu inte avgjorts av Högsta domstolen, varför Europadomstolen borde invänta det avgörandet.

Europadomstolen konstaterade emellertid att Högsta domstolens rättstillämpning endast kunde anses innebära att skadestånd kan utgå för att ett *brottmål* inte har avgjorts inom "skälig tid". Visserligen kunde Wassdahls skadeståndstalan komma att innebära att detsamma skulle gälla i skattemål, men han hade redan väntat i mer än ett år på Högsta domstolens beslut om prövningstillstånd. Europadomstolen ansåg därför att dessa omständigheter sammantaget innebar att det i skattemål ännu inte fanns något effektivt rättsmedel för att klaga över att prövning inte skett inom "skälig tid". Mot den bakgrunden och då förutsättningarna i övrigt var uppfyllda hade det skett en kränkning av artikel 6.1. Europadomstolen ansåg således inte att Lundgrendomen innebar att ett effektivt rättsmedel generellt hade tillskapats i svensk rätt, eftersom den princip som där slogs fast avsåg en kränkning av en viss artikel i en viss typ av mål. Inte heller Justitiekanslern, som är den myndighet som i första hand prövar skadeståndsanspråk mot staten, ansåg att principen i Lundgrendomen kunde tillämpas annat än i fall av oskäligt dröjsmål i brottmål.

Genom Högsta domstolens dom den 21 september 2007 har emellertid principen som slogs fast i Lundgrendomen tydligt utsträckts till att gälla alla fall av konventionskränkningar där Sverige har en förpliktelse att gottgöra överträdelser genom en rätt

till skadestånd och där denna förpliktelse inte kan uppfyllas genom en tillämpning av nationell rätt ens efter en fördragskonform tillämpning. I sådana fall kan förpliktelsen således numera uppfyllas genom att skadestånd döms ut utan särskilt lagstöd.

Justitiekanslern har efter den senaste domen beslutat om skadestånd på grund av oacceptabelt lång handläggningstid av tvistemål (JK:s beslut den 11 oktober 2007, dnr 5416-06-40). I beslutet konstaterade JK att en kränkning av klagandens rätt till prövning inom skälig tid hade skett och att klaganden därför hade rätt till ersättning enligt den av Högsta domstolen etablerade principen om rätt till ideellt skadestånd vid kränkningar av Europakonventionen. Ersättningens storlek bestämdes emellertid till ett betydligt lägre belopp än vad som varit fallet vid dröjsmål i handläggningen av brottmål. Detta berodde enligt JK på främst den omständigheten att det numera finns ett effektivt rättsmedel vid konventionskränkningar i Sverige vilket innebär att den enskilde får vara tillgodosedd med ett lägre belopp än om ersättningen skulle ha bestämts av Europadomstolen. Dessutom menade JK att integritetskränkningen är större för den enskilde vid utdragen handläggning i brottmål än i tvistemål vid motsvarande förhållanden.

Det förefaller således som att det genom rättstillämpningen har tillskapats ett rättsmedel vid konventionskränkningar som staten ansvarar för. Frågan om detta innebär att ett effektivt rättsmedel nu kan anses existera enligt svensk rätt torde inte kunna med bestämdhet besvaras jakande förrän Europadomstolen får anledning att pröva denna fråga. Rättsutvecklingen innebär emellertid inte att någon rätt tillskapats att med Europakonventionen som grund föra en skadeståndstalan mot andra enskilda som påstås ha kränkt konventionen. I sådana fall är den kränkte alltjämt hänvisad till skadeståndslagens begränsade förutsättningar för ideellt skadestånd. En annan fråga är om en enskild kan föra talan mot staten för att den inte följt den positiva förpliktelsen att upprätthålla ett skydd som gäller enskilda emellan för de i konventionen garanterade rättigheterna. Denna fråga behandlas nedan under 6.5.7.

### 6.5.6 Förslag om en utvidgad rätt till skadestånd vid kränkningar

Frågan om skadeståndslagens bestämmelser bör ändras så att de ger en utvidgad rätt till ideellt skadestånd vid kränkningar har nyligen behandlats av professor emeritus, f.d. justitierådet Bertil Bengtsson i promemorian *Skadestånd vid kränkningar*, Ds 2007:10.

Bengtsson fick i uppdrag av Justitiedepartementet att utreda vissa frågor om ideellt skadestånd vid kränkning. I beskrivningen av uppdraget angavs att utredaren skulle undersöka hur regleringen av det ideella skadeståndet vid diskriminering och andra överträdelser av diskrimineringslagarna borde utformas, så att skadeståndets preventiva funktion kan uppnås. Samtidigt skulle övervägas om det är lämpligt att i övrigt göra några ändringar i de regler som gäller skadestånd för kränkning. Härvid skulle särskilt beaktas om den nuvarande kopplingen till brottslig gärning i skadeståndslagen borde förändras samt vad som borde gälla beträffande skadestånd vid överträdelser av Europakonventionen. Justitiedepartementet hänvisade i det sammanhanget också till den ovan behandlade Lundgrendomen (NJA 2005 s. 462).

#### 6.5.6.1 Förslaget om en utvidgad rätt enligt 3 kap. 2 § SkL till ideell ersättning vid myndighetsutövning

När det gällde frågan om utvidgningen av rätten till kränkingsersättning i allmänhet fann utredaren att det var svårt att finna någon lämplig generell avgränsning av ersättningsrätten som skulle ersätta kopplingen till vissa brott. Vad som kunde övervägas var däremot en speciell bestämmelse om kränkning vid myndighetsutövning. Enligt utredaren var det typiskt sett här som kränkningar framför allt förekom utanför det kriminaliserade området. Han föreslog därför ett tillägg i 3 kap. 2 § SkL av innebörd att ideellt skadestånd vid myndighetsutövning skall utgå när någons person, frihet, frid eller ära allvarligt kränkts, oavsett om det föreligger ett brott. Genom att bibehålla begränsningen att skadestånd bara utgår vid allvarliga kränkningar skulle inte den utvidgade rätten till ersättning uppmuntra till processer om bagateller, något som enligt utredaren annars utgjorde en viss risk när det gäller ideellt skadestånd av detta slag.

#### 6.5.6.2 Förslag om en anpassning av den svenska lagstiftningen när det gäller det allmänna skadeståndsansvar vid brott mot Europakonventionen

Utredaren konstaterade att ännu en fråga beträffande regeln i 3 kap. 2 § SkL hade uppkommit med anledning av Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 462 (Lundgrenmålet). Enligt utredaren fanns det skäl att anpassa den svenska lagstiftningen så att den blir bättre förenlig med det uppkomna rättsläget.

I första hand föreslog utredaren ett tillägg i 3 kap. 2 § SkL av innebörd att ideellt skadestånd skall utgå, utöver i de fall som redan anges i paragrafen, när någons rättigheter enligt Europakonventionen åsidosätts vid myndighetsutövning. Förutsättningen skulle var att ”fel och försummelse” förekommit vid myndighetsutövningen. Utredaren påpekade att uttrycket här – på sätt Högsta domstolen uttalat i NJA 2005 s. 462 – skulle få tolkas enligt konventionens principer. Enligt ett föreslaget tillägg i 5 kap. 6 § SkL skulle vidare ideellt skadestånd i detta fall bestämmas med ledning av hur artikel 41 i Europakonventionen tillämpats.

Utredaren anförde att en komplikation visserligen kunde uppkomma vid konventionsstridig lagstiftning, där man kunde göra gällande att enligt den princip som framgår av lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF ersättning skall utgå bara vid *uppenbart* fel. Detta utgjorde dock inget nytt problem; liksom i dag får en skadelidande i sådana fall grunda skadeståndskravet direkt på konventionen. Denna situation skulle dock enligt utredarens förstahandsalternativ inte regleras i lagen.

Ett annat, mer långtgående alternativ till anpassning av lagstiftningen till det faktiska rättsläget vore enligt utredaren att införa en ny regel i 3 kap. 4 § SkL. Där skulle föreskrivas att staten skall utge skäligt skadestånd när den åsidosätter en enskilds rättigheter enligt Europakonventionen. Skäligt skadestånd skulle också enligt detta alternativ bestämmas med ledning av tillämpningen av artikel 41 i konventionen. Något krav på fel eller försummelse skulle därmed inte gälla, utan det skulle även vid skada genom lagstiftning räcka att konventionsbrott kan styrkas. Genom kravet på att skadeståndet skall vara skäligt skulle det öppnas en möjlighet att ogilla talan i bagatellartade fall.

Utredaren anförde att ingendera av dessa lösningar dock framstod som helt problemfri med hänsyn till vissa svårigheter att förena svensk rätt – bl.a. regeln om lagprövning – med Europa-

konventionens principer på skadeståndsområdet (a.a. s. 13 f.). Man kunde ifrågasätta om något av de båda alternativen helt tillgodosåg de krav som borde ställas på en lagreglering av statens ansvar vid överträdelse av konventionen. De kunde dock gå jämförelsevis snabbt att genomföra. En mera genomgripande ändring av lagstiftningen på området tog längre tid, och ett sådant reformarbete borde enligt utredaren i så fall lämnas åt en utredning med större resurser och mera kvalificerad sammansättning.

### 6.5.7 Skadestånd vid fel av lagstiftaren

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § första stycket RF (förbud mot åsiktsregister) och 6 § (skydd mot kroppsliga intrång och husrannsakan och för förtrolig kommunikation) kan sägas innefatta rättsligt bindande skydd gentemot det allmänna för delar av den personliga integriteten. De är dock inte rättsligt bindande i den bemärkelsen att den enskilde med direkt stöd av dem kan grunda en skadeståndstalan mot det allmänna vid kränkning av någon av dessa rättigheter. Det finns inte heller någon annan bestämmelse i regeringsformen som kan utgöra grund för en sådan talan. Inte ens bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF, som föreskriver att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen, anses kunna grunda någon rätt till skadestånd vid kränkningar av den enskildes rättigheter.

Det är alltså inte i grundlagen utan i stället i skadeståndslagen som den enskilde får söka stöd för en talan om skadestånd enligt svensk lagstiftning i fall då lagstiftaren i något avseende har kränkt den enskildes integritet. Det har i praxis klargjorts att lagstiftning utgör sådan "myndighetsutövning" som enligt 3 kap. 2 § SkL krävs för att skadeståndstalan mot det allmänna skall kunna komma i fråga.

Bestämmelsen i 3 kap. 7 SkL innebär dock en avsevärd begränsning i den enskildes möjlighet att föra skadeståndstalan mot lagstiftaren. Denna bestämmelse, som också omfattar de högsta domstolsinstanserna, innebär som huvudregel ett förbud mot att föra en sådan talan. Undantag gäller för det fall att riksdagens eller regeringens beslut har "upphävts eller ändrats". I förarbetena nämns som exempel att beslut har upphävts eller ändrats efter användning av särskilt rättsmedel eller att "Kungl. Maj:t resp. riksdagen" självmant ändrat ett felaktigt beslut. Högsta domstolen



har också i en dom ansett att ett åsidosättande av ett beslut av regeringen genom lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF inneburit att beslutet ”upphävts eller ändrats” i skadeståndslagens mening (NJA 2000 s. 637).

Målet där den nämnda domen meddelades torde vara det enda där ansvar för staten vid felaktig lagstiftning har prövats. Av målet framgår inte om den omständigheten att ett beslut av lagstiftaren har ”upphävts eller ändrats” ansetts innebära att lagstiftaren med automatik också har gjort sig skyldig till sådant ”fel eller försummelse vid myndighetsutövning” som krävs enligt 3 kap. 2 § SkL. Justitiekanslern har i den tidigare nämnda artikeln anfört att en culpabedömning av lagstiftarens agerande bör göras, och att fel av lagstiftaren bör bedömas på väsentligen samma sätt som vid annan myndighetsutövning (se avsnitt 4.4.4.3). Innebörden härav är att en brist i skyddet för privatlivet enligt svensk rätt jämfört med vad Europakonventionen kräver, är skadeståndgrundande om bristen beror på en uppenbart oriktig rättslig bedömning av den svenske lagstiftaren eller ett rättsligt förbiseende som leder till en icke ursäktlig effekt. Är det fråga om ett brott mot en överordnad svensk norm torde det – mot bakgrund av kravet på uppenbart fel i 11 kap. 14 § RF – vara skadeståndgrundande för staten om felet är uppenbart.

Det synes stå klart att 3 kap. 7 § SkL aldrig kan utgöra grund för att väcka talan mot lagstiftaren vid *underlåtenhet* att lagstifta, eftersom bestämmelsen förutsätter att ett beslut har fattats, som sedermera har ”upphävts eller ändrats”. Som en illustration kan nämnas det s.k. Aftonbladsmålet (NJA 1999 s. 275, se även avsnitt 4.4.4.3) där det framstår som ganska klart att även det allmänna i det efterföljande förlikningsförfarandet inför Europadomstolen ansåg att den svenska lagstiftningen inte nådde upp till den skyddsnivå som Europakonventionen föreskriver i fråga om medborgarnas rätt till personlig integritet. Den svenske lagstiftaren hade alltså underlåtit att besluta om ett skydd för den personliga integriteten som de berörda personerna hade rätt till enligt artikel 8 i konventionen. Att väcka en sådan skadeståndstalan enligt svensk rätt hade emellertid inte varit möjligt på grund av de begränsningar i talerätten gentemot lagstiftaren som följer av 3 kap. 7 § SkL.

I 3 kap. 10 § SkL finns en särskild forumregel, som innebär att en talan mot riksdagen eller regeringen enligt 3 kap. 7 § endast får väckas i Högsta domstolen.

Begränsningarna i talerätten enligt 3 kap. 7 § SkL har allt mer kommit att ifrågasättas mot bakgrund av den utveckling av svensk rättspraxis som Europakonventionen och EG-rätten har fört med sig, eftersom motsvarande begränsningar inte finns i dessa regelverk. Europakonventionen anses dock inte innefatta något krav på att medlemsstaternas inhemska lagar skall föreskriva ett rättsmedel som medger en rätt att få den inhemska lagen prövad mot Europakonventionen. Om den enskildes klagomål är riktat mot innehållet i inhemsk lag och inte enbart mot dess tillämpning, har alltså artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel ingen tillämplighet (Danelius s. 435 och Carl Henrik Ehrenkrona, Rätts-säkerhetsbegreppet och Europakonventionen, SvJT 2007 s. 39 f.). Europadomstolen har i varje fall hitintills funnit det alltför långtgående att kräva att konventionsstaterna skall införa ett system för lagprövning, vilket skulle vara konsekvensen av att artikel 13 ansågs ge rätt till ett rättsmedel riktat mot lagstiftningen som sådan.

Även om den processuella begränsningen i 3 kap. 7 § SkL skulle slopas, kvarstår inte oväsentliga inskränkningar i de materiella möjligheterna enligt denna lag att få skadestånd vid fel av lagstiftaren. Som framgått torde det s.k. uppenbarhetsrequisitet i 11 kap. 14 § RF medföra att det alltjämt krävs ett uppenbart fel då lagstiftaren har beslutat om regler som står i strid med en överordnad norm. I fall då lagstiftning har skett i strid med Europakonventionen innebär detta att skadeståndslagen inte tolkas fördragskonformt – eftersom ett motsvarande krav på uppenbart fel inte uppställs enligt konventionen – utan i överensstämmelse med grundlagen, vilket innebär en mindre sträng ansvarsregel än vid andra brott mot konventionen (Ds 2007:10 s. 68). Däremot skulle tillämpningen stämma överens med konventionskravet när det är fråga om andra rättsliga felbedömningar.

Vad som under alla förhållanden står klart är att skadeståndslagen inte kan utgöra grund för att finna lagstiftaren skyldig att utge *ideellt* skadestånd under åberopande av att en enskilds personliga integritet har kränkts. För sådant skadestånd, som ju tar sikte på att ersätta just själva kränkningen, krävs enligt 2 kap. 3 § SkL att ett *brott* har begåtts. Svensk rätt ger inget stöd för uppfattningen att lagstiftaren över huvud taget skulle kunna göra sig skyldig till ett brott, oavsett vilka fel som begås under lagstiftningsprocessen.

Rättsfallet NJA 2005 s. 462 (Lundgrenmålet) innebär att ett delvis nytt rättsläge har uppkommit, så till vida att Högsta domstolen

har ålagt staten att utge ideell ersättning för kränkning, trots att något brott av det allmänna inte hade begåtts. Skadeståndet dömdes alltså ut vid sidan av skadeståndslagens bestämmelser, och möjligen med direkt stöd av Europakonventionen. För att anpassa den svenska lagstiftningen till det uppkomna rättsläget har, som redan nämnts, i promemorian Ds 2007:10 föreslagits nya bestämmelser i skadeståndslagen som medger rätt till ersättning då den enskildes rättigheter enligt Europakonventionen kränks. I promemorian förordas också en utvidgad rätt till skadestånd vid myndighetsutövning, på så sätt att det inte längre skall krävas att ett brott har begåtts för att rätt till ideell ersättning skall inträda. Tanken är således att det för rätt till ideell ersättning från det allmänna bör vara tillräckligt att ett fel eller en försummelse har begåtts.

I promemorian påpekas att den begränsning av talerätten som följer av 3 kap. 7 § SkL är en komplicerande omständighet med tanke på att det många gånger torde vara naturligt för en skadelidande, som anser att berörda instanser har begått ett fel, att åberopa både ett konventionsbrott och fel eller försummelse av annat slag (a.a. s. 71). Såsom rättsläget ser ut skall alltså den skadelidandes talan behandlas på olika sätt, vilket bland annat kan få till otillfredsställande konsekvens att han inte får pröva den grund som han själv anser väga tyngst. Utredaren konstaterade att det av remissvaren över förslagen i betänkandet *Det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-regler* (SOU 1997:194), som innebar att 3 kap. 7 § SkL slopades, framgår att en sådan lagändring kan leda till åtskilliga tekniska komplikationer. Att nu lägga fram ett sådant lagförslag skulle kräva ganska ingående överväganden utöver vad som förekom i 1997 års betänkande och låg utanför utredningsuppdraget. Utredaren valde därför att endast framhålla att goda skäl talade för att åter ta upp den angivna frågan.

Högsta domstolens dom i Lundgrenmålet kommenterades också av docenten Thomas Bull i en jämförande redovisning av yttrandefrihetens reglering i olika länder, som bilagts Tryck- och yttrandefrihetens betänkande *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96, Del 2 s. 338 f.). Bull anförde att det redan nu genom domstolspraxis har utvecklats ett mera svåravgränsat skydd för privatlivet i svensk rätt. Genom Europadomstolens domar i *Kudla mot Polen* (dom den 26 oktober 2000) och *von Hannover mot Tyskland* (dom den 24 juni 2004) har det markerats att det är ett ansvar för nationella myndigheter att ge

tillgång till effektiva rättsmedel såsom skadestånd. Bull påpekade att det genom Högsta domstolens dom i Lundgrenmålet har fastslagits att kränkningar av konventionsrättigheter kan medföra skadeståndsansvar samt att även ideella skador kan ersättas. Sammantaget gav detta en bild av att det kunde bli aktuellt att med stöd i artikel 13 i konventionen ge utrymme för skadeståndsanspråk mot staten för brister i lagstiftningen kring skyddet av privatlivet, trots regleringen i 3 kap. 7 § SkL. En parallell kunde dras med EG-rätten på så sätt att ett effektivt skydd av konventionens rättigheter kräver effektiva nationella sanktioner och även bygger på att den svenska lagen om konventionen är en senare tillkommen lag än skadeståndslagen, varför bestämmelsen om ett effektivt rättsmedel i artikel 13 måste gå före talerätsregeln i 3 kap. 7 § SkL när dessa kommer i konflikt (*lex posterior*-principen).

I Högsta domstolens helt nyligen meddelade beslut, som i sak rörde en från tingsrätt hänskjuten fråga huruvida svensk rätt medger att en enskild part kan av svensk domstol åläggas att betala skadestånd till en annan enskild med direkt tillämpning av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen (se närmare angående detta beslut ovan i avsnitt 6.5.4), gjorde domstolen följande långtgående uttalande i anslutning till sin tidigare utvecklade rättspraxis rörande skadeståndsansvar för staten: ”Sålunda bör staten inte kunna freda sig mot skadeståndsskyldighet genom att åberopa sin egen försumelse att uppfylla en konventionsgrundad förpliktelse att införa lagregler om skadeståndsskyldighet (jämför den EG-rättsliga estoppel-principen i NJA 2003 s. 217)”.

## 7 Kommitténs överväganden och förslag

### 7.1 Inledande synpunkter

#### 7.1.1 Särskilda lagstiftningsåtgärder behövs för att stärka integritetsskyddet

Kommitténs lagstiftningsuppdrag är enligt direktiven tvåfaldigt. Dels skall kommittén överväga möjligheten att komplettera regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter med skyddsregler för den personliga integriteten. Dels skall kommittén bedöma om det är lämpligt att komplettera den vanliga lagstiftningen med generellt tillämpliga skyddsbestämmelser.

En given utgångspunkt i båda fallen är att det måste finnas ett konstaterat behov av ett starkare integritetsskydd för att åtgärder skall kunna anses motiverade. Att ett sådant behov föreligger står emellertid klart mot bakgrund av den kartläggning och kritiska analys som kommittén har redovisat i sitt delbetänkande. Till viss del torde behovet av ett stärkt integritetsskydd komma att bli tillgodosett genom att de lagberedande organen tar till sig denna kritik. I budgetpropositionen hösten 2007 har regeringen förklarat att frågor om den personliga integriteten kommer att övervägas vid beredningen av kommitténs betänkanden och med hänsyftning på kommande lagstiftning anfört 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” (prop. 2007/08:1, Bil. 11, s. 19 f.).

Det finns således anledning att räkna med att problematiken kring integritetsskyddet får bättre uppmärksamhet och en seriös behandling i framtida lagstiftning. Kommitténs övergripande

bedömning är emellertid att detta endast till en del kan fylla det behov som finns att stärka integritetsskyddet. Detta skydd behöver därför stärkas också genom särskilda lagstiftningsåtgärder.

En begränsning i kommitténs handlingsalternativ är att kommittén varken har mandat eller förutsättningar att utforma förslag till ny lagstiftning på varje särskilt område där brister i integritetsskyddet har konstaterats. De lagförslag som kommittén kan lägga fram bör alltså ha en generell räckvidd. De brister i integritetsskyddet som kommittén i övrigt har funnit vid sin kartläggning och analys av den svenska lagstiftningen får tas upp till behandling i särskild i ordning. Det gäller även de brister i skyddet för barns integritet, som kommittén har påvisat och som kan förefalla ha generell karaktär (SOU 2007:22 s. 466 f.). Kommitténs i delbetänkandet redovisade analys i dessa och i andra hänseenden bör närmast ses som en uppmaning till lagstiftaren att se över regelverken inom de aktuella områdena, t.ex. inom kreditupplysning, socialtjänst och polisiär registerhantering.

Kommittén har vidare ansett sig böra lämna egna lagstiftningsförslag endast i fall då tre förutsättningar samtidigt är för handen: Det måste finnas ett mycket påtagligt behov av ny lagstiftning, detta behov skall kunna tillgodoses på ett sätt som kommittén har förutsättningar att bemästra och det skall finnas en klart realistisk möjlighet att förslagen läggs till grund för ny lagstiftning.

### 7.1.2 En utgångspunkt när det gäller skyddets omfattning

Som kommittén konstaterade i sitt delbetänkande (a. bet. s. 52 f.) är begreppet personlig integritet svårt att fånga genom någon positiv och heltäckande beskrivning. Det rymmer alltför många aspekter för att detta skall vara möjligt. Redan att indirekt försöka bestämma det skyddsvärda området är svårt nog, även om försök i den riktningen har gjorts i form av så kallade kränkingsförteckningar. Inte heller Europakonventionen innehåller en heltäckande positiv definition av vad vars och ens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens omfattar, utan denna rätt får en någorlunda tydlig avgränsning först när den fylls ut genom en omfattande praxis.

Tidigare försök att på grundlagsnivå beskriva en kärna i skyddet för den enskildes integritet, som är av så omistligt värde att den inte får bli föremål för inskränkningar i vanlig lag, har resulterat i

att man inte funnit detta vara möjligt. Lagstiftaren har alltså inte lyckats att skilja ut en sådan kärna med tillräcklig precision för att den skall kunna skyddas genom ett absolut inskränkingsförbud.

Det sagda hindrar inte att det finns vissa moment i den personliga integriteten som är särskilt viktiga att ha i åtanke när rättighetsinskränkande åtgärder övervägs. Det rör dels en rätt till skydd som tar sikte på den enskildes privata tankar och förtroliga kommunikation med andra, den egna kroppen samt möjligheten att själv avgöra om känsliga uppgifter, som rör t.ex. hälsa eller sexualliv, skall spridas till andra, dels en rätt att stänga om sig, dvs. att kunna avskärma sig från omgivningen. Dessa särskilt viktiga moment som formar uppfattningen om vad som utgör en människas personliga integritet bildar också en utgångspunkt för kommitténs överväganden huruvida skyddet för den personliga integriteten behöver och bör förstärkas genom ny lagstiftning.

### **7.1.3 Ett utvidgat skydd för den personliga integriteten bör följa principer och systematik i gällande rätt**

#### **7.1.3.1 Skyddsbestämmelser i grundlag**

Kommittén bör vid sina överväganden om ett utvidgat grundlagskydd för den personliga integriteten utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetsskyddet har i regeringsformen i dag. Ett grundläggande moment i detta skydd, såsom det beskrivs i 2 kap. RF, är att skyddet – med ett par undantag – endast reglerar förhållandet mellan den enskilde och det allmänna, inte förhållandet mellan enskilda inbördes. Fri- och rättighetsskyddet är vidare uppbyggt så att det väsentligen får sin innebörd genom att det lägger band på riksdagens möjligheter att genom vanlig lag inskränka de skyddade rättigheterna. I denna del kan skyddet annorlunda uttryckt sägas innefatta en negativ förpliktelse för det allmänna, dvs. en skyldighet att avhålla sig från vissa rättighetsinskränkande åtgärder.

En ny bestämmelse i 2 kap. RF av typen ”varje medborgare har rätt till respekt för sin personliga integritet” skulle bryta systematiken i fri- och rättighetskapitlet på så sätt att den inte bara skulle innebära en skyldighet för det allmänna att avhålla sig från vissa rättighetsinskränkande åtgärder, utan också skulle ålägga det allmänna att vidta positiva åtgärder för att ge den enskilde ett

skydd för dennes personliga integritet. I regeringsformen har bestämmelser om sådana positiva åtgärder, såsom redovisats i avsnitt 4.1, utformats som målsättningsstadganden som inte är rättsligt bindande för det allmänna. Om det rättsligt bindande skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. RF nu utvidgas till att också innefatta en positiv förpliktelse för det allmänna skulle det alltså markant skilja ut rätten till detta skydd från de fri- och rättigheter som redan finns i regeringsformen. Att ge just integritetsskyddet en sådan särställning i grundlagen är knappast försvarbart.

Ett sådant allomfattande grundlagsskydd för den personliga integriteten skulle dessutom tvinga fram ett svåröverblickbart lagstiftningsarbete syftande till att uttryckligen tillåta en mångfald i dag oreglerade fall av integritetsintrång. Därmed skulle ett sådant skydd också avvika från ett annat grundläggande moment i det gällande fri- och rättighetsskyddet, nämligen kravet på att grundlagsregleringen inte får leda till hinder för vad som kan kallas den ordinära lagstiftningen, dvs. för lagstiftning som behövs som skydd för viktiga intressen eller som led i en fortgående social och ekonomisk reformverksamhet, där möjlighet till anpassning bör kunna finnas till en snabb samhällsutveckling.

Därmed är det också sagt att ett skydd för den personliga integriteten, utformat efter mönster av Europakonventionens stadgande att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, inte kan uppnås inom ramen för den lagstiftningsmodell som har valts i 2 kap. RF. En utvidgning av grundlagsskyddet för den personliga integriteten kan i denna modell komma till stånd endast om skyddet utformas som en begränsning av statsmakternas normgivningsbefogenheter på motsvarande sätt som skett i 2 kap. 3 § första stycket RF (om politisk åsiktsregistrering) eller i den här mer relevanta förebilden i 2 kap. 6 § RF jämförd med 2 kap. 12 § RF (om husrannsakan, hemlig avlyssning m.m.). Vad som kan komma i fråga är således att, inom ramen för regeringsformens givna systematik, utvidga skyddet i grundlagen till att omfatta ytterligare fall av integritetsinskränkande förfaranden från det allmänna, exempelvis i form av hemlig övervakning och omfattande registerkartläggningar. Kommittén återkommer i avsnitt 7.2 till vilka ytterligare fall det här bör vara frågan om.

Ett på detta sätt utvidgat grundlagsskydd stärker medborgarnas rätt att slippa bli utsatta för integritetsintrång från det allmänna



sida. Varje gång statsmakterna vill införa nya integritetsinskränningar måste detta ske i form av lagstiftning som underkastas det kvalificerade förfarande och det minoritetsskydd som föreskrivs i 2 kap. 12 § RF. Inskränkningarna måste också prövas gentemot de krav på ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionerlighet som innefattas i samma stadgande. Om trots detta en integritetsbegränsande bestämmelse skulle beslutas som uppenbart inte står i proportion till dess ändamål, kan bestämmelsen dessutom åsidosättas i rättstillämpningen med stöd av 11 kap. 14 § RF.

Lagändringar såsom de nu skisserade förbättrar grundlagsskyddet på ett substantiellt och inte endast symboliskt sätt. De bidrar även till att i regeringsformens fri- och rättighetskapitel synliggöra behovet av integritetsskydd och upprätta någon form av balans i förhållande till andra grundlagsskyddade rättigheter. Den brist på jämvikt som nu råder kan i längden bli besvärande för Sveriges trovärdighet som konventionsstat, eftersom den avvägning mellan rätten till ett fredat privatliv och andra fri- och rättigheter som återfinns i Europakonventionen endast i ringa mån återspeglas i den svenska grundlagen.

#### **7.1.3.2 Rättighetsskyddet får substans genom bestämmelser i vanlig lag**

Grundlagarna har en övergripande betydelse för fri- och rättighetsskyddet genom att deras anda förväntas genomsyra den vanliga lagstiftningen. I rättslig mening är det genom grundlagarna de gränser fastställs som lagstiftaren har att hålla sig inom när frågan om att inskränka den enskildes grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna aktualiseras. Däremot säger grundlagarna inte mycket om vilka inskränkningar i dessa rättigheter som faktiskt gäller i förhållande till det allmänna. Den bilden framträder först när man undersöker i vilken utsträckning lagstiftaren i den vanliga lagstiftningen har utnyttjat sig av sina i grundlagarna angivna befogenheter att inskränka rättigheterna. Eftersom bestämmelser i grundlagarna inte kan göras gällande enskilda emellan, kan man inte heller av grundlagarna utläsa vilka rättigheter enskilda har i förhållande till andra enskilda. Även i detta fall är det alltså i den vanliga lagstiftningen som gränserna utstakas för vad som är tillåtet.

Sammanfattningsvis är det inte grundlagarna utan den vanliga lagstiftningen som ger substans åt den enskildes rättigheter i förhållande till det allmänna likaväl som i förhållandet till andra enskilda. En konsekvens härav är att Europakonventionens krav på rättighetsskydd liksom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF om att det allmänna skall värna den enskildes privatliv i allt väsentligt måste uppfyllas genom bestämmelser i den vanliga lagstiftningen.

### 7.1.3.3 Skilda metoder att bota brister i den vanliga lagstiftningen

Kommitténs kartläggning och analys visar att skyddet för den personliga integriteten i den vanliga lagstiftningen brister på två i princip skilda sätt. Dels är integritetsskyddet i vissa avseenden otillräckligt eller felaktigt utformat inom de olika sakområden som kommittén har undersökt. Det är alltså här fråga om specifika brister i de regelverk som rör brottsbekämpning, försvarsverksamhet, forskning, hälso- och sjukvård, skola och skolhälsovård, arbetsliv m.m. Dels ger lagstiftningen i vissa situationer ingen möjlighet för den vars integritet har blivit kränkt att få sin sak prövad i domstol. Det handlar här om en brist på ett sådant effektivt rättsmedel som den skall vara garanterad tillgång till vars rätt enligt Europakonventionen har blivit kränkt.

I båda dessa fall har kommittén att förhålla sig till det direktivbundna förbehållet att kommittén inte får presentera förslag till lösningar som samtidigt begränsar friheten att uttrycka sig i de grundlagsskyddade massmedierna. Eftersom en betydande del av integritetsskadorna uppkommer genom publicering i pressen och på de webbsidor som till följd av lagändring år 2003 åtnjuter grundlagsskydd, inställer sig frågan i vad mån det är meningsfullt att föreslå lagstiftningsåtgärder som inte får ges effekt på det område där många av de allra mest svårartade integritetskränkningarna sker. Lönar det sig att exempelvis föreslå ett förbud mot olovlig spridning av bilder som visar igenkännbara människor i sexuellt förnedrande situationer, när en sådan spridning ändå skulle kunna fortgå på grundlagsskyddade webbsidor utan risk för straff eller skadestånd? Det är den typen av frågor som kommittén har att ta ställning till på grund av att, som det uttrycks i direktiven, integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna inte skall omfattas av uppdraget.

Kommittén har för sin del kommit fram till att den oavsett denna direktivbestämda begränsning bör överväga och lägga fram förslag till lagstiftning, om det även utanför det mediala området finns omfattande och verkliga integritetsskyddsproblem som kan avhjälpas genom någorlunda generella lagstiftningslösningar. Det får sedan bli statsmakternas sak att överväga i vad mån lagstiftningen bör utvidgas till att omfatta också de grundlags-skyddade medierna.

De lagstiftningsåtgärder som härvid kan bli aktuella bör, som framgått, inriktas dels på vad som kan kallas vanlig materiell metod, dels på frågan om det bör införas generell förbättrade möjligheter att föra tala om upprättelse och kompensation vid fall av kränkning.

#### 7.1.3.4 Materiella förbättringar av integritetsskyddet i vanlig lag

En mycket ambitiös utgångspunkt vore att söka åstadkomma en helt ny "integritetsskyddslag" som i princip uttömmande reglerar vilka inskränkningar i den personliga integriteten som är tillåtna respektive förbjudna. Denna tanke har då och då väckts men avvisats såsom ogenomförbar. Redan i början av 1970-talet bedömde professor Stig Strömholm ett sådant projekt som orealistiskt med hänvisning till att "konflikter och lösningarna är säkerligen i alltför hög grad 'inkapslade' i omgivande rättsstoff från skilda fält för att kunna lösryckas ur sitt sammanhang och föras ihop på sådant sätt" (SvJT 1971 s. 732). Frågan om en samlad integritetsskyddslag togs även upp av justitierådet Per Jermsten i promemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv* (Ds 1994:51). Jermsten avstod emellertid från att försöka utveckla principerna för en sådan reform, med tanke på de samordningssvårigheter som skulle tillstöta i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Inte heller i andra länder förefaller idén om en särskild integritetsskyddslag ha bedömts som möjlig att förverkliga. För Norges del synes den allmänna uppfattningen ha sammanfattats väl av professor Are Stenvik (Retsbeskyttelse av personlig særpreg, *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 5/2003):

- - med så heterogene og mangfasetterte saksforhold som man her står overfor, er det grunn til å tvile på om en lov kan gjøres så precis at den

vil være til nevneverdig hjelp når de konkrete avgjørelser skal treffes. Det er nok heller ikke realistisk å forvente aktiviteter fra lovgiveren på dette området - -.

Det är också kommittén uppfattning 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 antydning 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 när det gäller att avgöra i vad mån bestämmelser som identifieras som integritetsskyddande bör brytas ut ur befintliga lagar, t.ex. den nämnda personuppgiftslagen, för att inkluderas i en ny särskild integritetsskyddslag.

Den infallsvinkel som mot denna bakgrund förefaller mest fruktbar synes inte vara att påbörja ett gigantiskt lagstiftningsarbete med ovisst utgång, utan att börja med att ställa sig frågan om det finns någon viss typ av kränkning där bristen på integritetsskydd är särskilt påfallande och får oacceptabla konsekvenser. Om så är fallet bör nästa fråga bli om det går att genom en generell lagstiftning åstadkomma ett väsentligt förbättrat skydd mot sådana kränkningar. För kommitténs vidkommande måste förutsättningen dock vara att det går att hantera uppgiften inom dess givna ramar. Som kommitténs direktiv är utformade ligger det nämligen utanför dess uppdrag och förutsättningar i övrigt att djupstudera och "lämna förslag på varje särskilt område inom den befintliga lagstiftningen". Denna begränsning är på sitt sätt självfallen, eftersom det vore närmast orimligt att förvänta sig att kommittén skulle besitta sådan ingående kunskap inom en mångfald sektorer av samhällslivet att den skulle kunna lämna väl underbyggda förslag till kompletterande lagstiftning på alla de områden där brister kunnat påvisas. Kommittén redovisar nedan i avsnitt 7.3 sina överväganden i denna del.

#### **7.1.3.5 Frågan om tillgång till effektivt rättsmedel lämpar sig inte för en helt generell lösning**

Det kan förefalla självklart att den som utan godtagbar anledning har fått sin personliga integritet kränkt bör ha möjlighet att få sin sak prövad och få gottgörelse om en kränkning konstateras, och

detta oavsett om det allmänna eller någon annan påstås bära skuld till kränkningen. Målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF kan också sägas ge uttryck för att en sådan möjlighet alltid bör finnas när någon på rimliga grunder kan göra gällande en integritetskränkning. Kravet på att medborgarna skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel är centralt i Europakonventionen och har för den svenska rättsordningens vidkommande skärpts genom att konventionen har fått ställning av svensk lag.

Om något annat inte är särskilt stadgat utgår den svenska rättsordningen från att rätt till skadestånd med anledning av en kränkning föreligger endast om den kränkande handlingen är brottslig. När det gäller *förhållandet mellan enskilda* är det därför naturligt att i första hand undersöka om en brist i rätten att föra talan om upprättelse hör samman med att det kränkande förfarandet inte är men måhända borde vara straffbart. Straffbeläggs förfarandet följer en möjlighet till gottgörelse så att säga med på köpet, genom att det i anslutning till en process som syftar till att få brottet fastställt också ges möjlighet att föra talan om skadestånd. Den nu beskrivna utgångspunkten beträffande rätten till rättsmedel vid kränkning av den personliga integriteten bör sålunda utgöra grund för kommitténs överväganden om det bör införas regler som ger en utvidgad tillgång till sådant rättsmedel.

Det förekommer att lagar på speciella områden, där den enskildes integritet kan uppfattas vara särskilt utsatt för risken att en kränkning sker, innehåller kompletterande bestämmelser som ger rätt till prövning av påstådda kränkningar utan att det ställs krav på att ett brott har begåtts. Sådana särskilda möjligheter att föra talan om gottgörelse finns både när det gäller enskildas förhållande till det allmänna och när det är fråga om förhållandet enskilda emellan. Från skolans område kan exempelvis nämnas den möjlighet som finns att få en prövning till stånd enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Personuppgiftslagen är ett annat exempel, som ger den enskilde möjlighet att klaga på hur hans eller hennes personuppgifter har behandlats även i fall då ett brott inte har begåtts. I sammanhanget kan också nämnas att det för närvarande pågår en utredning som syftar till att åstadkomma en lagreglering av skydd för den enskildes personliga integritet i arbetslivet.

Om sådana särskilda bestämmelser om rättsmedel saknas, får alltså i stället den generella skyddslagstiftning som finns i framför allt brottsbalken och skadeståndslagen åberopas. Skyddsbestäm-

melseorna i dessa lagar är generella såtillvida att de gäller inom alla delar av samhällslivet. Samtidigt är bestämmelserna begränsade genom att de bara omfattar vissa typer av kränkande handlingar.

Det är emellertid tydligt att det kan uppkomma fall av omotiverade kränkningar av den personliga integriteten där vare sig brottsbalken eller annan lagstiftning kan åberopas till stöd för den enskildes rätt att föra talan om skadestånd eller annan upprättelse. Av den anledningen har Sverige vid åtskilliga tillfällen fått kritik av Europadomstolen för att inte ha uppfyllt kravet i artikel 13 i Europakonventionen om tillgång till ett effektivt rättsmedel när det gäller vissa kränkningar i förhållande till konventionen som begåtts av det allmänna. För kommittén gäller det att undersöka om en sådan brist alltjämt kvarstår, och i så fall hur stor och allvarlig denna brist är, för att sedan överväga om det finns tillräcklig anledning att föreslå en generell lagstiftning som skulle kunna reducera problemet. Som framgått är kommittén dock förhindrad att presentera förslag som skulle bota bristen på ett effektivt rättsmedel i de fall då integritetskränkningen begås genom publicering i grundlagsskyddade medier.

Bristen på tillgång till ett effektivt rättsmedel *i förhållande till det allmänna* har, som redan nämnts, vid flera tillfällen föranlett kritik från Europadomstolen. Ett tecken på att en sådan brist i den svenska lagstiftningen i förhållande till Europakonventionen alltjämt kvarstår är att Högsta domstolen under senare tid har utvecklat en förhållandevis liberal praxis när det gäller att ge kränkta personer möjlighet till upprättelse. Helt nyligen har Högsta domstolen, som förklaring till att den ansett sig kunna döma ut skadestånd utan annat lagstöd än Europakonventionen, uttalat att staten inte bör kunna freda sig mot skadeståndsskyldighet genom att åberopa sin egen försummelse att uppfylla en konventionsgrundad förpliktelse att införa lagregler om skadeståndsskyldighet. Staten har å sin sida initierat ett lagstiftningsarbete som i huvudsak syftar till att kodifiera de högsta rättsinstansernas praxis.

Mot denna bakgrund förefaller det stå klart att bristen på ett effektivt rättsmedel i fall av kränkning numera är mindre besvärande för Sverige som konventionsstat än tidigare samtidigt som det i särskild ordning övervägs förändringar i skadeståndslagen i syfte att befästa denna mer generösa syn på enskildas möjligheter att få ersättning. Trots detta kan det finnas anledning att ta ställning till frågan om det finns skäl att gå ett steg längre och i rättsordningen införa en generellt verkande möjlighet till upprättelse

vid oberättigade kränkningar av den personliga integriteten. Denna möjlighet skulle kunna bestå av en generell ansvarsbestämmelse som träffar den som på ett oförsvärligt sätt kränker någon annans integritet. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas så att den medför rätt till ersättning oavsett om det är det allmänna eller någon annan enskild som orsakat kränkningen. Det skulle i så fall stå klart att Sverige uppfyller sin förpliktelse enligt Europakonventionen att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel, bortsett från fall då någons integritet kränkts genom publicering i grundlagsskyddade medier.

En bestämmelse av angiven innebörd skulle emellertid ingalunda vara problemfri. Bristen på precision i straff- eller skadeståndstadgandet skulle göra det svårt för medborgarna att veta om ett visst beteende är tillåtet eller inte. I praktiken skulle det bli en uppgift för domstolarna att ganska fritt och utan närmare vägledning av lagtexten bedöma om en kränkning är tillräckligt allvarig för att medföra ansvar. En allmänt hållen bestämmelse till skydd för den personliga integriteten skulle också kunna lägga en hämsko på arbetet med att ta fram skyddsbestämmelser speciellt anpassade för vissa områden, såsom för arbetsrättsområdet där ett lagstiftningsarbete för närvarande pågår.

Ett annat, kanske avgörande skäl mot en generell bestämmelse om ansvar vid angrepp på annans rätt till integritet är att det torde vara svårt att få allmän acceptans för en sådan utvidgning av det förbjudna området, i synnerhet om ett förslag i den riktningen uppfattas som en inskränkning av yttrandefriheten. De försök som tidigare gjorts att lagstiftningsvägen få till stånd en generell möjlighet till upprättelse vid integritetskränkning, har heller inte slutat väl. Senast mötte ett förslag av Justitiekanslern år 2006 om skadeståndsansvar vid oförsvärliga och grova kränkningar av annans privatliv omfattande kritik, och föranledde den dåvarande justitieministern att offentligt ta avstånd från den typen av lagstiftning.

Både det minskande behovet av och de betydande svårigheterna med en lagstiftning som ger en generell möjlighet att föra talan om upprättelse vid fall av oberättigade integritetskränkningar tycks alltså tala för att den typen av lösningar bör undvikas. På samma sätt som när det gäller förstärkningar av det materiella integritetsskyddet i vanlig lag, synes det med avseende på kravet på tillgång till ett effektivt rättsmedel vara mest tillrådligt att ställa in

siktet på områden där behovet är särskilt påfallande. Kommittén redovisar sina överväganden i denna fråga i senare avsnitt.

#### 7.1.4 Också andra åtgärder än lagstiftning bör övervägas

Kommittén har uppfattat sina direktiv så, att den också kan överväga och föreslå åtgärder som inte avser lagstiftning. Som redan konstaterats finns det anledning att räkna med att den problematik kring integritetsskyddet som lyfts upp i ljuset genom kommitténs kartläggning och analys får bättre uppmärksamhet och en seriös behandling i framtida lagstiftningsarbete. Detta kan dock inte annat än marginellt påverka kommitténs övergripande bedömning att det också finns ett behov av lagstiftningsåtgärder för att stärka skyddet för den personliga integriteten.

En balanserad och kvalitativt högtstående lagstiftning är naturligtvis av grundläggande betydelse för rätten till skydd för den personliga integriteten. Även ett väl avvägt och genomtänkt regelverk kan emellertid förfela sin verkan om inte också *tillämpningen* av reglerna håller måttet. En nyckelfaktor i det sammanhanget är en fungerande tillsynsverksamhet. Genom en god tillsyn och kontroll kan brister upptäckas och initiativ tas till förbättringar, såväl då utvecklingen har gjort att lagstiftningen behöver ändras som då bristerna snarare beror på fel och tillkortakommanden hos de tillämpande myndigheterna.

Som framgått har kommittén vid sina inledande överväganden funnit att det inte är realistiskt att försöka förbättra integritetsskyddet genom en generell lagstiftning som skulle innefatta en generell talerätt vid alla former av kränkningar, oavsett om kränkningen påstås ha begåtts av någon annan enskild eller av det allmänna. Kommittén har i stället förordat ett vidareutvecklande av den i svensk rätt begagnade materiella metod, som innebär att man i lagstiftningen noga beskriver och avgränsar vilka förfaranden som är otillåtna och på detta sätt täpper till eventuella luckor i rättighetsskyddet. Användandet av en sådan metod ställer dock krav på *samordning* så att lagstiftaren får överblick och beredskap att vid behov föreslå förändringar i skyddet. Endast så kan enhetlighet uppnås inom och mellan de skilda regelverken, och endast så skapas förutsättningar för lagstiftaren att anlägga en helhetssyn på integritetsskyddet.



Det kan därför, vid sidan av förändringar i själva lagstiftningen, finnas anledning att söka få till stånd en bättre tillsyn och samordning så långt det är möjligt av tillkommande lagstiftning som på olika sätt får betydelse för den personliga integriteten. En åtgärd som därvid synes böra undersökas, är inrättandet av ett integritetsskyddsråd med uppsikt över hela integritetsskyddsområdet. Kommittén pekade på denna möjlighet redan i sitt delbetänkande. Ett alternativ skulle kunna vara att utveckla och bredda Datainspektionens roll i sammanhanget. Vid sidan härav är en möjlighet som skulle kunna prövas för att öka kunskaps- och medvetandegraden på integritetsskyddsområdet att regeringen regelbundet informerar riksdagen om utvecklingen.

## 7.2 Materiellt skydd i grundlag

**Kommitténs förslag:** I 2 kap. 6 § RF införs ett nytt andra stycke där det anges att varje medborgare, utöver vad som i övrigt gäller enligt paragrafen, gentemot det allmänna är skyddad mot intrång, om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Det nya grundlagsskyddet skall kunna begränsas bara i den särskilda ordning som föreskrivs i 2 kap. 12 § RF.

Stadgandet i 2 kap. 3 § andra stycket RF om att det i lag skall finnas bestämmelser till skydd för kränkning av den personliga integriteten genom registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling, upphävs.

### 7.2.1 Det finns behov av att införa ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten

Kommitténs kartläggning och analys har visat att lagstiftaren inte lägger tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekter när ny lagstiftning arbetas fram. Även rent allmänt värderas integritetsskyddet förhållandevis lågt i lagstiftningen. En bidragande orsak till detta får anses vara att det i grundlagen inte finns någon rättsligt verkande bestämmelse om medborgarnas rätt till skydd för personlig integritet som balanserar de övriga fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade.

Från svensk lagstiftning under grundlagsnivån som syftar till att skydda den personliga integriteten kan exempel hämtas där skyddet har motiverats utifrån en helhetssyn på värdet av detta skydd. Genom en sådan helhetssyn erkänns och betonas respekten för människovärdet och för varje människas rätt till självbestämmande. Motsvarande helhetssyn kan inte sägas utgöra grunden för det materiella skydd för den personliga integriteten som regleras i 2 kap. 3 och 6 §§ RF. Det materiella grundlagsskyddet motiveras främst utifrån syftet att skydda den fria åsiktsbildningen, och det är också enbart detta skyddsintresse som enligt 2 kap. 12 § RF uttryckligen inte får urholkas.

Det kan alltså konstateras att regeringsformen och dess förarbeten inte har utformats med beaktande av behovet av en grundläggande principiell diskussion om värdet av rätten till integritetsskydd. I den kartläggning som kommittén redovisade i sitt delbetänkande har det visat sig att frånvaron av en sådan diskussion, som skulle ha kunnat tjäna som en utgångspunkt när intresset av att värna den personliga integriteten ställs mot andra grundläggande fri- och rättigheter, har lett till omotiverade negativa konsekvenser för integritetsskyddet. Det förhållandet att lagstiftaren inte lägger tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekter när ny lagstiftning arbetas fram och att integritetsskyddet rent allmänt värderas lågt kan således delvis antas ha sin förklaring i denna omständighet.

I kommitténs direktiv återges ett uttalande av riksdagens konstitutionsutskott enligt vilket siktet bör vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lag till skydd för den personliga integriteten. Ett sätt att påbörja ett sådant arbete är enligt direktiven att se över bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF – som föreskriver att det i vanlig lag skall finnas ett skydd mot kränkningar av den personliga integriteten vid databehandling – och att därvid överväga om det är lämpligt och möjligt att utforma en grundlagsbestämmelse om skyddet för integriteten så att den får samma slags rättsliga betydelse som de flesta andra reglerna i 2 kap. RF.

*Sammanfattningsvis* är det tydligt att det på grundlagsnivå behöver ges uttryck för en större respekt än för närvarande för den enskildes rätt till personlig integritet. Bestämmelser som ger ett utvidgat materiellt integritetsskydd bör därför införas i regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Genom att den enskilda människans värde som tänkande och kännande varelse

på så sätt understryks, kommer ett sådant grundlagsskydd samtidigt att främja det i regeringsformen särskilt betonade intresset av en fri åsiktsbildning. För Sverige som konventionsstat har det också ett värde att det även på grundlagsnivå finns ett substantiellt skydd för den personliga integriteten som i någon mån speglar den intressebalans mellan olika grundläggande rättigheter som finns i Europakonventionen.

## **7.2.2 Vissa utgångspunkter som påverkar möjligheten att utvidga grundlagsskyddet**

### **7.2.2.1 Bestämmelserna i 2 kap. RF reglerar inte rättigheterna i sig utan möjligheterna att begränsa dem**

Det har ovan anförts att det finns ett behov av att utifrån en större helhetssyn på rätten till skydd för den personliga integriteten utforma ett utvidgat skydd på grundlagsnivå. Vad som därvid måste beaktas är emellertid att bestämmelserna i 2 kap. RF inte reglerar de grundläggande fri- och rättigheterna i sig. Bestämmelserna syftar endast till att – i förhållande till 8 kap. RF – begränsa riksdagens makt att stifta lag i vissa fall. Det är alltså på detta sätt som bestämmelserna utgör en rätt till skydd för den enskilde.

Man torde kunna hävda att Europakonventionen reglerar fri- och rättigheterna som sådana i och med att den innehåller både regler som begränsar konventionsstaternas möjlighet att inskränka rättigheterna och regler som ger den enskilde möjlighet att föra talan mot respektive stat när han eller hon upplever att rätten enligt konventionen har kränkts. Inte heller Europakonventionen kan emellertid sägas ge uttryck för att det finns någon ”kärna” i respektive rättighet. Däremot utgör konventionen ett ”ramverk” för rättigheterna, och den möjliggör därtill en utfyllnad av rättigheternas innehåll genom den rätt som enskilda har att åberopa konventionen inför Europadomstolen.

Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom vanlig lag. Som skäl för att inte göra inkorporeringen på grundlagsnivå anfördes att det borde undvikas att införa en dubbelreglering på samma konstitutionella nivå av vissa rättigheter och hur dessa får inskränkas. Som påpekats innehåller 2 kap. RF dock inte någon reglering som, i likhet med Europakonventionen, reglerar fri- och rättigheterna som sådana. I denna del skulle en

inkorporering på grundlagsnivå alltså inte ha inneburit någon dubbelreglering. Det kan däremot konstateras att en sådan rättighetsreglering inte hade rymts inom den ordning som man har valt för att i 2 kap. RF utforma rättighetsskyddet, eftersom skyddet tar sikte på att begränsa riksdagens makt att stifta lag i vissa fall.

Något skydd för den personliga integriteten som skulle utgöra ett sådant ”ramverk” för fri- och rättighetsskyddet som Europakonventionen innehåller kan alltså, som redan påpekats i avsnitt 7.1, inte uppnås inom ramen för den lagstiftningsmodell som har valts i 2 kap. RF. En utvidgning av grundlagsskyddet för den personliga integriteten med denna lagstiftningsmodell som utgångspunkt kan därmed enbart ta sikte på att begränsa riksdagens makt att stifta lag i vissa andra fall än de som nu återfinns i 2 kap. 3 § första stycket och 6 § RF.

#### **7.2.2.2 Ett utvidgat materiellt skydd bör inte inskränka myndigheternas skyldighet enligt offentlighetsprincipen**

Ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten skulle kunna ta sikte på det allmännas spridning eller annat offentliggörande av uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Ett sådant skydd torde dock inte kunna införas utan att rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF – offentlighetsprincipen – samtidigt inskränks i principiell mening.

Den svenska ordningen med en grundlagsfäst offentlighetsprincip kan inte sägas ha utsatts för något direkt hot på grund av Sveriges medlemskap i EU, även om svårigheter ibland har tillstött i EU-samarbetet. Den svenska inställningen har hela tiden varit att ”vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd annat än när det är alldeles nödvändigt”.

Som redovisats ovan (se avsnitt 6.3.1) är det i förhållande till Europakonventionen juridiskt sett inte något problem att – på en konstitutionell nivå – rätten till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden getts en underordnad ställning i förhållande till rätten till insyn. I sak torde det nämligen, möjligen med enstaka undantag, finnas ett tillfredsställande skydd i svensk rätt för uppgifter om enskilda personliga förhållanden genom reglerna i sekretesslagen.

Det kan alltså inte anses lämpligt, och inte heller påkallat av hänsyn till Sveriges europarättsliga förpliktelser, att utforma ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten som skulle inskränka den likaledes grundlagsfästa offentlighetsprincipen.

### 7.2.3 Ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten bör kunna begränsas genom lag

Genom reglerna om fri- och rättigheter i 2 kap. RF ges den enskilde ett skydd *mot* det allmänna. Reglerna innehåller som huvudregel ett förbud för det allmänna att vidta åtgärder som omfattas av fri- och rättighetsskyddet. Det starkaste skyddet gäller i de fall då det allmänna är *absolut* förbjudet att vidta åtgärder, t.ex. att använda sig av dödsstraff. Beträffande andra rättigheter kan det allmänna under vissa i grundlagen angivna förutsättningar tillåtas att vidta inskränkande åtgärder, dvs. dessa rättigheter är *begränsningsbara*.

Som framgår av redovisningen nedan förekommer det att det allmänna vidtar åtgärder som innebär intrång i den enskildes personliga integritet, och som det i dag inte finns något skydd mot i grundlagen. Ett utvidgat grundlagsskydd som kommer att omfatta några av dessa intrång innebär att man begränsar det allmännas rätt att vidta sådana intrångsåtgärder, genom att man i högre grad anger i vilken mån och i vilken form – i princip undantagslöst i form av lag – som intrång får tillåtas. Om ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten införs kommer det således att få konsekvenser för vilken tillåtande reglering som behöver finnas i form av lag.

Något behov av att införa något ytterligare *absolut förbud* för det allmänna att vidta ett visst integritetsintrång finns inte. Ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten bör alltså ta sikte på sådana intrång som det allmänna i undantagsfall bör kunna tillåtas att vidta, under förutsättning att kravet på nödvändighet och övriga krav som anges i 2 kap. 12 § RF är uppfyllda.

#### 7.2.4 Regleringen av intrång som det allmänna i dag anses ha rätt att vidta

I det följande redovisas olika typer av intrång som det allmänna i dag anses ha rätt att vidta och i vilken utsträckning intrången är föremål för reglering.

##### 7.2.4.1 Intrång som regleras genom bestämmelser i lag

Att införa ett grundlagsskydd mot intrång i form av *hemlig kameraövervakning* och *hemlig teleövervakning* torde inte få några omedelbara konsekvenser för regleringen i vanlig lag. Dessa typer av intrång är redan med gällande rätt tillåtna för det allmänna endast under vissa uttryckligen, i lag, angivna förutsättningar. Otillåtna intrång av detta slag omfattas också av en straffrättslig reglering i antingen brottsbalken (tjänstefel) eller i annan lag.

Att införa ett grundlagsskydd i förhållande till det allmänna som skulle gälla hantering av uppgifter om den enskildes personliga förhållanden i form av omfattande informationsamlingar hos myndigheter torde inte heller få några stora konsekvenser för regleringen i lag. Det finns sedan länge en uttalad ambition från lagstiftarens sida att grundläggande förutsättningar för stora myndighetsregister med känslig information skall regleras i lag. Ett problem kan upplevas vara att man i flera fall har valt att reglera myndigheters uppgiftsskyldighet i förhållande till andra myndigheter på förordningsnivå. Kommittén har dock i analysen i sitt delbetänkande (SOU 2007:22) uttalat att denna typ av sekretessbrytande regler bör finnas i lag.

Ett skydd i vanlig lag mot kartläggning av den enskildes personliga förhållanden i form av *lagring av teletrafikuppgifter*, som inte ingår i en hemlig teleövervakning, finns redan genom bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Inte heller i detta fall torde det därför uppstå något behov att införa ny lagstiftning om ett grundlagsskydd mot denna typ av lagring införs.

##### 7.2.4.2 Intrång som inte regleras uttryckligen i gällande rätt

Det finns åtgärder som i dag vidtas av det allmänna och som på goda grunder kan anses utgöra intrång i den enskildes integritet, men som inte omfattas av någon uttrycklig reglering vare sig i

grundlag eller i vanlig lag. Till denna typ av åtgärder hör *filmning och fotografering med kamera som inte är fast anordnad*, oavsett om det sker öppet eller i hemlighet. Det gäller också *inspelningar i hemlighet av samtal*, som en myndighetsföreträdare själv deltar i. Kommittén har i analysen i sitt delbetänkande förespråkat att det bör införas en reglering där det allmänna (polisen) uttryckligen tillåts att under vissa förutsättningar använda denna typ av metoder.

Intrång i form av *skuggning* eller manuell spaning ”på fältet” är inte heller föremål för någon reglering. Beträffande denna kategori av åtgärder förefaller det särskilt problematiskt att införa ett grundlagsskydd som ställer krav på att en uttrycklig reglering skall finnas, och därtill i form av lag. Å ena sidan kan det förefalla olämpligt att det allmänna utan någon begränsning skulle ha rätt att tillgripa sådana metoder. Från den synpunkten kan ett grundlagsskydd tyckas vara motiverat. Å andra sidan kan det förefalla vara att gå för långt att genom ett grundlagsskydd som huvudregel förbjuda t.ex. polisen eller den militära underrättelsetjänsten att skugga personer.

En annan åtgärd som vidtas av det allmänna, och som kommittén i sitt delbetänkande ansåg inge betänkligheter från integritetsskyddssynpunkt (a. bet. s. 255 f.), är *avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker trådlöst*, t.ex. via radio eller satellit. Att sådan avlyssning i dag inte omfattas av någon reglering har motiverats med principen att ”etern är fri”. Avlyssning av denna typ har inte ansetts omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF mot hemlig avlyssning, eftersom detta skydd begränsas till ”förtroliga meddelanden”. I förarbetena anfördes att beträffande meddelanden som överbringas under sådana omständigheter att vem som helst kan ta del av dem, t.ex. via samtal i en folksamling eller via radio, kunde någon förtrolighet inte sägas råda (SOU 1975:75 s. 200, prop. 1975/76:209 s. 147). Sålunda omfattas inte heller avlyssning av trådlös kommunikation av kravet på tillstånd enligt reglerna i 27 kap. RB om hemlig teleavlyssning. I proposition 1988/89:124 anförde föredragande statsrådet att ”[n]är det gäller avlyssning av mobiltelefoni eller annan trådlös radiotrafik är det min uppfattning att sådan avlyssning i princip inte är förbjuden; etern är fri enligt radiolagstiftningen. Att märka är dock att mobiltelefoni delvis kan ske via telekabel, och i sådana fall krävs tillstånd för avlyssning” (a. prop. s. 39).

Beträffande den avlyssning av trådlös kommunikation som genom s.k. signalspaning utförs av Försvarets radioanstalt (FRA) har regeringen i proposition 2006/07:63 föreslagit att denna avlyssning skall regleras i lag, samtidigt som FRA medges rätt att utföra signalspaning även beträffande trådbunden kommunikation. I propositionen pekar regeringen på att överföringen av stora mängder kommunikation över längre avstånd enligt äldre teknik oftast skedde helt eller delvis trådlöst, dvs. i "etern" (a. prop. s. 57 f.). I dag sker dock en helt dominerande och därtill växande del av den elektroniska kommunikationen via tråd eller kabel. De olika kommunikationsvägarna är i huvudsak civila och numera sammankopplade och nyttjade gemensamt i det så kallade globala nätet, som kan ses som helheten av all tekniköverförd kommunikation. Valet av väg och medium (radiolänk, satellit eller tråd/kabel) för kommunikationen styrs av de operatörer som tillhandahåller kommunikationskapacitet inom det globala nätet, och valet av kommunikationsväg är i princip helt automatiskt. Regeringen hänvisar till att flera länder, bl.a. Storbritannien och Tyskland, har ett teknikneutralt regelverk för avlyssning av kommunikation, dvs. samma regler gäller oavsett i vilket medium övervakningen sker. I regelverken anges vilka myndigheter som får bedriva övervakning av kommunikationer.

Regeringens förslag att FRA:s signalspaning skall lagregleras och att avlyssningen även skall få avse trådbunden kommunikation – som tveklöst omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF – har av riksdagen i juni 2007 beslutats vara vilande under ett år.

Det är oklart vilka andra myndigheter än FRA som ägnar sig åt avlyssning av trådlös kommunikation. I den mån sådan avlyssning förekommer tycks den inte omfatta någon stor del av den kommunikation som förekommer. Enligt uppgift från FRA i 11-september-utredningens betänkande SOU 2003:32 (s. 129) förmedlades vid denna tidpunkt 98 procent av all kommunikation i kabel, medan resten överfördes med olika former av radiolänk-system inklusive satelliter.

Det förefaller svårt att överblicka vad ett utvidgat grundlagsskydd i förhållande till det allmänna skulle betyda för regleringen i lag när det gäller intrång som utgör olika former av *utnyttjande av annans namn, bild eller liknande identifieringsmedel*. Detsamma gäller intrång i den personliga integriteten som kan hänföras till kategorin *missbruk av annans ord eller meddelanden samt angrepp på annans heder och ära*. På dessa områden finns i dag ett skydd i form



av en civilrättslig och straffrättslig reglering. Någon offentlig-rättslig skyddsreglering torde inte finnas, med undantag möjligen för regler om användning av personnummer och sökbegrepp. Om det allmänna skulle vidta åtgärder som utgör intrång av denna typ, kan man möjligen fråga sig om inte ansvar för tjänstefel kan aktualiseras. Det skulle exempelvis kunna vara fallet om en offentlig-anställd på alltför lösa grunder, dvs. i strid med reglerna om hur en brottsutredning får bedrivas, åtalar någon för brott och därmed angriper dennes heder och ära.

#### 7.2.4.3 Intrång där ett grundlagsskydd inte är påkallat

Intrång i den personliga integriteten från det allmännas sida som innebär *spridning av förtroliga eller annars känsliga uppgifter* eller *avslöjande inför offentligheten av annans privata förhållande* omfattas i dag inte av något grundlagsskydd. I stället finns skyddande regler i sekretesslagen. Däremot finns ett grundlagsskydd för rätten att ta del av allmänna handlingar i 2 kap. TF. Detta innebär att rätten till insyn är konstitutionellt överordnad den enskildes rätt till skydd för uppgifter om dennes personliga förhållanden. Som kommittén anfört ovan är det inte påkallat att införa ett grundlagsskydd som skulle omfatta denna typ av intrång och därmed på ett principiellt plan inskränka den likaledes grundlagsfästa rätten till insyn i allmänna handlingar enligt 2 kap. TF.

#### 7.2.5 Den närmare utformningen av ett utvidgat materiellt grundlagsskydd

##### 7.2.5.1 Riksdagens möjlighet att stifta lag bör begränsas i fråga om vissa ytterligare former av intrång

Enligt artikel 8.2 i Europakonventionen får offentlig myndighet inte inskränka den rätt som var och en har till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens annat än under de förutsättningar som anges i konventionen. Att införa ett skydd för den personliga integriteten som skulle omfatta detta moment i rättighetsskyddet i artikel 8 – skyddet i förhållande till det allmänna – skulle i och för sig rymmas inom den systematik som 2 kap. RF är uppbyggd på. Skyddet skulle i sådant fall omfatta

alla intrång i den enskildes rätt som även omfattas av Europakonventionen.

När det gäller begränsningar i förhållande till det allmänna innebär reglerna i 2 kap. RF ett starkare skydd än vad Europakonventionen ger, på så sätt att bestämmelserna i 12 § föreskriver ett i princip ovillkorligt krav på att inskränkningar i en rättighet skall ha form av *lag*, samt att det *kvalificerade förfarandet* är tillämpligt vid införandet av en sådan inskränkning. Motsvarande krav finns inte i Europakonventionen, där kravet på lagstöd kan uppfyllas genom föreskrifter på lägre nivå, eller t.o.m. genom rättspraxis.

Som framgått av redovisningen ovan skulle ett grundlagsskydd som omfattar samtliga tänkbara intrång i den personliga integriteten från det allmänna sida få svåröverblickbara konsekvenser för regleringen i vanlig lag. Ett sådant grundlagsskydd skulle innebära ett i princip allomfattande krav på lagform för att tillåta det allmänna att vidta åtgärder som innebär någon form av intrång. För att upprätthålla en tillräcklig effektivitet i lagstiftningsarbetet skulle det därför krävas långtgående möjligheter till undantag från kravet på lagform. Detsamma skulle krävas beträffande reglerna om det kvalificerade beslutsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje – femte styckena RF. Risk skulle också finnas för att så långtgående möjligheter till undantag från de begränsande reglerna i 2 kap. 12 § RF uppfattas snarare som en urholkning av hela grundlagsskyddet för fri- och rättigheterna än som en förstärkning av detsamma.

Ett mer realistiskt sätt att utvidga det materiellt grundlagsskyddet för den personliga integriteten är i stället att ta sikte på från integritetssynpunkt särskilt skyddsvärda områden, dvs. områden där det är särskilt motiverat att begränsa lagstiftarens handlingsfrihet när det gäller i vilken utsträckning och i vilken form intrång kan tillåtas. En sådan utvidgning av integritetsskyddet är enligt kommitténs mening önskvärd och bör komma till stånd.

### **7.2.5.2 Ett grundlagsskydd som begränsas till att gälla mot vissa ytterligare intrång, innebär inte att det saknas ett skydd mot andra intrång**

Kommitténs bedömning att ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten bör begränsas till att gälla mot vissa intrång, skall ses mot bakgrund av det generella skydd för den enskilde som lagstiftningen i övrigt erbjuder.

För det första gäller Europakonventionen efter inkorporeringen år 1995 som svensk lag. Därigenom finns ett lagbundet krav på att intrång i de konventionsgaranterade rättigheterna – däribland rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens – är tillåtet endast under de förutsättningar som anges i konventionen, dvs. intrånget måste vara nödvändigt med hänsyn till något av de i konventionen uppräknade godtagbara ändamålen. Konventionen ställer dessutom krav på att intrånget skall ha tillåtits i en rättslig reglering som uppfyller erforderliga anspråk på bland annat tillgänglighet och precision.

Vidare krävs enligt 8 kap. 3 § RF att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller ingrepp i enskildas personliga förhållanden skall meddelas genom lag. I 8 kap. 7 § RF föreskrivs undantag från kravet på lagform. Bland annat får regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter som rör skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter (första stycket 8).

Det finns således – även om ett heltäckande grundlagsskydd inte införs – redan inom ramen för gällande lagstiftning regler som innebär ett skydd för den personliga integriteten genom att det anges såväl i vilken mån som i vilken form intrång i den personliga integriteten kan tillåtas.

### **7.2.5.3 Ett utvidgat grundlagsskydd bör vara teknikneutralt och ta sikte på vissa från integritetsskyddssynpunkt särskilt känsliga moment**

Kommittén har ovan gjort bedömningen att ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den personliga integriteten bör ta sikte på från integritetssynpunkt särskilt skyddsvärda områden, dvs. områden där det är särskilt motiverat att begränsa lagstiftarens handlings-

frihet när det gäller i vilken utsträckning och i vilken form intrång kan tillåtas.

Det befintliga skyddet för den enskildes personliga integritet i 2 kap. 6 § RF berör särskilt skyddsvärda områden som den kroppsliga integriteten, hemfriden och rätten till förtrolig kommunikation, men skyddet är inte knutet till dessa mer allmänna begrepp och uttryck för vad som är skyddsvärt utan till vissa specifika typer av intrång inom dessa områden, t.ex. husrannsakan och hemlig avlyssning. I kommitténs direktiv anges i annat sammanhang att kommittén vid sina överväganden av ett nytt grundlagsskydd bör särskilt beakta om skyddet bör utformas så att det inte hänvisar till något visst tekniskt förfarande. Enligt kommitténs bedömning finns det flera fördelar med att utforma ett utvidgat grundlagsskydd så teknikneutralt som möjligt. Därigenom riskerar inte tillämpligheten av en sådan bestämmelse att förlora i betydelse på grund av den tekniska utvecklingen. Eftersom det är frågan om en grundlagsbestämmelse är det av särskilt vikt att bestämmelsen bör kunna gälla och ha aktualitet under en längre tid. En bestämmelse som inte pekar ut vissa specifika typer av intrång utan på ett teknikneutralt sätt tar sikte på från integritetsskyddssynpunkt särskilt känsliga moment, innebär vidare att lagstiftaren tvingas att beakta och analysera både omfattningen och konsekvensen av den inskränkning i den enskildes integritet som man avser att tillåta. Detta ligger väl i linje med den analys som kommittén gjorde i samband med sin kartläggning av gällande lagstiftning och som bl.a. visade att integritetsskyddsaspekter inte beaktas i tillräckligt stor utsträckning och att proportionalitetsbedömningar inte utförs korrekt när ny lagstiftning arbetas fram.

Som framgått finns det redan inom ramen för gällande lagstiftning – främst Europakonventionen och reglerna om normgivning i 8 kap. RF – ett allmänt skydd för den personliga integriteten som består av regler som anger såväl i vilken mån som i vilken form intrång kan tillåtas. Ett utvidgat grundlagsskydd bör därför ta sikte på moment som kan anses så känsliga från integritetsskyddssynpunkt att det är motiverat att låta dem omfattas av det förstärkta skydd som grundlagen ger, och som sålunda innebär att man i särskilt hög grad inskränker riksdagens möjlighet att tillåta intrång i den skyddade rättigheten. De från integritetsskyddssynpunkt särskilt känsliga moment som ett grundlagsskydd enligt kommitténs mening bör ta sikte på är för det första intrång i den enskildes personliga sfär som tillåts *ske i hemlighet eller utan*

*samtycke* från denne. För att intrånget skall anses så känsligt från integritetsskyddssynpunkt att det motiverar det särskilt starka skydd som grundlagen ger, bör vidare krävas att det i *betydande mån* innebär *övervakning eller kartläggning* av den enskildes *personliga förhållanden*.

Det utvidgade skyddet kommer därmed att omfatta intrång som kan sägas ha samma skyddsvärde och från integritetsskyddssynpunkt uppfattas vara lika känsliga som de intrång mot vilka ett grundlagsskydd redan finns i 2 kap. 6 § RF. På detta sätt stärks rätten till skydd för den enskildes privata tankar och förtroliga kommunikation och mot att det allmänna för egna syften hanterar känsliga uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Även rätten att kunna avskärma sig från omgivningen – att stänga om sig – stärks. En på detta sätt utvidgad rätt till skydd innebär att skyddet mot intrång i den enskildes personliga integritet blir i grunden mer heltäckande. Nedan behandlas närmare de olika förutsättningar som bör gälla för att det nya grundlagsskyddet skall vara tillämpligt samt vilka former av intrång som skyddet kan komma att omfatta.

#### 7.2.5.4 Det skyddsvärda området avser den enskildes personliga förhållanden

Det kompletterande grundlagsskydd för den enskildes personliga integritet som nu föreslås tar sikte på åtgärder från det allmännas sida som innebär att man av olika skäl inhämtar och samlar information om den enskilde. Det område, eller den "sfär", som omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet tar sikte på information som rör den enskildes personliga förhållanden. Uttrycket är avsett att ha samma tillämpningsområde som i 2 kap. 2 § första stycket 6 TF och i sekretesslagen (1980:100). I förarbetena till dessa regelverk har det inte ansetts nödvändigt med någon analys av begreppets innebörd, utan begreppet har ansetts få bedömas med ledning av det allmänna språkbruket (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. III:17). Uttrycket "enskilds personliga förhållanden" används också i 8 kap. 2 och 3 §§ RF, utan någon närmare precisering i förarbetena.

#### 7.2.5.5 Endast intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde omfattas

Som förutsättning för att den enskildes skydd för sin personliga integritet skall omfattas av det särskilt starka skydd som grundlagen ger skall, som framgått, gälla att intrånget sker i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde. Det förhållandet att en myndighet är undantagen från krav på informationsskyldighet gentemot den enskilde är emellertid inte att jämställa med att ett intrång sker i hemlighet. För att ett intrång i den enskildes personliga sfär skall anses ske i hemlighet bör krävas att det finns sekretessregler eller regler om tystnadsplikt som innebär att den enskilde inte har rätt att få veta att intrånget äger rum.

#### 7.2.5.6 Intrånget skall innebära övervakning eller kartläggning i betydande mån

Som ytterligare förutsättning för att den enskilde skall ges ett förstärkt skydd genom den nya grundlagsbestämmelsen skall gälla att intrånget innebär att den enskildes personliga förhållanden övervakas eller kartläggs. För att intrånget skall nå upp till en nivå som motiverar det särskilda skyddsvärde som grundlagsbestämmelse avser att garantera, bör därutöver gälla att övervakningen eller kartläggningen skall ha en särskilt ingripande karaktär och sålunda ha en viss intensitet eller omfattning. Det har i den föreslagna bestämmelsen uttryckts så att det skall vara frågan om ett intrång som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

#### *Hemlig kameraövervakning m.m.*

En form av intrång som uppfyller samtliga de förutsättningar som gäller för det nya grundlagsskyddet – dvs. som sker i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde och innebär i betydande mån en övervakning eller kartläggning av dennes personliga förhållanden – och i dag inte omfattas av något grundlagsskydd, är *hemlig kameraövervakning*. Sådan övervakning har i ett integritetsskyddsperspektiv ansetts lika känslig och ingripande som hemlig teleavlyssning (prop. 1995/96:85 s. 25). Hemlig kameraövervakning är för det allmänna tillåten endast under de förutsättningar som

anges i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål samt i vissa undantagsfall också enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Enligt kommitténs mening är det väl motiverat att ett från integritetsskyddssynpunkt så ingripande intrång som hemlig kameraövervakning kommer att omfattas av det nya grundlagsskyddet.

*Hemlig teleövervakning* omfattar två olika moment av intrång i den enskildes privata sfär som därtill sker utan att den enskilde får vetskap om åtgärden: dels lagring av teletrafikuppgifter, dels utlämnande av dessa uppgifter till en brottsutredande myndighet. Övervakningen har i ett integritetsskyddsperspektiv inte ansetts lika känslig som hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning, men utgör likafullt ett ingripande intrång i den enskildes rätt till skydd för sitt privatliv. Hemlig teleövervakning är tillåten för det allmänna endast inom ramen för reglerna om straffprocessuella tvångsmedel i 27 kap. RB. Åtgärder från det allmännas sida i form av lagring av teletrafikuppgifter och utlämnande av dessa för brottsutredande ändamål har vidare en nära anknytning till de intrång i rätten till skydd för enskilds förtroliga kommunikation som redan omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. RF. Det får enligt kommittén därför anses motiverat att också denna typ av intrång kommer att omfattas av det nya grundlagsskyddet.

De nu nämnda intrången i den enskildes personliga integritet har till uttryckligt syfte att övervaka eller kartlägga dennes personliga förhållanden. Det som gör att intrången får anses särskilt ingripande är att de genom användning av fast anordnad apparatur ständigt pågår under den tid som tillståndsbesluten i de enskilda fallen gäller. De åtgärder som den enskilde vidtar i något som denne uppfattar vara ett privat sammanhang, är således ständigt under övervakning av det allmänna. Den upptagning av information om den enskilde som övervakningen medför är också så omfattande att den har karaktär av kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Även informationsinhämtning som inte sker genom fast anordnad apparatur, t.ex. *smygfilmning eller -fotografering med handmanövrerad kamera*, kan vara så omfattande eller påträngande att den innebär en övervakning eller kartläggning av den enskilde som sker i betydande mån. Så kan exempelvis vara fallet om filmning av en viss person eller grupp av personer pågår inte endast tillfälligt utan under en längre tid. En smygfilmning som sker i

anslutning till någons bostad är av särskilt känslig karaktär. Filmning med handmanövrerad kamera som sker på allmän plats bör däremot inte, även om den sker dolt, anses som ett så ingripande intrång att den kan anses utgöra en övervakning eller kartläggning som sker i betydande mån.

Om en myndighet som huvudregel skall anses tillåten att göra hemliga inspelningar, eller inspelningar som sker utan samtycke, av telefonsamtal eller andra samtal som enskilda har med företrädare för myndigheten bör detta anses utgöra ett intrång som i betydande mån innebär en övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Så bör t.ex. anses vara fallet om denna form av intrång är avsedd att användas mer än tillfälligt som spaningsmetod för polisen. Eftersom det får anses som en viktig princip att den enskilde bör kunna utgå från att samtal som han eller hon för med företrädare för det allmänna inte spelas in utan hans eller hennes vetskap eller samtycke, är det enligt kommitténs mening motiverat att ett utvidgat grundlagsskydd också omfattar denna typ av intrång.

Det krav på lagstöd för smygfilmning, hemlig inspelning av telefonsamtal m.m. som blir följden av ett utökat grundlagsskydd av nu beskrivet slag, innebär att det på dessa områden sätts en standard för det allmänna som inte har sin motsvarighet i förhållandet enskilda emellan. Det utökade grundlagsskyddet kommer ju exempelvis inte att hindra enskilda från att även fortsättningsvis lagligt göra dolda inspelningar av samtal som de själva medverkar i. På annan plats i betänkandet föreslår kommittén emellertid ett förbud för vissa former av integritetskränkande fotografering och filmning, vilket kommer att träffa enskilda.

Den typ av intrång som nu är i fråga omfattas i dag inte, som framgått, av någon uttrycklig reglering. I kommitténs delbetänkande har redovisats att bl.a. JO – både när det gäller myndighetsföreträdarens användning av hemlig fotografering och dolda inspelningar av samtal – har framhållit att det får anses tveksamt om en sådan ordning är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen och dess krav på lagstöd. Även från brottsutredningshåll har efterfrågats en reglering av det som brukar betecknas som polisens tekniska spaningsmetoder. Ett grundlagsskydd som riktar sig mot denna typ av intrång kommer alltså att medföra krav på en reglering i lag och att förutsättningarna i 2 kap. 12 § RF även i övrigt är uppfyllda, för att intrången skall vara tillåtna.



En typ av övervakning av enskilda som inte kan anses så ingripande att de når upp till det skyddsvärde som grundlagsskyddet tar sikte på utgörs av vanligt ordinarie polisarbete, exempelvis manuell spaning på fältet eller så kallad skuggning. Huruvida sådana metoder ändå bör bli föremål för någon form av uttrycklig reglering får bedömas, som kommittén påpekade i sitt delbetänkande, mot bakgrund av Europakonventionens krav.

#### *Hantering av personuppgifter i omfattande informationssamlingar*

Det allmännas hantering av uppgifter om enskilds personliga förhållanden sker inte sällan utan samtycke från den enskilde och kan till och med ske i hemlighet. Sådan hantering kan ha som uttalat syfte att kartlägga den enskildes personliga förhållanden. Som exempel på en hantering som rör uppgifter om enskilda personer som både sker i hemlighet och innebär en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden av sådan omfattning att den bör omfattas av det nya grundlagsskyddet kan nämnas Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter. Som ett annat exempel kan nämnas polisens personuppgiftshantering i underrättelseverksamhet och under en brottsutredning.

Inte bara inom den brottsbekämpande verksamheten förekommer en hantering av personuppgifter som kan sägas ha till syfte att kartlägga den enskildes personliga förhållanden. Detsamma får anses vara fallet vid exempelvis hantering av uppgifter om den enskildes hälsa i patientjournaler och hälsodataregister eller inom ramen för forskning i det allmännas regi. Hantering av humanbiologiskt material och registrering av uppgifter om den enskilde i anslutning till sådan hantering, t.ex. inom ramen för den s.k. PKU-biobanken med tillhörande register, är ett annat exempel. Om sådan hantering skulle ske utan samtycke från den enskilde bör också kartläggning av detta slag omfattas av det nya grundlagsskyddet. Enligt gällande rätt torde dock hantering av uppgifter av nu nämnt slag som huvudregel få ske endast med stöd av samtycke från den enskilde.

Även hantering av personuppgifter som inte sker i uttalat syfte att kartlägga den enskildes personliga förhållanden, kan från integritetsskyddssynpunkt vara att anse som så omfattande att den i praktiken innebär en kartläggning i grundlagens mening. För att det särskilda skyddsvärde skall vara uppnått som grundlags-

bestämmelsen tar sikte på bör det vara frågan om uppgifter om enskildas personliga förhållanden som omfattas av ett starkt sekretesskydd, dvs. att antingen absolut sekretess eller ett omvänt skaderekvisit med presumtion för sekretess gäller för uppgifterna. När det gäller den närmare frågan om vilken hantering av personuppgifter som kan anses ha en sådan omfattning och vara av sådan känslig karaktär, kan ledning hämtas i uttalanden som redan gjorts i lagstiftningssammanhang och som ger uttryck för en sedan länge uttalad ambition att lagstöd skall finnas för stora myndighetsregister som innehåller för den enskilde känslig information.

Som exempel på myndigheter eller myndighetsområden som har informationssamlingar beträffande enskildas personliga förhållanden som kan sägas ha en sådan omfattning att de i praktiken innebär en kartläggning, och i hög utsträckning består av uppgifter som ansetts särskilt skyddsvärda, kan nämnas Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och socialtjänsten. En personuppgiftshantering som uteslutande sker av administrativa skäl, vilken regelmässigt brukar omfattas av svag eller ingen sekretess, kan däremot inte anses ha ett sådant skyddsvärde att den bör omfattas av ett grundlagsskydd för den personliga integriteten.

När det gäller hantering av personuppgifter i de informations-samlingar som kommer att omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet är det självfallet så att inte alla led i hanteringen är att betrakta som sådana intrång som behöver omfattas av de särskilda förutsättningar som gäller för att intrång i den grundlagsskyddade rättigheten skall vara tillåtet. De från integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten i hanteringen handlar om hur uppgifter om enskilda får samlas in, ändamålet med behandlingen och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet, som alltså bryter sekretess som gäller för uppgifterna, skall lämnas ut till andra för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister eller av andra skäl.

Även sådan uppgiftsskyldighet som gäller i *enskild verksamhet* och bryter tystnadsplikt för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, avses kunna omfattas av det nya grundlagsskyddet. Som exempel på enskild verksamhet där det gäller en sådan uppgiftsskyldighet, som alltså syftar till att ge det allmänna tillgång till uppgifter om enskilda, kan nämnas hälso- och sjukvård, hantering av post och tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.

De nämnda momenten i hanteringen av personuppgifter utgör alltså sådana intrång som bör prövas mot förutsättningarna i 2 kap. 12 § RF. Som framgått gäller som en grundförutsättning för att detta förstärkta skydd skall bli aktuellt att det är frågan om en hantering som är avsedd att tillåtas ske i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde. I vilken utsträckning andra moment i hanteringen av personuppgifter bör regleras i form av lag eller genom en förordning får sålunda avgöras utifrån de allmänt gällande reglerna om normgivning i 8 kap. RF.

Det föreslagna grundlagsskyddet är alltså inte avsett att över huvud taget träffa informationssamlingar hos myndigheter som omfattas av svag sekretess, dvs. där en presumtion för offentlighet råder. Det intrång i den enskildes integritet som kan uppfattas ske om sekretessbelagda uppgifter lämnas ut på ett område med i och för sig stark sekretess, men på annan grund än en uppgiftsskyldighet och som sålunda förutsätter att en sekretessprövning i det enskilda fallet görs, är inte heller avsett att omfattas av grundlagsskyddet. Det grundlagsskydd som kommittén nu föreslår berör därmed inte rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar bör alltså liksom hittills få förekomma endast om inskränkningen har stöd i tryckfrihetsförordningen.

För att sammanfatta vad som nu sagts bör sådana från ett integritetsskyddsperspektiv grundläggande moment som insamling, fastställande av ändamål och uppgiftsskyldighet beträffande myndigheters informationssamlingar av särskilt känslig karaktär om enskilds personliga förhållanden, 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 i betydande mån innebär en kartläggning av dennes personliga förhållanden. Detsamma gäller uppgiftsskyldighet i enskild verksamhet som har ett sådant syfte.

#### *Lagring av teletrafikuppgifter*

Ett grundlagsskydd av nu föreslaget slag kommer även att omfatta den skyldighet att för det allmännas räkning lagra teletrafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål, som kommer att införas i Sverige på grund av EG-direktivet (2006/24/EG) om lagring av sådana uppgifter. Det stora flertalet operatörer kommer att vara

skyldiga att lagra uppgifter av angivet slag om samtliga abonnenter och, såsom det föreslagits, under ett år (SOU 2007:76). Det är alltså frågan om mycket omfattande informationssamlingar som delvis avser ytterst integritetskänsliga uppgifter, nämligen uppgifter om med vem och när man kommunicerar på elektronisk väg via t.ex. telefon, e-post och sms, och vidare uppgifter om uppkoppling på Internet.

För närvarande torde det allmänna endast undantagsvis ägna sig åt lagring av teletrafikuppgifter. I den mån så sker gäller, som redan nämnts, reglerna i lagen om elektronisk kommunikation. Enligt lagens huvudregel är det förbjudet att lagra teletrafikuppgifter. Undantag gäller i huvudsak för lagring som behöver ske för administrativa ändamål. Sådan lagring sker emellertid inte i hemlighet och är inte heller i övrigt så kvalificerad att det utvidgade grundlagsskydd som kommittén föreslår blir tillämpligt. Däremot kommer, som anförts ovan, den lagring som sker inom ramen för det straffprocessuella tvångsmedlet hemlig teleövervakning att omfattas av detta grundlagsskydd.

#### *Avlyssning av enskildas kommunikation i etern*

En annan åtgärd som kan komma att omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet – under förutsättning att det allmänna utför åtgärden i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde och den innebär i betydande mån en övervakning eller kartläggning av dennes personliga förhållanden – är avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker trådlöst, t.ex. via radio eller satellit. Sådan avlyssning är i dag oreglerad utifrån den tänkta principen att ”etern är fri” för envar, dvs. inte bara för enskilda utan också för det allmänna. Avlyssningen har bedömts inte omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF om hemlig teleavlyssning, eftersom detta skydd tar sikte på ”förtroliga meddelanden”. Någon förtrolighet har inte ansetts råda beträffande meddelanden som överbringas under sådana omständigheter att vem som helst kan ta del av dem, t.ex. via radio. Det skulle i så fall tala för att sådan kommunikation inte heller kan sägas ske ”hemligt” eller ”utan samtycke”, varför inte heller det nu föreslagna grundlagsskyddet skulle omfatta denna form av avlyssning.

En sådan ståndpunkt är emellertid inte hållbar. Som 11-september-utredningen påpekade i sitt betänkande *Vår beredskap*

efter den 11 september (SOU 2003:32) har kommunikationstekniken utvecklats på ett sådant sätt att den enskilde inte alltid känner till om exempelvis ett telefonsamtal till någon del befordras via satellit och inte heller kan råda över detta (s. 268 f.). Detta framgår också av regeringens proposition 2006/07:63 med förslag till lagreglering av FRA:s avlyssning, s.k. signalspaning, av kommunikation i det globala nätet. Regeringen framhåller där att valet av kommunikationsväg är helt automatisk. Den som använder nätet kan inte bestämma vilken väg eller vilken kombination av medier som skall användas vid ett visst kommunikationstillfälle (a. prop. s. 58). Det går därför inte att bortse från att dagens tekniska verklighet stämmer mindre väl överens med tidigare tankar om att kommunikation som sker via ett trådlöst medium inte skulle vara "förtroligt". 11-september-utredningen påpekade att det hittills rådande betraktelsesättet, enligt vilken myndigheterna får ägna sig åt avlyssning av kommunikation i trådlösa medier utan lagstöd, är svårt att förena med det gällande grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande eller det motsvarande skydd som har föreskrivits i artikel 8 i Europakonventionen (a. bet. s. 268 f.). På samma sätt skulle det inte vara rimligt att påstå att det nu föreslagna grundlagsskyddet inte skulle omfatta avlyssning av kommunikation i trådlöst medium under åberopande av att kommunikationen inte kan sägas ske i hemlighet eller utan samtycke. Detta talar således för att sådan avlyssning som sker av kommunikation mellan enskilda i trådlöst medium kan omfattas av det nya grundlagsskyddet, dock under förutsättning att avlyssningen också uppfyller de övriga kriterierna om att den i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av enskilds personliga förhållanden. Därmed kommer det att behövas, som redan har föreslagits för FRA:s vidkommande, ett uttryckligt stöd i lag för att en myndighet i fortsättningen skall kunna ägna sig åt avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker i trådlöst medium. Eftersom grundlagsskyddet enbart gäller i förhållande till det allmänna, påverkas inte enskildas rätt att utföra avlyssning av kommunikation i trådlöst medium. Sådan avlyssning omfattas varken av brottet brytande av telehemlighet i 4 kap. 8 § BrB eller av förbudet mot avlyssning i 6 kap. 17 § tredje stycket lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

#### 7.2.5.7 Det ankommer på lagstiftaren att avgöra vilka specifika intrång som det nya grundlagsskyddet omfattar

Som redan påpekats innebär den valda utformningen av det nya grundlagsskyddet – att det skall vara teknikneutralt och inte ta sikte på specifika intrång – att det inte i grundlagen på något uttömmande sätt anges vilka typer av intrång som det nya grundlagsskyddet gäller mot. I redovisningen ovan har kommittén redogjort för de moment som är att anse som särskilt känsliga från integritetsskyddssynpunkt och som därför bör utlösa det förstärkta grundlagsskyddet. Med utgångspunkt från vad det allmänna i dag – med eller utan uttryckligt lagstöd – tillåter sig i form av övervakning eller kartläggning har kommittén också genom exempel beskrivit vilka former av intrång som det nya grundlagsskyddet kan komma att träffa och i vad mån detta väcker ett omedelbart behov av nya lagregler. Vilka typer av intrång – både nu förekommande och framtida – som kommer att omfattas av det nya grundlagsskyddet och i vad mån det ger upphov till krav på ny tillåtande lagstiftning får emellertid avgöras av lagstiftaren i det enskilda lagstiftningsärendet. I tveksamma fall bör naturligtvis lagreglering ske. Det bör också ligga i lagstiftarens eget intresse att i sådana fall lagstiftning sker i den ordning som föreskrivs i 2 kap. 12 § RF för att undvika att regleringen underkänns enligt bestämmelserna om lagprövning 11 kap. 14 § RF.

Utöver de situationer och frågeställningar som nu har berörts kan det inte anses nödvändigt att införa ett grundlagsskydd mot intrång i den enskildes personliga integritet och på så sätt begränsa riksdagens makt att stifta lag som inskränker integritetsskyddet. I den mån lagstiftningen i övrigt tillåter inskränkningar i den personliga integriteten får enligt kommitténs mening skyddsintresset anses vara tillgodosett genom det skydd som redan finns genom Europakonventionens begränsande bestämmelser i artikel 8.2 samt de allmänna regler om normgivning som finns i 8 kap. RF.

#### **7.2.5.8 Ett utvidgat grundlagsskydd bör utan undantag omfattas av det kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § tredje – femte styckena RF**

Ett utvidgat grundlagsskydd för den personlig integriteten av det slag som kommittén föreslår, har avseende på sådana från integritetsskyddssynpunkt ingripande och känsliga intrång att det kvalificerade förfarande som är föreskrivet i 2 kap. 12 § RF vid införandet av sådana rättighetsinskränkningar bör vara tillämpligt utan undantag.

#### **7.2.6 Förutsättningarna enligt 2 kap. 12 § RF för att införa rättighetsinskränkande lagstiftning behöver inte ändras**

##### **7.2.6.1 Inledning**

Genom den analys som kommittén har företagit med anledning av sin kartläggning av skyddet för den personliga integriteten i svensk lagstiftning har framgått att lagstiftaren inte i tillräcklig omfattning beaktar integritetsskyddsaspekter när ny lagstiftning arbetas fram. Även när det har varit fråga om lagstiftning som inskränker rättigheterna i 2 kap. 6 § RF och sålunda har införts med tillämpning av de för sådan lagstiftning begränsande reglerna i 2 kap. 12 § RF har det ibland ifrågasatts, bland annat från Lagrådets sida, om en tillräckligt noggrann proportionalitetsbedömning har gjorts. Det finns därför anledning att något överväga huruvida skyddet för den enskildes fri- och rättigheter kan och bör förstärkas genom en ändring av de regler i 2 kap. 12 § RF som begränsar riksdagens makt att stifta lag som innebär inskränkningar i vissa av dessa rättigheter.

De begränsande reglerna i 2 kap. 12 § RF består av tre moment. I första stycket anges att rättighetsinskränkningar i princip endast får ske i form av lag. Det andra momentet utgörs av bestämmelserna i andra stycket som anger att rättighetsinskränkningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inskränkningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det tredje momentet regleras i tredje – femte styckena och anger att förslag till rättighetsbegränsande lag eller lag om ändring eller upphävande

av sådan lag skall, om det inte förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av riksdagens ledamöter vila i minst tolv månader från det att första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes av riksdagens kammare. Riksdagen kan dock anta förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

För frågan om den enskildes rätt till skydd kan förstärkas är främst de för riksdagen begränsande momenten i 2 kap. 12 § andra samt tredje–femte styckena RF av intresse.

#### 7.2.6.2 Kommitténs bedömning

Som redovisats ovan (se avsnitt 4.1.2.3) ansåg både Fri- och rättighetsutredningen och Rättighetsskyddsutredningen att utgångspunkten borde vara att rättighetsskyddet utformas med begagnande av en materiell metod, dvs. att man anger i grundlagen vilka rättighetsbegränsningar som riksdagen skall få besluta (som t.ex. i 2 kap. 6 § RF). Med denna metod kan man ange tillåtna ändamål för rättighetsbegränsningar (2 kap. 14 § RF), eller ange vilka inskränkingsändamål som är förbjudna (2 kap. 12 andra stycket sista meningen RF), eller försöka kvalificera de motstående intressen som skall få föranleda rättighetsbegränsning genom att tala om ”synnerliga” eller ”särskilda” skäl (2 kap. 13 § första stycket RF). En annan metod är att ta direkt sikte på den kärna i en fri- och rättighet som man aldrig skall få inkräkta på, och försöka positivt beskriva denna kärna i grundlagstexten. Ett steg i denna riktning kan beträffande yttrande- och informationsfriheten sägas ha tagits i 2 kap. 13 § andra stycket RF.

I sitt förslag använde sig Fri- och rättighetsutredningen enbart av en materiell metod som kombinerade samtliga de ovan angivna varianterna, och förkastade idén om ett särskilt beslutsförfarande. Det särskilda beslutsförfarande som främst var föremål för diskussion i utredningen var krav på kvalificerad majoritet. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen i lagstiftningsärendet diskuterades också förslag om obligatorisk lagrådsgranskning, om att förfarandet för grundlagsbeslut skulle användas och om ett beslutsförfarande som i mindre utsträckning skulle ingripa i lagstiftarens handlingsmöjligheter.

Rättighetsskyddsutredningen prövade om fri- och rättighetsskyddet kunde förstärkas med en materiell metod, men fann detta alltför svårt. Utredningen ansåg dock att ett särskilt beslutsför-



farande borde införas och förordade ett förfarande som skulle medge möjlighet till uppskov, så att utrymme för eftertanke och debatt gavs.

Genom kommitténs ovan redovisade förslag om ett utvidgat materiellt grundlagsskydd för den enskildes personliga integritet kommer en väsentlig förstärkning av detta skydd att åstadkommas dels genom att flera fall av intrång från det allmännas sida kommer att omfattas av grundlagens principiella förbud mot sådana åtgärder, dels genom att de särskilda förutsättningarna enligt 2 kap. 12 § RF även beträffande dessa intrång skall vara uppfyllda för att ett intrång i den skyddade rättigheten skall kunna tillåtas. De intrång i rätten till skydd för den personliga integriteten som det nya grundlagsskyddet omfattar får vidare endast tillåtas i form av lag. Sådana tillåtande lagregler får införas bara om begränsningen i rätten till skydd för den personliga integriteten inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Det utvidgade grundlagsskyddet medför alltså att intrång i rätten till skydd för den personliga integriteten i större utsträckning än tidigare måste föregås av en sådan proportionalitetsbedömning som avses i 2 kap. 12 § andra stycket RF. Visserligen medför redan Europakonventionen att alla inskränkningar i den personliga integriteten måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom intrånget. Genom att tillåtligheten av inskränkningarna kopplas till kraven i 2 kap. 12 § andra stycket RF tvingas emellertid lagstiftaren att redovisa sina bedömningar i proportionalitetsfrågan, bland annat för att minska risken för att inskränkningarna underkänns såsom grundlagstridiga vid en prövning enligt 11 kap. 14 § RF. När proportionalitetsbedömningen på så sätt kommer i blickpunkten ges också möjlighet till offentlig debatt och ytterligare analys under lagstiftningsprocessen och inte minst under riksdagens behandling av förslaget till lag.

Förbuden i 2 kap. 12 § andra stycket RF mot rättighetsbegränsande lagstiftning som hotar den fria åsiktsbildningen eller enbart har sin grund i politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning blir också tillämpliga i större utsträckning. Skyddet för den personliga integriteten kommer ytterligare att stärkas genom att det i ett större antal fall blir möjligt att tillämpa det kvalificerade beslutsförfarandet som ytterst innebär att förslag om rättighetsbegränsande lagstiftning kan förklaras vilande i riksdagen under ett år.

Som framgått av redovisningen av tidigare utredningars arbete är det förenat med stora svårigheter att förstärka det materiella rättighetsskyddet genom att i grundlagen försöka positivt beskriva en rättighets kärna med en sådan grad av precision att den kan skyddas genom ett absolut inskränkingsförbud. Härvidlag utgör rätten till skydd för den personliga integriteten inget undantag. Enligt kommitténs mening är dock mycket vunnet i strävan att förstärka detta skydd genom att, i enlighet med den utgångspunkt som kommittén har uttryckt ovan (se avsnitt 7.1), omfattningen av det materiella skyddet utökas med innebörd att förutsättningarna för riksdagen att tillåta inskränkningar i rätten till skydd ytterligare skärps och att skyddet därmed blir i grunden mer heltäckande. Att utöver detta införa ett annat och för riksdagen mer begränsande särskilt beslutsförfarande vid rättighetsinskränkande lagstiftning, är enligt kommittén varken nödvändigt eller lämpligt. Det skulle också vara svårt att motivera ett begränsat beslutsförfarande som bara skulle gälla för integritetsrelaterad lagstiftning, men inte vid andra rättighetsinskränkningar.

I avsnitt 7.5 återkommer kommittén till frågan om vilka andra åtgärder som bör vidtas för att förstärka skyddet för den personliga integriteten under lagstiftningsprocessen.

### **7.2.7 Normgivningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket RF har spelat ut sin roll**

#### **7.2.7.1 Bakgrund**

Under 1980-talet inträffade en rad händelser som väckte misstro mot den då ännu förhållandevis nya datatekniken och det sätt varpå staten använde sig av denna för att registrera medborgarna. Exempelvis orsakade planer på en ny typ av folk- och bostadsräkning, benämnt Fobalt, byggd på samkörning av redan befintliga register, så häftiga protester att projektet inte kunde genomföras. År 1986 avslöjades att det sociologiska forskningsprojektet Metropolit, med Datainspektionens medgivande under lång tid hade samlat in och registrerat stora mängder känsliga persondata avseende cirka 15 000 utvalda svenskar och deras familjer. Avslöjandet ledde till ytterst skarp kritik i medierna och fick också politiska återverkningar.

Den år 1984 tillkallade Data- och offentlighetskommittén sökte fånga upp den utbredda oro för myndigheternas registerutnytt-

jande som fanns vid denna tid genom att i delbetänkandet *Integritetsskyddet i informationssamhället 3, Grundlagsfrågor* (Ds Ju 1987:8) föreslå ett tillägg i regeringsformen av innebörd att varje medborgare skulle vara "tillförsäkrad skydd mot registrering av uppgifter om honom med hjälp av automatisk databehandling enligt bestämmelser som meddelas i lag". Av delbetänkandet framgår att kommittén var väl medveten om att ett sådant lagstadgat skydd redan fanns, främst genom datalagen och sekretesslagen, och att det föreslagna stadgandet i regeringsformen därför inte syftade till att stärka det materiella skyddet för den personliga integriteten utan i stället borde ses som en markering av vilken vikt samhället tillmätte själva frågan. Fördelen med en grundlagsregel av detta slag låg enligt kommittén just i symbolvärdet, och kommittén gjorde ingen hemlighet av att "ett uttalande i grundlag av den innebörd det här är fråga om lätt kan bli intetsägande och komma att sakna reell betydelse" (a. bet. s. 36). Emellertid framhöll kommittén att den med sitt förslag "velat ytterligare understryka att medborgarna har ett skydd mot integritetsintrång och att frågor som har med den personliga integriteten att göra måste uppmärksammas och övervägas i olika sammanhang" (a. bet. s. 24; en utförlig redogörelse för hela lagstiftningsärendet finns i avsnitt 4.1.3.2).

Regeringen instämde i allt väsentligt i Data- och offentlighetskommitténs bedömningar. Föredragande statsrådet anförde att regeringens utgångspunkt var att "ge grundlagsförankring åt det skydd för medborgarna som redan finns genom vanlig lagstiftning och på detta sätt befästa det rådande rättsläget" (prop. 1987/88:57, s. 9).

Lagförslaget antogs sedermera av riksdagen i den lydelse som nu återfinns i 2 kap. 3 § andra stycket RF.

#### 7.2.7.2 Kommitténs bedömning

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF företedde problematiska drag redan när den infördes på 1980-talet. Detta vidgås i kommitténs direktiv, där det påtalas att bestämmelsen inte har "samma slags rättsliga betydelse som de andra fri- och rättigheterna". I direktiven konstaterar regeringen också att bestämmelsen skiljer sig från övriga fri- och rättigheter på det sättet att den hänvisar till ett "visst tekniskt förfarande", nämligen automatisk databehandling, och därmed inte uppfyller önskemål som riks-

dagen senare ställt om att skyddet för den personliga integriteten bör vara teknikberoende (se bet. 1998/99:KU15).

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF är alltså i princip oförenlig med riksdagens vilja att grundlagsskyddet inte skall vara teknikberoende, och den passar inte in i den systematik som i övrigt gäller i regeringsformen för grundläggande fri- och rättigheter. Om regeringsformen, i enlighet med kommitténs förslag, kompletteras med ett i princip heltäckande skydd mot integritetskänslig övervakning och kartläggning från det allmännas sida, synes det emellertid inte längre finnas något behov av en bestämmelse vars egentliga syfte inte är av rättslig art utan att ge uppmärksamhet åt vikten av integritetsskydd vid dataregistrering. Genom att låta bestämmelsen ersättas av det av kommittén föreslagna och i skyddshänseende långt mer verkningsfulla stadgandet i 2 kap. 6 § andra stycket RF uppnås dessutom en mer enhetlig systematik och en till alla delar teknikberoende reglering.

I sammanhanget bör nämnas ytterligare en omständighet som talar för att bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF inte längre behövs. När Sverige efter folkomröstning och riksdagsbeslut anslöts till Europeiska unionen inträdde också en förpliktelse för lagstiftaren att vidmakthålla ett nationellt integritetsskydd som motsvarar EU:s regelverk på dataskyddsområdet. Härvid märks särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Dessa högt utvecklade skyddskrav, som gäller både mellan staten och enskilda och mellan enskilda inbördes, upprätthålls i Sverige främst genom personuppgiftslagen. Om denna lag av någon anledning skulle ändras så att skyddet för den personliga integriteten hamnar under den nivå som föreskrivs i dataskyddsdirektivet riskerar Sverige att fällas för fördragsbrott. Däremot skulle inte ens en kraftig försämring av skyddet möta något hinder med hänsyn till 2 kap. 3 § andra stycket RF. Sistnämnda bestämmelse kan mot den bakgrunden sägas förmedla ett oriktigt intryck av att regeringsformen utgör den tvingande grunden för den svenska skyddslagstiftningen när det verkliga förhållandet är att en sådan lagstiftning måste finnas oavsett om detta uttryckligen sägs eller inte sägs i regeringsformen.

Om 2 kap. 3 § andra stycket RF upphävs behöver en följdändring av huvudsakligen lagteknisk art göras i 8 kap. 18 §.

### 7.2.8 Utländska medborgare

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF tar i första hand sikte på svenska medborgare. I 2 kap. 22 § RF finns emellertid bestämmelser som får till följd att utlänningar – och för övrigt också statslösa personer – i stor utsträckning likställs med svenska medborgare i detta hänseende. Det i 2 kap. 6 § RF garanterade skyddet mot olika former av intrång, mot undersökning av brev, mot hemlig avlyssning m.m. gäller således i praktiken även för utlänningar. I 2 kap. 22 § andra stycket 3 RF är nämligen stadgat att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om de i 2 kap. 6 § angivna rättigheterna, såvida annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag.

Kommitténs förslag till ett nytt andra stycke i 2 kap. 6 § RF innebär att varje svensk medborgare blir gentemot det allmänna skyddad mot intrång också i andra fall än vad som nu gäller enligt 6 §. Detta utökade grundlagsskydd bör gälla även för icke svenska medborgare här i riket, på motsvarande sätt som dessa i dag är skyddade mot hemlig avlyssning m.m. För att uppnå detta behöver ett tillägg av denna innebörd göras i 2 kap. 22 § andra stycket RF.

Som en konsekvens av att bestämmelsen rörande automatisk databehandling i 2 kap. 3 § andra stycket RF i kommitténs förslag upphävs, bör även 2 kap. 22 § första stycket 2 upphävas.

### 7.3 Materiellt skydd i vanlig lag

**Kommitténs förslag:** En bestämmelse om ansvar för olovlig fotografering förs in i brottsbalken. Bestämmelsen utformas så att det blir förbjudet att utan samtycke fotografera eller filma någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn. På brottet skall kunna följa böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig skall dock inte dömas till ansvar.

### 7.3.1 Det finns behov av att förstärka det materiella skyddet för den personliga integriteten i vanlig lag

Uppfattningen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad zon kommer i svensk rätt till uttryck främst genom materiella bestämmelser i vanlig lag. Skyddet för den personliga integriteten består dels av bestämmelser i särlagstiftning som gäller inom särskilda samhällsområden, exempelvis inom socialtjänsten eller gränskontrollen, och dels av bestämmelser av mer generell karaktär i exempelvis brottsbalken. Gemensamt för alla bestämmelser som syftar till att skydda den personliga integriteten är att de bottnar i övertygelsen att varje människa har rätt till respekt för sin värdighet och sin rätt till självbestämmande.

Av flera skäl kan skyddet för den personliga integriteten inte vara absolut. Skyddet kan och bör inte omfatta obetydliga och bagatellartade störningar i vad den enskilde uppfattar som sin personliga integritet. En människas dagliga kontakter med andra människor, myndigheter, arbetsgivare, skola osv. innefattar en mängd irritationsmoment, förtretligheter och ibland även förödmjukelser utan att det för den skull är berättigat att tala om ett otillåtet angrepp på den personliga integriteten. Den människa som inte själv undandrar sig social gemenskap måste finna sig i och tolerera att utsättas för åtskilliga kränkningar av sin omgivning.

I förhållande till det allmänna måste den enskilde i många fall tåla även annars otillåtna ingrepp i sin personliga integritet för att för samhället viktiga verksamheter skall kunna fungera. Eftersom sådan verksamhet ofta är tvingande till sin karaktär på så vis att den enskilde inte kan välja om han eller hon vill delta i verksamheten, är det av största vikt att såväl inskränkande bestämmelser som skyddsbestämmelser utformas och tillämpas så att ingreppen inte blir större än vad som är nödvändigt.

Också i förhållandet enskilda emellan kan vissa verksamheter, även om de i princip regleras genom avtal, sägas vara av tvingande karaktär. Fullgörandet av sådana viktiga samhällsfunktioner som bank-, försäkrings- och kreditverksamhet innebär många gånger att den enskilde i praktiken inte har annat val än att tåla ingrepp i sin personliga integritet. Detsamma gäller exempelvis i förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare och inom sjukvården. Även inom sådana områden bör den personliga integriteten genom särlagstiftning skyddas så att ingreppen begränsas till vad som är nödvändigt. När förhållandet enskilda emellan inte omfattas av

någon särslagstiftning eller när särslagstiftningen inte innehåller skyddsbestämmelser kan de generella bestämmelserna i främst brottsbalken erbjuda ett visst skydd mot kränkningar av den personliga integriteten.

Kommittén har kartlagt och analyserat åtskilliga områden av samhällslivet från integritetsskyddssynpunkt, men har inte till uppgift att lämna förslag till lagstiftning på varje särskilt område där brister har kunnat iaktas. Däremot skall kommittén lämna förslag på generellt tillämpliga skyddsbestämmelser om detta behövs. Att det i och för sig finns ett sådant behov framgår av kommitténs analys i kapitel 6. I avsnitt 7.1 har kommittén därför övervägt möjligheten av en generell lösning som skulle kunna garantera enskilda ett effektivt rättsmedel i *alla* de fall då någon på rimliga grunder kan göra gällande att han eller hon utsatts för en integritetskränkning. En sådan lösning skulle innebära att behovet av materiella bestämmelser till skydd mot vissa kränkande handlingar, exempelvis smygfilmning eller spridning av känslig information, minskar. I avsnittet konstaterar kommittén att det emellertid är vanskligt och förenat med betydande svårigheter att åstadkomma ett för alla typer av kränkningar verkande skydd. Kommitténs arbete får i stället inriktas på att förstärka skyddet på de områden där behovet är som störst.

Kommittén har i avsnitt 6.4 närmare analyserat behovet av kompletteringar i det generella skyddet för den personliga integriteten. Analysen ger vid handen att det i gällande lagstiftning visserligen finns bestämmelser som kan användas för att motverka åtskilliga kränkningar av privatlivet men att rättssystemet för närvarande likväl inte synes erbjuda ett tillräckligt skydd mot vissa former av integritetskränkningar. I några avseenden förefaller skyddet vara mer bristfälligt än i andra. Det finns därför anledning att undersöka om och i så fall hur skyddet skulle kunna kompletteras i de fall där behovet synes vara stort.

### 7.3.1.1 Identitetsstöld

En brist som kommittén har pekat på är avsaknaden av ett skydd för s.k. identitetsstölder som inte sker i vinningssyfte men som medför en kränkning av någons personliga integritet. Kommittén har konstaterat att det i betänkandet *Personnummer – integritet och effektivitet* (SOU 1994:63) sedan tidigare påtalade behovet av en

reglering som motverkar sådana identitetsstölder, ännu inte har fått sin lösning. Utredningens förslag om kriminalisering av obehörigt utnyttjande av annans identitet har inte lett till lagstiftning. Kommittén har dock konstaterat att problemet har tagits upp i regeringens faktagromemoria *En allmän strategi för kampen mot IT-brottslighet* (Faktagromemoria 2006/07:FPM101) som behandlar EU-kommissionens strategi för att stärka kampen mot IT-brottslighet på nationell, europeisk och internationell nivå. I promemorian anges bland annat att kommissionen överväger lagstiftning i situationer där IT-brott begås i samband med s.k. identitetsstöld, något som inte är kriminaliserat i någon medlemsstat. Den svenska ståndpunkten anges i faktagromemorian som ”i huvudsak positiv till strategin som ligger i linje med svenska åtgärder på området”. Kommittén utgår därför från att problemet med identitetsstölder kommer att bli föremål för överväganden och lagstiftning i ett sammanhang där syftet är vidare än att enbart motverka integritetskränkningar och där också intresset av europeisk rättslikhet står i förgrunden. På angivna skäl avstår kommittén från att närmare pröva frågan om hur en förstärkning av skyddet för den personliga integriteten i detta avseende lämpligen bör åstadkommas.

### 7.3.1.2 Fotografering och filmning utan samtycke

En annan tydlig brist i skyddet för den personliga integriteten är avsaknaden i svensk rätt av ett skydd mot fotografering eller filmning utan samtycke. För att förfarandet skall vara straffbart krävs att det är så påträngande att det kan träffas av brottsbalkens straffstadgande för i första hand ofredande. Det är alltså endast undantagsvis som någon kan straffas för att ha fotograferat en person mot dennes vilja. Ansvar för ofredande kan enligt praxis i princip inte komma i fråga om den fotograferade har varit omedveten om fotograferingen, dvs. då det rör sig om typiska fall av smygfotografering. Rättspraxis är tydlig i detta avseende och ett antal uppmärksammade rättsfall har illustrerat bristen på en effektiv möjlighet för den som drabbas att få upprättelse. I flera fall har domstolarna givit uttryck för otillfredsställelse över denna brist i lagstiftningen som innebär att djupt integritetskränkande beteenden inte kan förhindras. Som ett tidigt exempel kan nämnas att Högsta domstolen i det uppmärksammade så kallade videomålet



(NJA 1992 s. 594) uttalade att det finns en brist i lagstiftningen: ”I svensk rätt finns inte något generellt förbud mot att utan samtycke filma en enskild person eller för andra visa en film där en enskild person förekommer, trots att ett sådant förfarande i vissa fall kan vara djupt integritetskränkande för den berörda personen”. Vid ett flertal tillfällen har såväl riksdagen som regeringen uttryckt att det inte är godtagbart att bilder av personer utnyttjas på ett sätt som kränker den avbildades personliga integritet. Statsmakterna har dock hittills inte varit beredda att tillgripa lagstiftning.

Avsaknaden av skyddsbestämmelser i samband med fotografering och filmning har således länge ansetts otillfredsställande. I många fall är det frågan om mycket grova kränkningar, där den som begår kränkningen inte riskerar någon påföljd och där den kränkte inte med lagens hjälp kan få någon upprättelse. Att det ur enskildas synvinkel finns ett stort behov av kompletterande skyddsbestämmelser i fråga om fotografering och filmning som sker utan samtycke står följaktligen klart. Bristen på möjlighet till upprättelse synes dessutom kunna komma i konflikt med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Även om frågan ännu inte har ställts på sin spets beträffande Sverige tyder Europadomstolens kritik av andra konventionsstater på detta.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att frågan om förbud mot vissa särskilt integritetskränkande former av fotografering och filmning prövas än en gång.

### 7.3.1.3 Spridning av uppgifter om personliga angelägenheter

Även när det gäller spridning av bilder och filmer av privat karaktär eller annan spridning av information om personliga angelägenheter är skyddet för den personliga integriteten förhållandevis begränsat. Spridning kan bara förhindras om uppgiften som lämnas är nedsättande, i vilket fall den som sprider sådana uppgifter kan dömas för förtal eller förolämpning. Att den information som sprids inte är i egentlig mening nedsättande, behöver emellertid ingalunda innebära att spridningen är godtagbar från integritets-skyddssynpunkt. Också spridning av icke nedsättande information kan vara djupt integritetskränkande. Bilder av personer som är nakna eller av par som har intimt umgänge kan inte sägas förmedla nedsättande uppgifter om personerna. I vissa sådana fall har domstolarna ändå ansett sig kunna döma för förtal, men det har då

berott på andra omständigheter än att bilderna i sig ansetts nedsättande för den fotograferade. Så var exempelvis fallet i det nyss nämnda s.k. videomålet (NJA 1992 s. 594) där visningen ansågs ha förmedlat den felaktiga och för den filmade kvinnan nedsättande uppgiften att hon hade gått med på att bli filmad. Det finns även senare exempel på fällande domar för smygfotoografering, där brottsbalkens bestämmelser får sägas ha pressats hårt i syfte att uppnå materiell rättvisa. En utveckling i den riktningen inom straffrätten är betänkelig från legalitetssynpunkt.

När det särskilt gäller spridning av bilder av nu angivet slag har den tekniska utvecklingen bidragit till att bilderna kan få en snabb och omfattande spridning som kan vara i princip omöjlig att stoppa. Det får anses vara en brist i skyddet för den personliga integriteten att enskilda i många fall inte kan stoppa spridning av sådan mycket privat information. Behovet av lagstiftning kan därför inte bara sägas avse olovlig fotografering utan även, i fall av angivet slag, spridning av bilderna.

Till skillnad från smygfilmning som är helt oreglerad och alltså i princip tillåten även i mycket integritetskränkande fall, kan som nämnts integritetskränkande spridning av uppgifter till viss del förhindras genom bestämmelserna om förtal och förolämpning samt även genom bestämmelserna i personuppgiftslagen. Eftersom det således redan finns bestämmelser som begränsar möjligheterna att sprida kränkande uppgifter bedömer kommittén att behovet av lagstiftning i dessa fall inte är riktigt lika starkt som i fråga om fotografering och filmning som sker utan samtycke.

### **7.3.2 Tidigare överväganden om fotografering och spridning av bilder**

Frågor om integritetsskydd i samband med bl.a. fotografering och spridning av information har tidigare varit föremål för utredning och för behandling i riksdagen med anledning av motioner.

#### **7.3.2.1 Tidigare utredningar**

*1966 års integritetsskyddskommitté* ägnade sig huvudsakligen åt frågor om missbruk av upplysningar om enskilds privata angelägenheter som anskaffats på ett obehörigt sätt. I delbetänkandet

*Fotografering och integritet* (SOU 1974:85) föreslog kommittén bl.a. en reglering av TV-övervakning. Den nuvarande lagstiftningen om allmän kameraövervakning baseras till stor del på kommitténs förslag. Kommittén föreslog även en kriminalisering av olovlig respektive otillbörlig fotografering. Förslaget innebar att det skulle vara straffbart att utan samtycke dels fotografera någon i dennes bostad eller i anstalt (olovlig fotografering) och dels fotografera någon som befinner sig på annan skyddad plats om fotograferingen uppenbarligen är kränkande (otillbörlig fotografering). Regeringen ansåg emellertid att det var svårt att ta ställning till vilka åtgärder som behövde vidtas mot olovlig och otillbörlig fotografering innan det gick att överblicka i vad mån det var möjligt att ingripa mot spridning av fotografier och annan information om enskilda privata förhållanden (prop. 1975/76:194 s. 6). Regeringen ville därför avvakta kommitténs ställningstagande i denna del innan åtgärder mot fotografering vidtogs.

I sitt slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8) var kommitténs ledamöter eniga om att det befintliga skyddet för den personliga integriteten i fråga om spridning av bilder och annan information om privata angelägenheter inte var helt tillfredsställande. Ledamöterna hade emellertid olika uppfattningar om hur frågan skulle lösas, och i slutbetänkandet lades fram tre olika förslag om hur skyddet kunde förbättras. *Självsaneringslinjen* menade att behovet av förändringar inte var större än att pressens självsanerande verksamhet borde få fortsätta att utvecklas medan *Ersättningslinjen* föreslog en förbättrad möjlighet till skadestånd, antingen inom ramen för pressens självsanerande verksamhet eller genom att möjligheterna till ideellt skadestånd utökades på så sätt att kravet att skadan måste ha orsakats genom brott slopades (SOU 1980:8 s. 113). Några tankar på att införa ett fotograferings- och spridningsförbud som skulle gälla enbart utanför det grundlagsskyddade området synes inte ha funnits. *Lagstiftningslinjen* slutligen föreslog att skyddet för den personliga integriteten skulle förstärkas genom att kränkningar av privatlivets fred kriminaliserades. Kommittén föreslog att bestämmelsen även skulle omfatta de grundlagsskyddade mediernas verksamhet och därför föras in i tryckfrihetsförordningens så kallade brottskatalog. Med hänvisning till att kommittén var splittrad och att lagstiftningslinjens förslag skulle få sin största betydelse på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, överlämnade regeringen betän-

kandet jämte remissyttranden till Yttrandefrihetsutredningen för vidare överväganden.

*Yttrandefrihetsutredningen*, som hade tillkallats 1977 för att utreda frågor om en ny yttrandefrihetsgrundlag, avrådde i sitt betänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) från att genom generell lagstiftning förstärka integritetsskyddet och ansåg att det allmänna borde fortsätta att visa förtroende för pressens självsaneringsverksamhet. Vid behandlingen av utredningens förslag anförde departementschefen i frågan om kriminalisering av kränkningar av privatlivets fred att man mera bör lita till de regler som gäller inom pressens självsanerande verksamhet och motsvarande regler på radio- och TV-området än på lagstiftning (prop. 1986/87:151 s. 44). Utan att det fanns någon mera allmän uppslutning bakom detta var det enligt hans mening otänkbart att inskränka den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten. Han framhöll att det är svårt att göra den grannliga avvägning mellan yttrandefrihets- och integritetsskyddsintressena som måste göras, om man skall utforma en ansvarsbestämmelse. Inte heller tyckte han att det var lämpligt att utöka möjligheterna att få ersättning eller att utöka möjligheterna för allmänt åtal eftersom regeringen ansåg att det var ovisst om en sådan ändring skulle ge några konkreta effekter i praktiken.

I likhet med utredningarna övervägde regeringen knappast alls möjligheten av en förstärkning av integritetsskyddet som skulle begränsas till att gälla utanför de av grundlagarna skyddade massmediala området. Förslaget om olovlig fotografering synes inte slutligt ha prövats i lagstiftningsärendet.

I departementspromemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51) redovisades ett uppdrag att utreda vissa frågor om skyddet för enskilda personers privatliv. Uppdraget avsåg primärt att följa upp och redovisa vad som hade hänt på området sedan 1966 års integritetsskyddskommitté behandlade dessa frågor. Utredaren konstaterade att det föreliggande skyddet för den personliga integriteten inte allmänt uppfattades som tillfredsställande (a.a. s. 169 f.) och att en särskild anledning till den ökande oron angående skyddet för den personliga integriteten var den snabba utvecklingen av möjligheterna att i detalj kartlägga varje enskild individ. Enligt utredaren fanns det anledning att på nytt närmare pröva frågan om behovet av ett bättre skydd mot olovlig observation och fotografering liksom den mer övergripande frågan om den enskildes rätt till sitt namn och sin bild.

En närmare redogörelse för nämnda utredningsarbeten finns i kapitel 2.

### 7.3.2.2 Behandling i riksdagen under senare år

Riksdagens utskott har vid åtskilliga tillfällen behandlat och avstyrkt motionsyrkanden om ett stärkt integritetsskydd vid fotografering och användning av bilder. Från senare år kan nämnas att konstitutionsutskottet i betänkandet 2003/04:KU14 behandlade en motion om stärkt integritetsskydd vid användning av personbilder. Utskottet konstaterade att det i svensk rätt finns bestämmelser om skydd för bilder av enskilda endast i marknadsföringssammanhang. I övrigt omfattas rätten att publicera bilder av enskilda av grundlagsbestämmelserna om informations-, tryck- och yttrandefrihet. Utskottet hänvisade till att lagutskottet tidigare anfört att det inte är godtagbart att bilder av personer utnyttjas på ett sätt som kränker den avbildades personliga integritet (bet. 1989/90:LU24 och 1991/92:LU5). Konstitutionsutskottet var emellertid inte berett att förorda någon inskränkning av de grundlagsskyddade rättigheterna. På hemställan av utskottet avtog riksdagen motionsyrkandet.

I betänkandet 2004/05:KU27 behandlade konstitutionsutskottet en motion med krav på informationsplikt och godkännande vid filmning och fotografering av personer i deras eget hem, i sexuella sammanhang och vid badrumsbesök. Motionskraven avsåg också att polisen skulle få rätt att beslagta material som tillkommit i strid med dessa föreskrifter, att all användning av sådant material skulle straffbeläggas samt att personer som lämnat godkännande skulle ha rätt att vara med och styra över bildernas eller filmernas framtida användning. Motionen avstyrktes med hänvisning till att Integritetsskyddskommitténs arbete inte borde föregripas.

Även justitieutskottet har på senare år behandlat motioner med önskemål om åtgärder mot smygfotografering. I betänkandet 2004/05:JuU16 tog utskottet ställning till ett yrkande om att smygfilmning skulle kriminaliseras och att elektronisk spridning av känsliga bilder eller filmer utan den avbildades samtycke borde bedömas som sexuellt ofredande. Yrkandet motiverades med den kränkning det innebär för brottsoffer att ovetande bli fotograferade när de t.ex. befinner sig i duschen, och att därutöver drabbas av att bilderna eller filmerna görs tillgängliga för ett stort antal människor

på Internet. Motsvarande krav på kriminalisering behandlade utskottet i betänkandet 2005/06:Ju22. I båda fallen avstyrkte justitieutskottet motionskraven med hänvisning bland annat till att Integritetsskyddskommitténs arbete inte borde föregripas.

### 7.3.3 Regleringen i vissa andra länder

Avsaknaden av en reglering i fråga om fotografering och spridning av uppgifter om privata förhållanden innebär att Sverige skiljer sig från vad som är fallet i många andra jämförbara länder. Våra nordiska grannländer liksom bl.a. Tyskland har sådana bestämmelser. I del två av Tryck- och yttrandefrihetsberedningens delbetänkande *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96) finns en utförlig redogörelse för regleringen av yttrandefriheten i vissa länder. Redogörelsen har gjorts av docenten Thomas Bull och innehåller även en redogörelse för skyddet för privatlivet och den personliga integriteten i de undersökta länderna. Texten i detta avsnitt bygger på den redogörelsen.

När det gäller *fotografering* finns i Danmark en straffbestämmelse mot att oberättigat fotografera eller med hjälp av kikare eller annan apparat iakttä en person som befinner sig på en "icke fritt tillgänglig plats". Även i Finland är det straffbart både att observera och att avbilda någon med hjälp av teknisk anordning (såsom kikare och kamera). Skyddet i Finland är avgränsat till platser som omfattas av regler om hemfridsbrott eller som annars är särskilt skyddsvärda. Till skillnad från vad som gäller i Danmark krävs att handlingen medfört en integritetskränkning. I Norge finns en straffbestämmelse om hemlig övervakning av andra som bl.a. innebär fotoförbud i situationer som har direkt med rättegångar och lagföring att göra, om inte den avbildade gett sitt samtycke. Filmer som är tagna i hemlighet accepteras inte som bevis. I Tyskland infördes år 2004 en straffbestämmelse mot obefogad framställning av bilder med avseende på högst personliga levnadsomständigheter, när bilderna tas på platser av en viss karaktär, främst bostäder och platser som är skyddade från insyn. Till de skyddade platserna hör toaletter, hotellrum, omklädningsrum och liknande utrymmen, men även en gårdsplan omgiven av en hög och tät häck anses falla in under bestämmelsen. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av den kritik som Tyskland hade fått av Europa-

domstolen för att landets rättsordning inte hade förmått ge skydd åt prinsessan Caroline av Monacos privatliv.

Även när det gäller *spridning* av uppgifter om privata förhållanden har flera länder bestämmelser avsedda att förhindra detta. I Danmark är det straffbart att oberättigat föra vidare uppgifter eller bilder om andras privata förhållanden eller i övrigt bilder av en person där omständigheterna är sådana att det uppenbart kan krävas att bilderna inte offentliggörs. I Finland består skyddet av en bestämmelse som omfattar obehörigt spridande av uppgift, antydan eller bild. Bestämmelsen omfattar vad som i Sverige skulle bedömas som förtal, men även andra kränkningar av privatlivet. Det krävs att uppgifterna har spridits genom ett massmedium eller på annat sätt till en större mängd personer och att gärningen är ägnad att orsaka skada eller lidande eller att utsätta den berörde för missaktning. För offentliga personer är skyddet mindre omfattande. I Norge finns en straffbestämmelse mot offentliggörande av personliga förhållanden där detta är kränkande. Det finns också ett generellt förbud mot att publicera fotografier utan den avbildades samtycke. Förbudet är dock förenat med flera undantag, bl.a. i fall då bilden är av allmänt intresse, då personerna på bilden är del i en folksamling eller då bildens huvudtema är något annat. I Tyskland har till straffbestämmelsen om obefogad framställning av bild kopplats ett förbud mot försäljning eller spridande till andra av bilder som tillkommit på det sättet. Det finns dessutom upphovsrättsliga regler som innebär att samtycke krävs för att få sprida en bild av en annan person. Undantag gäller för bilder som har ett historiskt eller samhällligt intresse, bilder där den enskilde inte är det huvudsakliga objektet (såsom i en landskapsbild), bilder av folksamlingar där många deltagare är på plats samt bilder som inte tagits på beställning och som tjänar ett högre konstnärligt intresse. I det brittiska rättssystemet har rättsfiguren "brytande av förtroende" stor betydelse för skyddet privatlivet och kan åberopas inte bara i situationer där de inblandade personerna har en relation utan också i andra situationer där uppgifter av privat natur inte borde ha spridits.

Sammanfattningsvis konstateras i betänkandet att "det är tydligt att det i de flesta undersökta länderna finns ett rättsligt skydd för privatlivet som går längre än vad man gjort i svensk rätt" (a.a., s. 338). Detta hänger enligt Thomas Bull i hög grad samman med den svenska offentlighetsprincipen som innebär att uppgifter om

enskildas förhållanden är tillgängliga och kan spridas för att främja debatt och diskussion om samhällsfrågor.

#### 7.3.4 Överväganden om rättslig reglering

Kränkningar som sker genom att någon i smyg, eller i vart fall utan samtycke, fotograferar eller filmar någon annan, liksom kränkningar som sker genom att bilder av privat karaktär sprids, har som framgått länge ansetts vara ett problem. Redan för mer än trettio år sedan föreslog 1966 års integritetsskyddskommitté åtgärder för att komma till rätta med problemet med bl.a. smygfilmning. I våra grannländer finns lagstiftning till skydd mot olovlig fotografering och spridning av bilder, men i vårt land har man hittills inte varit beredd att ta ett sådant steg.

Att det sett enbart ur enskildas synvinkel finns ett stort behov av kompletterande svenska skyddsbestämmelser i fråga om fotografering och användning av bilder står klart. Detta framgår redan av de många uppmärksammade fall av mycket grova kränkningar, där den kränkande inte har riskerat någon påföljd och där den kränkte inte med lagens hjälp kunnat få någon upprättelse. Senare tids närmast explosionsartade tekniska utveckling som radikalt har förändrat människors vardag och förhållandet enskilda emellan har inneburit att problemen med olovligt tagna bilder har ökat dramatiskt. Bilder kan numera enkelt beskådas i direkt anslutning till att de tas, och med hjälp av digital utrustning kan de ges en omedelbar och omfattande spridning via mobiltelefoner och Internet. En film som tas i Sverige med en vanlig mobiltelefonkamera och läggs ut på YouTube eller någon annan populär webbplats, kan inom några timmar ha setts av hundratals miljoner människor runt om i världen.

Det kan också noteras att det synes finnas ett stort folkligt stöd för att förbjuda integritetskränkande smygfotografering. I kommitténs attitydundersökning ansåg 89 procent av de svarande att företag och privatpersoner kränker andra människors integritet genom smygfotografering. Endast fyra procent svarade att så inte var fallet. 74 procent ansåg att varken fotografering eller inspelning av en annan person borde få förekomma utan den personens medgivande.

Det finns således anledning att överväga hur skyddet för den personliga integriteten kan förstärkas vid fotografering och



filmning som sker i smyg samt vid spridning, främst genom bild, av uppgifter av personlig karaktär. Angeläget är också att överväga åtgärder mot fotografering som inte sker dolt men väl mot den fotograferades vilja. I det följande redovisas kommitténs bedömning i fråga om hur och i vilka avseenden en förstärkning av den personliga integriteten bör ske.

#### 7.3.4.1 En rättslig reglering bör i första hand inriktas på anskaffningen av information

När det gäller fotografering eller filmning i privata sammanhang utan att den som avbildas vet om det eller har lämnat sitt samtycke, kan olika moment urskiljas som var för sig kan utgöra en kränkning. Redan *själva filmningen eller fotograferingen* kan innebära ett intrång i en annars fredad zon och således utgöra en kränkning av integriteten. Detsamma gäller det faktum att filmningen innebär en *anskaffning av privat information*, en anskaffning som kan ge upphov till obehagskänslor på grund av dels vetskapen att bilderna kan betraktas av den som tagit dem och dels ängslan för att informationen kan komma att spridas till andra. En tredje form av kränkning kan tänkas uppkomma vid ett *utnyttjande* av filmen eller bilderna, exempelvis genom att de faktiskt sprids till någon annan.

I avsnitt 6.4.2 och 6.4.3 har kommittén närmare behandlat de integritetsskyddsproblem som hör samman med fotografering och spridning av bilder. Det framgår att det i svensk rätt inte finns något generellt förbud mot att *utan samtycke fotografera eller filma* en enskild person. I vissa fall och beroende på omständigheter såsom hur fotograferingen eller filmningen har skett och vilken typ av utrustning som har använts, kan en filmning komma att bedömas som ofredande (varvid det emellertid inte är filmningen som sådan som utgör brott), brott mot lagen om allmän kameraövervakning eller brott mot personuppgiftslagen. Det är dock här fråga om undantagssituationer, och det måste konstateras att smygfilmning normalt sett kan ske fritt och utan risk för någon som helst rättslig påföljd. Som bl.a. Högsta domstolen sedan länge påtalat är det lika fullt uppenbart att förfarandet i vissa fall kan vara djupt integritetskränkande.

När fotografier eller filmer *visas för andra* personer kan omständigheterna ibland vara sådana att de uppgifter som genom

visningen förmedlas om den fotograferade eller filmade personen är nedsättande och därigenom ägnade att utsätta personen i fråga för andras missaktning. Under sådana förhållanden kan ansvar för förtal komma i fråga. Så var fallet i det ovan kommenterade rättsfallet NJA 1992 s. 594 (videomålet), där den tilltalade utan målsägandens vetskap hade filmat ett samlag mellan dem båda och därefter vid olika tillfällen visat filmen för åtskilliga andra personer.

I ett annat rättsfall hade en hyresvärd installerat en kamera i en kvinnlig hyresgästs badrumsventil (Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 30 november 2005 i mål B 218-05). Liknande var situationen i ett rättsfall där en man hade installerat övervakningsutrustning i sin tidigare sambos lägenhet (Svea hovrätts dom den 28 maj 2007 i mål B 5605-05). I intetdera fallet kunde den åtalade dömas för smygfilmningen som sådan. I det senare målet (som ännu inte vunnit laga kraft) dömdes dock den tilltalade, på grund av vissa särskilda omständigheter i målet, för ofredande.

I många fall når händelser som dessa varken polis eller domstolar, vilket är följdriktigt då en anmälan som enbart avser smygfilmning inte kan leda till vare sig straff eller skadestånd. På senare år har medierna uppmärksammat otaliga exempel på integritetskränkande filmning med digitalkameror där myndigheterna inte haft något lagligt stöd för att ingripa. I många fall har det gällt spridning av foton och filmer som tillkommit utan den avbildades samtycke och som visar nakna personer eller personer i intima situationer. Det har också förekommit filmning av personer som utsatts för oprovocerat våld och av förståndshandikappades beteenden i avsikt att väcka löje.

Om skyddet för den personliga integriteten skall stärkas på detta område måste man således ta ställning till *vilken handling* en reglering skall ta sikte på. En möjlighet vore att angripa själva filmningen eller fotograferingen utan avseende till om information anskaffas eller inte. Andra alternativ är att skapa regleringar som riktar in sig på själva anskaffningen av information eller på spridningen av densamma. I 1966 års integritetsskyddskommittés betänkande *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85) behandlades enbart frågan om själva fotograferingen, medan spridningsproblematiken togs upp i kommitténs slutbetänkande *Privatlivets fred* (SOU 1980:8).

Vid betraktande av de olika alternativen kan det framstå som att det främst är utnyttjandet, exempelvis genom spridning av bilder, som innebär en kränkning av den enskildes personliga integritet.

Denna slutsats är dock inte hållbar. För den enskilde kan svåra integritetskränkningar uppkomma redan genom att uppgifter om privata angelägenheter anskaffas och på så vis *kan* göras tillgängliga inte bara för anskaffaren själv utan också för utomstående i strid med dens vilja som uppgifterna avser. Vetskapen om att känsliga uppgifter har samlats in av någon utomstående som således förfogar över informationen och när som helst kan använda den för olika ändamål, kan i sig vara ytterst obehaglig för den enskilde och upplevas som en fortgående kränkning och, med andra ord, som ett ingrepp i rätten att bli lämnad i fred. Det är därför nödvändigt att de åtgärder som övervägs tar sikte på den otillbörliga *anskaffningen* av informationen.

Detta hindrar inte att åtgärder kan vara nödvändiga också när det gäller att bereda den enskilde skydd mot otillbörlig *användning* av privat information. Eftersom det föreligger ett samband mellan anskaffningen av informationen och ett senare utnyttjande av densamma, uppnås automatiskt ett visst skydd mot användningen om man ingriper mot den handling, varigenom informationen anskaffas. Ett integritetsskydd som enbart riktar in sig på spridningsproblematiken, skulle däremot innebära att den som har blivit smygfilmad – eller öppet filmad mot sin vilja – måste invänta ett eventuellt utnyttjande av bilderna innan den filmade har möjlighet att vidta någon åtgärd till sitt skydd. Denna otillfredsställande konsekvens av att endast spridningsproblematiken beaktas bör undvikas.

Behovet att genom lagstiftning förstärka skyddet för den personliga integriteten gör sig således gällande såväl när det gäller själva filmningen som när det gäller spridningen av bilder. Genom att stävja anskaffningen, dvs. själva filmningen, kan man i viss mån förhindra också en efterföljande spridning. Emellertid uppkommer vid denna efterföljande spridning en integritetskränkning inte bara i det fallet att bilderna är smygtagna. Ett vanligt fall får antas vara att en bild eller film har tillkommit med den fotograferades samtycke, medan spridningen däremot alls inte omfattas av samtycket. I en sådan situation ger en bestämmelse som enbart träffar själva filmningen inte något skydd. Som tidigare nämnts kan emellertid viss integritetskränkande spridning av uppgifter förhindras genom bestämmelserna om förtal och förolämpning samt genom bestämmelserna i personuppgiftslagen. Till skillnad mot fotografering som är helt oreglerad, finns det således redan en viss reglering som begränsar möjligheterna att sprida kränkande uppgifter, varför

kommittén har bedömt att behovet av lagstiftning i fråga om spridning inte är riktigt lika starkt som i fråga om fotografering och filmning som sker utan samtycke.

Av än större betydelse för kommitténs ställningstagande är att en bestämmelse som omfattar spridningen av bilder kan hamna i en mer påtaglig konflikt med den i regeringsformen inskrivna rätten till yttrandefrihet, än en bestämmelse som inskränker anskaffningen av information. Mot en ytterligare begränsning av möjligheterna att sprida privat information talar också det faktum att kommittén inte har rätt att föreslå inskränkningar i förhållande till det särskilt skyddade området i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. En sådan bestämmelse skulle därför inte kunna ges effekt annat än utanför detta område, där således mer restriktiva regler beträffande spridningen skulle komma att gälla än vad som är fallet i fråga om de grundlagsskyddade medierna. Detta skulle visserligen kunna motiveras med att det inom det området finns etiska regler som kompletterar de befintliga bestämmelserna om bl.a. förtal, men skillnaden skulle i många fall inte framstå som sakligt berättigad. Besvärliga gränsdragningsproblem skulle dessutom kunna uppkomma t.ex. i fall då ett journalistiskt syfte anges som skäl för spridningen av det integritetskränkande materialet.

Kommittén konstaterar således att behovet av att förbättra den personliga integriteten på detta område bäst tillgodoses genom en reglering som begränsas till att avse den kränkning som sker genom fotografering eller filmning utan samtycke. En sådan reglering kommer som nämnts även att motverka spridning av integritetskränkande fotografier och filmer.

#### 7.3.4.2 En reglering av fotografering utan samtycke bör ha straffrättslig karaktär

För att motverka kränkningar av den personliga integriteten är såväl straff- som skadeståndsbestämmelser tänkbara som sanktionsmedel. I valet mellan dessa typer av reglering bör hänsyn tas till frågan om vilken grad av precision i rättsreglerna som är önskvärd och vilken funktion de är avsedda att fylla.

När det gäller behovet av *precision i rättsreglerna* är förutsättningarna generellt sett olika för straff- respektive civilrättsliga bestämmelser. Kravet på förutsebarhet inom straffrätten innebär att gränserna för det straffbelagda måste framgå tydligt av lag-

texten. Om denna lösning väljs måste det således bli fråga om en förhållandevis detaljerad beskrivning av de situationer som rättsskyddet skall omfatta, vilket då också med nödvändighet innebär att situationer som inte täcks blir helt utan skydd. Lika stor tydlighet behövs inte vid en civilrättslig reglering. Bestämmelserna skulle i det fallet kunna utformas så att domstolarna i högre grad kan ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet och även till förändringar i rättsskyddet som bör ske över tiden. En nackdel med en så flexibel lösning är att den förutsätter ett relativt stort antal vägledande domstolsavgöranden innan rättsskyddets omfattning har preciserats. Det är inte lämpligt att det under kanske lång tid inte är möjligt för medborgarna att bedöma i vilka fall de kan dömas till skadestånd för att ha fotograferat eller filmat. Det vill därför synas som att kravet på precision i rättsreglerna är nära nog lika stort vid en civilrättslig som vid en straffrättslig reglering.

Någon uppmärksamhet bör också ägnas frågan om vilken *funktion* skyddsbestämmelserna bör fylla. En skada som orsakas genom en kränkning av den personliga integriteten är ofta irreparabel. Detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad i fråga om grova och långvariga kränkningar. Att den kränkte någonsin skulle kunna få full upprättelse ter sig många gånger som en utopi. Det talar för att tyngdpunkten i ett sanktionssystem bör ligga på dess *preventiva* effekt.

Civilrättsliga bestämmelser kan visserligen ha en preventiv funktion genom att personer undviker ett handlande som medför skadeståndsskyldighet. Sådana bestämmelser fyller dock främst en *reparativ* funktion genom att de ger en ”rättvis” placering av kostnaderna för en uppkommen skada. När det är fråga om skadestånd för ideellt lidande, kan skadeståndets funktion istället sägas vara att tillhandahålla en möjlighet att erhålla ersättning såsom en *upprättelse* för den kränkning som den enskilde har fått utstå. Om skadeståndet sätts mycket högt kan det även sägas ha en *straffliknande* funktion. Detta tänkesätt har dock inte i någon högre grad fått fäste i svensk rätt. Ett undantag utgjorde det s.k. Hustler-fallet (NJA 1994 s. 637) där Högsta domstolen utdömde ett så högt skadestånd att detta kan anses ha getts en straffliknande karaktär (se prop. 2000/01:6, s. 55).

För att en rent civilrättslig reglering skall kunna väljas fordras att en skadeståndssanktion ensam förmår att ge den enskilde ett tillräckligt rättsskydd. Enligt kommitténs mening är så inte fallet.

En civilrättslig sanktion i form av skadestånd, som till följd av den svenska rättstraditionen inte kan förväntas medföra särskilt höga skadeståndsbelopp, kan inte förväntas få en tillräckligt avhållande effekt.

En straffrättslig reglering har däremot en mer tydlig *preventiv* verkan. De bestämmelser som redan finns till skydd för den personliga integriteten är så gott som uteslutande straffsanktionerade. Den som befinns skyldig till ett brott kan också, som en given följd av det rättsliga systemet, dömas till skadestånd och i vissa fall få sin egendom förverkad. Några särskilda skadeståndsbestämmelser behöver alltså inte införas vid en straffrättslig reglering. En annan och inte oviktig konsekvens av en sådan reglering är att den skadelidande får tillgång till polisens utredningsresurser och biträde av åklagare för att hävda sin rätt. För den enskilde som drabbas av en kränkning måste detta anses vara en stor fördel.

Enligt skadeståndslagen utgår ersättning i form av så kallat ideellt skadestånd för lidande endast om skadan vållats genom brott (2 kap. 3 §). Vid kränkningar av den personliga integriteten är skadestånd som sanktion således sekundär i förhållande till straff. Tidigare försök att bryta sambandet mellan straff och skadeståndsskyldighet för ideell skada har inte varit framgångsrika och det kan inte anses ligga i kommitténs uppdrag att överväga en annan ordning än den etablerade. Även detta talar för att en reglering som skall ge skydd mot filmning och fotografering utan samtycke bör vara straffrättslig och inte endast civilrättslig. Denna bedömning ligger också i linje med uppfattningen att en kränkning, som är så allvarlig att den bör medföra en rätt till ideellt skadestånd, till sin art är så klandervärd att den bör vara straffbelagd.

Kommittén är naturligtvis medveten om att en kriminalisering av ett tidigare straffritt beteende bör ske med stor försiktighet och bara om kriminaliseringen verkligen kan förväntas bidra till att förebygga ett oönskat beteende. Det sistnämnda är inte alltid fallet. Om risken för upptäckt och påföljd är liten kan en kriminalisering i värsta fall komma att undergräva respekten för lagarna utan att beteendet ändras eller tryggheten ökar. I det sammanhanget kan det vara av intresse att återge vad regeringen tidigare har anfört i denna fråga (se prop. 1994/95:23 s. 55). Regeringen ansåg att följande förutsättningar bör vara uppfyllda för att en nykriminalisering skall få tillgripas: Det oönskade beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara och är av sådan art att en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar; alternativa sanktioner står

inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader; en straffsanktion kan förväntas utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.

För kommittén står det klart att en straffsanktionering av integritetskränkande former av fotografering och filmning av personer utan samtycke uppfyller samtliga dessa kriterier. Till detta kommer att en straffbestämmelse om olovlig fotografering kan väntas få positiva sidoeffekter genom att den begränsar omfattningen av det problem som består i att integritetskränkande bilder och filmer utnyttjas och sprids på olika sätt, inte minst via Internet. Det sagda innebär att tyngdpunkten i ett sanktionssystem till skydd för olovlig fotografering bör ligga på den preventiva effekten som ett straffstadgande för med sig.

#### 7.3.4.3 En reglering måste vägas mot yttrandefriheten och informationsfriheten

Rätten till skydd för den personliga integriteten kan som nämnts aldrig vara absolut. Detta följer av att behovet av att värna integriteten har breda konfliktytor gentemot viktiga samhällsintressen och mot andra i vissa fall motstridande rättigheter. De andra rättigheter som rätten till skydd för privatlivet måste vägas mot är i första hand den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF). En begränsning i dessa rättigheter får enligt 2 kap. 12 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitetsprincipen). I 2 kap. 13 § RF anges de ändamål som får föranleda begränsningar i yttrande- och informationsfriheten. Hänsyn till privatlivets helgd anges som ett sådant ändamål. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske, skall enligt bestämmelsens andra stycke särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

En reglering av rätten att anskaffa information genom filmning och fotografering innebär en inskränkning av informationsfriheten eftersom möjligheterna att på detta sätt skaffa information begränsas. En sådan reglering begränsar också indirekt yttrandefriheten i den mån regleringen innebär att viss information inte får anskaffas

och därför inte heller kan förmedlas till andra. Som nyss redogjorts för har det emellertid i grundlagen förutsatts att yttrande- och informationsfriheten kan begränsas till förmån för den personliga integriteten. Självfallet måste en reglering som i detta syfte begränsar yttrande- och informationsfriheten utformas så att en godtagbar balans upprätthålls mellan de berörda rättigheterna.

En balansering av rättigheter måste också ske på ett sätt som gör regleringen godtagbar vid en jämförelse med Europakonventionen. Av betydelse här är skyddet för privatlivet enligt artikel 8 och för yttrandefriheten enligt artikel 10. Kommittén har i det föregående visat att Europadomstolens tolkning av artikel 8 får anses innebära att enskilda har rätt till skydd mot filmning, fotografering och avlyssning samt mot användning av ljud- och bildupptagningar av privat karaktär för ovidkommande syften. Det följer av domstolens praxis att detta skydd i många fall är överordnat yttrandefriheten. Ju högre allmänintresset är av den information som bilderna förmedlar, desto större ingrepp i privatlivet får emellertid den som informationen rör, finna sig i. Politiker och andra offentliga personer anses få tåla betydligt mer i form av kritik och personangrepp än andra.

Införandet i Sverige av en reglering på fotograferingsområdet som av hänsyn till den personliga integritetens skyddsvärde begränsar yttrandefriheten ligger alltså väl i linje med Europakonventionens krav.

Det bör i sammanhanget även framhållas att det inte råder ett entydigt motsatsförhållande mellan skyddet för privatlivet och skyddet för yttrandefriheten. Ett väl avvägt skydd för privatlivet kan i själva verket gagna yttrandefriheten genom att enskilda inte av rädsla för att exponeras i exempelvis massmedier till egen eller närståendes skada, avstår från att nyttja sin yttrandefrihet.

Slutligen måste kommittén vid sina överväganden även ta hänsyn till att den, i enlighet med sina direktiv, inte får föreslå förändringar i integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade medierna. Visserligen synes en reglering av rätten att fotografera och filma utan samtycke delvis kunna komma att beröra detta område. Anskaffarfrihet gäller som huvudregel enligt såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen. Det är emellertid att märka att denna lagstiftning inte utgör hinder mot att i vanlig lag reglera det sätt på vilket uppgifter anskaffas (1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § YGL). En reglering som innebär ett förstärkt



integritetsskydd genom att anskaffandet av integritetskänslig information begränsas, ligger således inom kommitténs uppdrag.

### 7.3.5 Ett straffrättsligt skydd mot olovlig fotografering

En utgångspunkt för kommittén är att information måste så fritt som möjligt kunna anskaffas med hjälp av kameror och annan liknande utrustning. Rättsliga åtgärder för att skydda den personliga integriteten i detta avseende kan därför komma ifråga bara i mycket begränsad utsträckning och då med beaktande av andra angelägna intressen. Här väger naturligtvis intresset av att exempelvis pressen får tillgång till information tungt. Av denna anledning är det enligt kommitténs mening inte önskvärt att begränsa möjligheterna att fotografera någon som befinner sig i en offentlig miljö, ens i situationer där den som fotograferas skulle vilja avvisa en fotograf.

En kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt fordrar mycket starka skäl. Kommittén anser att sådana skäl är för handen när det gäller fotografering och filmning utan samtycke som sker i ett privat sammanhang. Skadorna för dem som drabbas är påtagliga, i många fall stora och irreparabla. Vad som en gång gjorts förbleknar inte så lätt. Ekonomisk gottgörelse är många gånger av underordnad betydelse för den som mot sin vilja filmats i exempelvis skymfliga eller förnedrande situationer, i medvetande om att själva filmningen möjliggör att den filmade senare hängs ut i videofilmer på Internet eller via mobiltelefon.

En straffbestämmelse till skydd mot olovlig fotografering kan medföra begränsningar i informations- och yttrandefriheten. Som tidigare nämnts får sådana begränsningar inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, och de måste också beakta vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. En straffbestämmelse mot olovlig fotografering måste därför ges en så restriktiv utformning att den blir tillämplig endast i situationer då det framstår som verkligt angeläget att undvika eller beivra intrång i den personliga integriteten.

### 7.3.5.1 Endast fotografering av personer skall omfattas

Ett krav vid all utformning av straffbestämmelser är att skyddsobjektet anges med tillräcklig tydlighet. En kriminalisering förutsätter således att de begrepp som används för att illustrera det straffbara området ges ett klart avgränsat innehåll, samtidigt som den mångfald av situationer och företeelser som anses vara skyddsvärda kan inrymmas i det lagstadgade skyddet.

Skyddsobjektet vid ett brott benämnt olovlig fotografering måste i straffbestämmelsen preciseras så att det klart framgår vad som inte får fotograferas. I detta fall kan det inte råda någon osäkerhet om att skyddsobjektet bör vara begränsat till fotografering *av personer*. Visserligen kan fotografering av föremål eller miljöer av privat karaktär innebära ett intrång i den personliga integriteten. Så kan vara fallet om exempelvis privata brev eller interiörer i ett badrum fotograferas. Det skulle emellertid enligt kommitténs mening föra alltför långt om skyddsobjektet inte begränsas till identifierbara personer.

### 7.3.5.2 För straffbarhet skall krävas att fotograferingen skett olovligen

Det följer redan av allmänna straffrättsliga principer att samtycke har en straffriande verkan frånsett fall av grövre fysiska övergrepp. Fotografering av en person som har samtyckt därtill bör alltså inte vara straffbar. Det finns också bestämmelser som i vissa fall uttryckligen tillåter fotografering utan den fotograferades samtycke. Inte heller dessa situationer skall kunna träffas av den nu föreslagna begränsningen i rätten att fotografera. En krav som bör ställas på straffbarhet är således att fotograferingen har varit *olovlig*.

Det kan ligga nära tillhands att ytterligare begränsa det straffbara området genom att fästa avseende vid om fotograferingen sker *dolt eller öppet*. Sannolikt uppfattas smygfilmning som typiskt sett mer integritetskränkande än filmning som sker öppet, om än utan samtycke. En sådan avgränsning har gjorts i straffbestämmelsen avseende olovlig avlyssning, som endast omfattar avlyssning som sker i hemlighet. Den enskilde saknar praktiska möjligheter att skydda sig mot filmning eller fotografering som sker i hemlighet och det kan därför förefalla särskilt angeläget att sådana handlingar förhindras.

Det finns emellertid enligt kommitténs mening starka skäl att inte begränsa det straffbara området till endast dolda angrepp. Den enskilde bör inte vara skyldig att tåla att någon fotograferar eller filmar honom eller henne bara för att han eller hon har vetskap om att så sker. Visserligen kan fotografen redan i dag i vissa fall dömas för ofredande, men det fordras då att handlingen framstår som påträngande och hänsynslös. Alla andra fall där en fotograf utnyttjar en annan persons utsatta eller försvarslösa läge är i dag straffria. Situationen kan exempelvis vara den att några personer förmått en flicka att visa bröstet varefter en tredje person som råkar bli vittne till händelsen passar på att fullt synligt för flickan, men utan att vara påträngande, ta ett foto av henne. Ett annat exempel kan vara att en person som blir mobbad eller misshandlad på ett förnedrande sätt under tiden blir fotograferad av en person som inte själv medverkar i den rent fysiska kränkningen. Sådana normalt sett klart integritetskränkande förfaranden skulle förbli lagliga om det straffbara området begränsas till fotografering i smyg. Men också i fall då en öppen fotografering är så hänsynslös att den i och för sig når upp till gränsen för ofredande förefaller det naturligt och ändamålsenligt att gärningen i straffrättsligt hänseende förs in under ett nytt stadgande om olovlig fotografering.

### 7.3.5.3 Endast vissa platser skall omfattas

Rätten att bli lämnad i fred är inte absolut och begränsas av omgivningens krav och av vad som är praktiskt möjligt. Visserligen kan den enskildes personliga integritet kränkas vid fotografering oavsett vilken plats denne befinner sig på. Den enskilde måste emellertid räkna med att bli fotograferad när han eller hon rör sig ute bland andra människor på platser där vem som helst kan iakttä vad som händer. Något mer allmänt skydd mot fotografering är varken möjligt att åstadkomma eller önskvärt, varför det är nödvändigt att begränsa rättsskyddets omfattning till vissa *platser* där behovet av rättsskydd är särskilt stort. Avgörande betydelse bör därvid tillmätas frågan om en person befinner sig i en publik miljö eller i avskildhet.

Det kan i detta sammanhang tyckas naturligt att i fråga om skyddsvärda platser studera den avgränsning som har valts i lagen om allmän kameraövervakning. Där är skyddet starkast vid sådan övervakning som riktar sig mot platser dit allmänheten har tillträde.

Detta följer av att endast den förstnämnda typen av övervakning är tillstånds- eller anmälningspliktig. Denna avgränsning har valts för att möjliggöra ingripanden mot övervakning på platser där allmänheten berörs. De ursprungliga motiven till lagen om allmän kameraövervakning återfinns i betänkandet *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85) som också innehöll förslag till bestämmelser om *olovlig fotografering* på platser som är skyddade mot allmänhetens insyn. Tanken var således att dessa olika regleringar skulle komplettera varandra, men något slutligt ställningstagande till frågan om olovlig fotografering kom aldrig till stånd. Avgränsningen i lagen om allmän kameraövervakning berättigar alltså inte till någon allmän slutsats om vilka platser som har ansetts skyddsvärda.

Den aktuella avgränsningen bör i stället enligt kommitténs mening göras så att bestämmelsen omfattar endast fall där det ter sig stötande för rättskänslan att en persons integritet inte respekteras. Dessa fall knyter an till situationer där en person har undandragit sig offentlighet eller befinner sig på en plats som gör det uppenbart att han eller hon bör lämnas i fred. Den som befinner sig på en plats där han eller hon räknar med att vara undandragen offentlighet kan typiskt sett med större rätt göra anspråk på rättsordningens skydd än den som befinner sig på en plats där han eller hon är föremål för andras uppmärksamhet.

Enskilda personer bör först och främst kunna räkna med att få vara i fred inomhus i den egna bostaden. Den som befinner sig där bör inte bara vara skyddad mot sådana intrång som avses i straffbestämmelsen om hemfridsbrott, utan även mot sådan närgången uppmärksamhet som sker vid smygfilmning. Detsamma bör gälla den som befinner sig på ett sjukhus för vård, i ett omklädningsrum, på en toalett eller i en provhytt. En lämplig avgränsning synes vara att förbudet för olovlig fotografering inskränks till *platser dit allmänheten inte har insyn*. Skyddet omfattar personer som befinner sig på platser där det inte är meningen att vem som helst skall kunna se vad som händer på platsen. Huruvida det i rent fysisk mening är möjligt för allmänheten att se vad som händer bör inte vara avgörande. Om det t.ex. råkar stå en stege mot en husvägg och det härigenom är möjligt att klättra upp och kika in i ett sovrumsfönster, innebär inte detta att allmänheten har insyn dit. Omvänt innebär naturligtvis inte det faktum att en lokal, t.ex. en teatersalong, inte har några fönster, att platsen är skyddad från allmän insyn. Det avgörande är istället om platsen är sådan att man

bör kunna räkna med att allmänheten inte har insyn dit. Det betyder att den som exempelvis besöker en toalett i anslutningen till teatersalongen är skyddad mot fotografering eftersom besökaren där inte skall behöva räkna med att allmänheten kan ta del av vad som händer där.

En på beskrivet sätt utformad bestämning kommer i de flesta fall att ge skydd åt personer som befinner sig inomhus i sin bostad eller på tillfälliga övernattningsplatser på hotell, i en tågupé eller liknande. Däremot omfattas inte sådana platser som trädgårdar och portuppgångar.

Om allmänheten har *tillträde* till platsen eller inte bör i princip inte ha någon betydelse. En annan sak är att offentliga platser som regel inte kan beskrivas som platser dit allmänheten inte har insyn. Uppenbara undantag utgör exempelvis provhytter, offentliga toaletter och omklädningsrum på skolor och idrottsanläggningar.

En begränsning till vissa platser innebär att den som inte vill bli fotograferad i exempelvis en sexuell situation eller när personen har råkat ut för en olycka eller ger uttryck för starka känslor, kan räkna med rättsordningens skydd endast om personen uppehåller sig på plats dit allmänheten inte har insyn. Sådana platser som parker eller badstränder hör självfallet normalt inte till denna kategori. Den som väljer att vistas på en sådan plats får också räkna med risken att bli fotograferad, även om det naturligtvis kan förekomma att en fotografering också där kan upplevas som integritetskränkande.

#### 7.3.5.4 Det straffbara området bör inte omfatta fall då fotograferingen är försvarlig

Av begränsningen till vissa platser följer att den som fotograferar någon alltid har rätt att göra det utan dennes samtycke om den fotograferade befinner sig på en plats som *inte* omfattas av bestämmelsens platsrekvisit. Samtidigt innebär denna avgränsning att fotografering på en plats som omfattas av bestämmelsen alltid är otillåten om inte samtycke har inhämtats. En fullt så sträng syn på vad som skall vara förbjudet är dock inte berättigad. Enligt kommittén mening måste det i lagstiftningen finnas någon form av ventil för fall där det framstår som mindre angeläget eller över huvud taget inte motiverat att döma till ansvar för olovlig fotografering. Exempelvis är det inte alls säkert att den som utan sitt medgivande blir fotograferad i sin bostad känner sig kränkt.

Det finns också situationer där det kan hävdas att den som fotograferar har ett berättigat intresse att göra detta. Särskilt måste här beaktas informations- och yttrandefriheten i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

En begränsning av rättsskyddets omfattning skulle exempelvis kunna ske genom att det, förutom avgränsning till viss plats, föreskrivs att förbudet bara omfattar sådan *fotografering som innebär en kränkning av den fotograferades personliga integritet*. En sådan begränsning innebär att man från det straffbara området undantar fall där fotograferingen inte har visats i det konkreta fallet innebära en kränkning. Kravet på en faktisk kränkning skulle också kunna byggas ut till omfatta endast *allvarliga* kränkningar, för att på så sätt undanta de mer bagatellartade fallen.

En nackdel med att på angivet sätt låta frågan om straffbarhet bli beroende av om gärningen har orsakat en integritetskränkning, är att det kan vara svårt att på förhand avgöra om fotografering är tillåten eller inte. Fotografen och den fotograferade kan i efterhand tänkas ha olika uppfattningar i frågan, och det kan dröja många år innan domstolspraxis hunnit ge någorlunda kontur åt bestämmelsens innebörd. Ett kränkningsrekvisit förekommer visserligen i något fall inom specialstraffrätten (5 a § jämförd med 49 § PuL) men bör av legalitets- och förutsebarhetsskäl helst undvikas i central strafflagstiftning.

Ett annat sätt att förhindra att gärningar straffbeläggs, när de inte har gett upphov till någon kränkning eller endast en mindre allvarlig sådan, skulle kunna vara att föreskriva att *ringa fall inte omfattas av straffansvar*. Från det straffbara området skulle då undantas situationer där fotograferingen av en person visserligen har skett på en plats som omfattas av bestämmelsen men där fotograferingen av olika skäl inte framstår som straffvärd. Ett exempel skulle kunna vara att någon som är intresserad av bostäders utformning fotograferar sådana och då på bild också fångar en person inuti dennes bostad, samtidigt som den avbildade uppenbarligen inte har varit det huvudsakliga motivet för fotograferingen.

Även en begränsning av det straffbara området till att avse andra fall än ringa, är dock förenad med nackdelar. Dels bjuder det emot att låta gärningsmannen gå fri från ansvar med hänvisning till att brottet är ringa i de fall då gärningen över huvud taget inte framstår som klandervärd. Dels kan det vara svårt att ta ställning till frågan om på vilka grunder gärningen bör anses vara ringa. Kan en

kränkning betraktas som ringa för att den avser ett enskilda fall? Bör upprepade fall av obetydliga kränkningar kunna kvalificera ett beteende till att nå upp till den straffbara gränsen? Vilken betydelse skall tillmätas att fotografen respektive den fotograferade själv bedömer gärningen som ”ringa”? Redan det förhållandet att frågor som dessa kan ställas visar att en begränsning av det straffbara området till att avse icke ringa fall bör undvikas.

Den typ av straffrihetsventil som kommittén i stället anser bör väljas är ett *försvarlighetsrekvisit*. Från tillämpningsområdet för olovlig fotografering bör alltså undantas fall då handlingen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. En avgränsning av detta slag är väl etablerad i strafflagstiftningen i övrigt. Den förekommer exempelvis i bestämmelsen om förtal i 5 kap. 1 § BrB och i bestämmelserna om bl.a. barnpornografibrott och olaga våldsskildring i 16 kap. 10 a och b §§ BrB. När det gäller förtalsbestämmelsen kan det konstateras att spridning av uppgifter som i och för sig är nedsättande ofta förekommer i såväl nyhetsförmedling som i andra sammanhang. Med hänsyn till försvarlighetsrekvisitet är denna uppgiftsspridning dock sällan att betrakta som straffbar.

Till skillnad från vad som skulle ha blivit fallet vid de förut nämnda avgränsningsmodellerna får det vid ett försvarlighetsrekvisit stor betydelse vad syftet med fotograferingen varit. Om syftet exempelvis varit att avslöja att en offentlig person gör sig skyldig till en mycket klandervärd handling eller att säkra bevisning mot någon som är i färd med att stjäla ens egendom, bör fotografering kunna anses ha varit försvarlig. Detsamma gäller ibland men långt ifrån alltid när det funnits konstnärliga eller vetenskapliga motiv för fotograferingen. Givetvis kan det också bedömas som försvarligt att fotografera någon när det på rent objektiva grunder funnits anledning att tro – låt vara felaktigt – att fotograferingen skedde med samtycke. Ett exempel på den sistnämnda situationen kan vara att vid en fest i en bostad andra inbjudna gäster och kanske till och med värden eller värdinnan själv fotograferar till synes utan protester från de medverkande.

Det kan här anmärkas att bestämmelsen i brottsbalken om olovlig avlyssning inte innehåller någon straffbarhetsbegränsning av här diskuterat slag. Den straffbara handlingen är emellertid i detta fall tydligare avgränsad till vissa situationer än vid den föreslagna bestämmelsen om olovlig fotografering, varför behovet av en straffrihetsventil inte är lika framträdande. Olovlig avlyssning består typiskt sett av vad som skulle kunna kallas buggning genom

att en enskild person i hemlighet t.ex. gömmer en mikrofon eller en bandspelare i någon annans bostad. Utrymmet för straffrihet för sådana handlingar är uppenbarligen inte särskilt stort.

Det synes inte vara påkallat att särskilt kriminalisera *förberedelse* till olovlig fotografering (jfr 4 kap. 9 b § BrB). Förberedelser till smygfilmning med hjälp av fast monterad kamera torde för övrigt i många fall omfattas av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning.

### 7.3.6 Bestämmelsens utformning

Bestämmelsen bör ha följande utformning:

#### 4 kap. 6 a § BrB

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

Det skyddsintresse som motiverar regler om begränsning i rätten att anskaffa information om annan har samband med de intressen som bär upp brottsbalkens bestämmelser om *fridsbrott*, såsom olovlig avlyssning och ofredande. En bestämmelse till skydd mot olovlig fotografering har därför sin naturliga plats bland fridsbrotten i 4 kap. BrB.

*Fotograferingsbegreppet* innefattar fotografisk registrering med stillbildskamera eller filmkamera eller med denna teknik närstående förfaranden för upptagning av bilder. Däremot omfattar bestämmelsen inte annan optisk övervakning, exempelvis med hjälp av kikare. Det saknar betydelse från vilken plats fotograferingen företas.

*Gärningsman* är den som fotograferar. Att gärningsmannen förfogar över den plats där den avbildade befinner sig eller själv befinner sig på samma plats hindrar inte att fotografen kan fällas till ansvar enligt bestämmelsen. Den som fotograferar exempelvis gäster i sin bostad eller andra familjemedlemmar utan deras samtycke, kan således i princip fällas till ansvar. I sådana fall får det ofta anses föreligga ett underförstått samtycke, som innebär att gärningen inte kan anses ha skett olovligen.



För att straff skall komma ifråga enligt bestämmelsen krävs att fotograferingen skett *olovligen*. Gärningen är *lovlig* och därmed fri från ansvar om samtycke föreligger från den som utsätts för fotograferingen. Detta följer visserligen redan av allmänna regler om samtyckes straffriande verkan, men bör ändå på samma sätt som vid andra i brottsbalken upptagna brott mot person framgå uttryckligen av lagtexten. Samtycke skall lämnas av den som berörs av fotograferingen och skall omfatta de förhållanden under vilken fotograferingen sker. Frågor om verkan av samtycke från personer som saknar full rättshandlingsförmåga, t.ex. barn, och från deras företrädare är inte heller speciella för olovlig fotografering utan får bedömas i enlighet med vad som i allmänhet gäller.

Lovlig blir också fotografering som sker med stöd av bestämmelser i annan lagstiftning. Sådana bestämmelser finns i fråga om filmning med fast anordnad övervakningsutrustning i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Fotografering och filmning som sker i enlighet med dessa bestämmelser sker alltså inte olovligen. Frågan om förhållandet till denna lagstiftning behandlas nedan i avsnitt 7.3.7.3.

Den *plats* som omfattas av rättsskyddet anges som en plats dit allmänheten inte har insyn. Härmed åsyftas en plats av sådant slag att en utomstående måste övervinna något slag av hinder, som inte behöver vara av fysisk art, för att kunna skaffa sig information om vad som förekommer på platsen. Det skall således vara fråga om platser dit en enskild drar sig undan för avskildhet eller platser där en enskild annars har anledning räkna med att allmänhetens blickar inte når honom eller henne. Uppenbara former av hinder utgör sådant som stängda dörrar till toaletter eller draperier till provhytter. Bestämmelsen omfattar emellertid också platser där hindret mot insyn inte är lika absolut. Att en plats har allmän insyn innebär att vem som helst med blotta ögat och utan särskilda hjälpmedel har fri insyn till platsen. En plats kan vara att anse som dold för allmänhetens insyn även om det rent faktiskt finns brister i insynsskyddet. Ett exempel är att det råkar finnas en spricka eller ett kvisthål i ett plank varigenom det är möjligt att fotografera.

Inte heller kan en plats anses vara föremål för allmän insyn bara för att många personer har rätt att vistas där. Så länge inte vem som helst har rätt att iaktta vad som sker på platsen, kan den inte sägas vara föremål för allmänhetens insyn. Ett tydligt exempel är en kommunal simanläggning där omklädningsrummen inte kan sägas

vara en plats dit allmänheten har insyn, medan däremot själva simhallen får anses vara en sådan plats.

Gärningen är som framgått inte straffbar om den med hänsyn till omständigheterna är *försvarlig*. Härvid har syftet med fotograferingen ofta avgörande betydelse, även om också andra faktorer kan påverka bedömningen. Kravet på försvarlighet innebär att fotografen, när övriga förutsättningar är uppfyllda, måste ställa sig frågan huruvida fotograferingen bör ske. Konstnärliga, forsknings- eller utbildningsmässiga, opinionsbildande eller journalistiska syften eller sammanhang kan ibland men långt ifrån alltid tänkas uppfylla kravet på försvarlighet. Det får inte räcka med enbart ett blankt påstående om att fotograferingen skett i exempelvis konstnärligt syfte, utan det måste i rimlig grad framstå som trovärdigt att det funnits ett ändamål med fotograferingen som gör att handlingen bör betraktas som försvarlig.

I subjektivt hänseende fordras att gärningsmannen har *uppsåt* beträffande samtliga moment som krävs för straffbarhet. Gärningsmannen måste således vara medveten om att en person avbildas och att denne befinner sig på en plats som omfattas av bestämmelsen. Uppsåtskravet omfattar emellertid bara de faktiska omständigheterna, vilket innebär att det är tillräckligt att gärningsmannen känt till de faktiska förhållandena om platsen som medför att domstolen finner att platsen omfattas av förbudet. Gärningsmannens egen bedömning i detta avseende är i princip utan betydelse.

*Straffet* för olovlig fotografering bör bestämmas till böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan ansluter därmed till vad som gäller för olovlig avlyssning och flera andra jämförbara brott.

### 7.3.7 Vissa särskilda frågor

#### 7.3.7.1 Åtal

För olovlig avlyssning, hemfridsbrott och flera andra brott i 4 kap. BrB gäller enligt 4 kap. 11 § BrB att – om brottet inte har förövats på allmän plats – åtal får väckas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. En liknande begränsning i åklagarens rätt att åtala gäller för ärekränkingsbrotten. En anledning till att åklagarens talerätt är inskränkt i dessa fall av angrepp på person är att man velat undvika åtal som strider mot målsägandens intresse.

Den som har utsatts för ett angrepp i form av en integritetskränkning kan många gånger ha befogad anledning att vilja undgå den ytterligare exponering och risk för publicitet som ett åtal kan medföra. Detta gäller inte minst när angreppet avser att någon mot sin vilja utsatts för en kränkning i form av fotografering eller filmning. Stor hänsyn bör även i dessa fall tas till målsägandens inställning. De villkor som enligt 4 kap. 11 § BrB gäller för att åklagaren skall ha rätt att väcka åtal för bl.a. hemfridsbrott och olovlig avlyssning bör därför gälla också beträffande olovlig fotografering.

Vid olovlig fotografering som innebär att flera personer fotograferas, föreligger ett brott för varje avbildad person. Frågan om hur omfattande en lagföring skall bli i ett sådant fall kan således bli beroende av varje målsägandes inställning till om brottet skall beivras eller inte.

### 7.3.7.2 Skadestånd

Den skada som kan uppkomma genom brott mot bestämmelsen om olovlig fotografering är typiskt sett av sådan art som kan ersättas enligt bestämmelsen om ideell skada i 2 kap. 3 § SkL. Denna bestämmelse innebär att så kallad ideell skada ersätts endast i fall då lidandet orsakats genom en handling som är brottslig och som kan hänföras till någon av de kategorier av gärningar som anges i lagrummet, nämligen brott som innefattar ett angrepp mot någons person, frihet, frid eller ära.

Med angrepp mot annans frid avses främst brott som kränker den enskildes rätt att få vara ifred och att hålla sitt privatliv okänt för andra. Hit hör exempelvis brotten olaga hot (och andra brott innefattande hot, såsom hot eller förgripelse mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak), hemfridsbrott, ofredande, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar och olovlig avlyssning.

Det är tydligt att den av kommittén föreslagna straffbestämmelsen om olovlig fotografering tillhör samma kategori av brott som avser angrepp på annans frid. Förutsättningar föreligger alltså för att ideellt skadestånd skall kunna utgå till den person som brottet är riktat mot.

### 7.3.7.3 Förhållandet till annan lagstiftning

Fotografering som sker med någons samtycke eller med stöd av annan lagstiftning är inte olovlig. Det innebär att filmning med fast anordnad kamera som sker enligt bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning inte kan vara straffbar enligt den av kommittén föreslagna bestämmelsen. Denna konsekvens kan synas självklar. Härvid måste emellertid några omständigheter beaktas.

När det gäller kameror som riktas mot platser dit allmänheten har tillträde, krävs som huvudregel tillstånd från länsstyrelsen. Sådant tillstånd ges om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Det kan konstateras att platser dit allmänheten har tillträde i vissa fall samtidigt är platser dit allmänheten inte har insyn och därmed omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen. Så är exempelvis fallet med offentliga toaletter och omklädningsrum i simhallar och liknande anläggningar. Vid tillståndsförfarandet prövas emellertid integritetsriskerna mot behovet av att sätta upp kamerorna. Av den praxis som har utvecklats kan slutsatsen dras att det förmodligen inte skulle medges tillstånd att sätta upp kameror på sådana platser som omfattas av den föreslagna bestämmelsen om olovlig fotografering. Om det skulle ske skulle det sannolikt bero på att risken för otillbörliga kränkningar är liten. Eftersom kränkningar dessutom motverkas av det faktum att upplysning alltid skall lämnas om övervakningen bör det inte utgöra något problem att fotograferingen under dessa omständigheter inte faller under den föreslagna bestämmelsen.

När det gäller fotografering eller filmning med fasta kameror som *inte* riktar sig mot plats dit allmänheten har tillträde är dock förhållandet mellan regleringarna mer problematiskt. Sådant övervakning får nämligen ske under förutsättning att tillbörlig hänsyn tas till enskildas personliga integritet och att upplysning genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt lämnas om att övervakning pågår. Dessa båda förutsättningar kan emellertid inte jämföras med ett samtycke. För att illustrera problematiken kan nämnas ett rättsfall där en man hade installerat en (fast anordnad) kamera i en lägenhet för att filma sig själv och flickvännen när de hade samlag (det s.k. videomålet, NJA 1992 s. 594). Han fälldes inte för själva filmningen men för förtal. Han hade emellertid också åtminstone teoretiskt kunnat åtalas för brott mot lagen om allmän kameraövervakning eftersom han inte hade iakttagit upplysnings-

plikten enligt den lagen. Om den föreslagna straffbestämmelsen om olovlig fotografering hade gällt vid tidpunkten för brottet skulle han också ha kunnat åtalas enligt denna bestämmelse eftersom han saknade kvinnans samtycke. Om han däremot hade iakttagit upplysningsplikten genom att ha en föreskriven skylt uppsatt, hade filmningen skett med stöd av lagen om kameraövervakning och därmed inte varit olovlig enligt den föreslagna bestämmelsen om olovlig fotografering. Att kvinnan upplysts om att mannen filmade är emellertid inte samma sak som att hon lämnat sitt samtycke till filmningen. Det skulle därmed kunna göras gällande att kvinnan skulle ha saknat det rättsskydd som den nu föreslagna bestämmelsen är avsedd att ge. Å andra sidan skulle hon på grund av upplysningsplikten haft en möjlighet som hon annars inte skulle ha haft att välja att inte över huvud taget bli filmad i lägenheten. Det beskrivna problemet får därmed huvudsakligen anses vara av teoretisk karaktär. Dessutom finns det möjlighet att beakta frågan inom ramen för det översynsarbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet beträffande lagen om allmän kameraövervakning.

Slutligen bör det anmärkas att om den anskaffade informationen i form av fotografier eller filmer publiceras i ett grundlagsskyddat medium, kan inte publicisten eller meddelaren avkrävas ansvar för att han eller hon har anstiftat annan att göra sig skyldig till olovlig fotografering och därigenom skaffat sig uppgifter som grund för ett offentliggörande (jfr prop. 1975/76:209 s. 98). Enligt 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § YGL är däremot det *sätt* på vilket ett anskaffande sker inte skyddat av grundlagarna; den som t.ex. stjälar ett fotografi kan dömas för stöld oavsett om syftet är att publicera fotografiet. Detsamma gäller metoder för att inhämta uppgifter som utgör brott mot post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning och dataintrång, eller som innefattar inbrott, egenmäktigt förfarande, hemfridsbrott eller olaga hot. Också mutbrott omfattas av bestämmelserna (a. prop. s. 131). Anskaffaren kan alltså fällas till ansvar för samtliga de nämnda brotten, även om de inhämtade uppgifterna senare publiceras i ett grundlagsskyddat medium. De uttryckliga undantagen från det annars gällande anskaffarskyddet i tryckfrihetsgrundlagen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller således i fråga om *metoden* att inhämta uppgifter. Däremot är det genom vanlig lagstiftning inte möjligt att förbjuda inhämtande av *viss* information för publicering, exempelvis ett fotograferingsförbud som skulle ta sikte på personer av en

viss kategori eller förbud mot att inhämta vissa slags uppgifter (se t.ex. bet. 1989/90:LU37 s. 100).

## 7.4 Rätten till effektivt rättsmedel vid kränkning

**Kommitténs bedömning:** Behovet av att förstärka skyddet för den personliga integriteten när det gäller förhållandet enskilda emellan tillgodoses väsentligen genom det utvidgade materiella skydd som kommittén föreslår i form av ett nytt straffstadgande mot olovlig fotografering.

Däremot anser kommittén att det är en brist att skadeståndslagen inte medger tillgång till ett effektivt rättsmedel i den utsträckning som följer av artikel 13 i Europakonventionen vid kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning mot enskilda. Bestämmelser som ger utvidgad tillgång till rättsmedel bör därför införas. Kommittén förordar att den praxis som Högsta domstolen har utbildat i frågan bekräftas och preciseras genom lagstiftning. Eftersom ett lagstiftningsarbete redan har inletts, lägger kommittén inte fram något eget förslag till lagstiftning.

### 7.4.1 Utgångspunkter för bedömningen av om det behövs ny lagstiftning för att medge en utvidgad rätt till effektivt rättsmedel

Den som på rimliga grunder anser att hans eller hennes personliga integritet har kränkts i ett visst sammanhang skall enligt artikel 13 i Europakonventionen ha ett effektivt rättsmedel att tillgå för att få saken prövad och, om det finns skäl för det, få gottgörelse för kränkningen. Även målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF om att det allmänna skall värna den enskildes privatliv kan sägas ge uttryck för att en sådan möjlighet alltid bör finnas när någon på rimliga grunder kan göra gällande en integritetskränkning. Något generellt sådant rättsmedel finns inte i svensk rätt. Den väg som en enskild enligt svensk lagstiftning har att gå är att via det straffrättsliga systemet få en kränkning av den personliga integriteten fastställd. I samband med en sådan process kan också en skadeståndstalan föras. Rätten till ekonomisk kompensation är således kopplad till att brott har begåtts. Det gäller både i förhål-

landet enskilda emellan och då det allmänna begår kränkningar vid myndighetsutövning.

På vissa områden har, som påpekats i avsnitt 7.1, emellertid tillskapats särskilda rättsmedel i avsikt att skydda enskilda som befinner sig i en mer utsatt situation. Ett viktigt exempel är att den enskilde har getts möjlighet att genom personuppgiftslagens straff- och skadeståndsbestämmelser klaga på hur hans eller hennes personuppgifter behandlas. Denna rätt gäller i förhållande till andra enskilda såväl som till det allmänna. Ett annat exempel kan hämtas från skolans område där elever som utsatts för kränkningar exempelvis i form av mobbning, kan få sin sak prövad enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. En särskild barnombudsman för i dessa fall barnets talan.

Om en enskild person upplever att hans eller hennes integritet har kränkts på ett område som inte är föremål för särskild reglering, är han eller hon alltså hänvisad till att föra talan mot kränkningen och få kompensation för denna med stöd av de generella bestämmelserna om straff och skadestånd. När det gäller att få kränkningen fastställd är det för den enskilde till stor fördel om en åklagare väcker åtal för brott.

Det är dock uppenbart att alla kränkningar av den personliga integriteten som en enskild kan uppleva sig ha blivit utsatt för inte faller in under någon av de generellt verkande straffbestämmelserna i brottsbalken, och inte heller omfattas av särskild skyddslagstiftning. Detta väcker frågan om det finns ett behov av att tillskapa ett generellt rättsmedel varigenom den enskilde själv kan få föra talan om att en kränkning har begåtts. Att tillskapa en sådant rättsmedel var Justitiekanslerns syfte när han enligt en artikel i Pressens tidning (nr 7/2006) föreslog en bestämmelse av följande lydelse: ”Den som utan att det är försvarligt grovt kränker någon annans privatliv skall utge skadestånd för kränkningen”.

En sådan bestämmelse skulle kunna fungera som ett kompletterande stadgande i förhållande till annan skyddslagstiftning, eftersom den både skulle ge en möjlighet att få en kränkning (som alltså inte omfattas av någon befintlig brottsbestämmelse eller annan skyddslagstiftning) fastställd och att få upprättelse, oavsett om talan förs mot en annan enskild eller mot det allmänna.

I avsnitt 7.1 har kommittén dock genom sina inledande synpunkter tagit avstånd från tanken att införa en bestämmelse av sådan generell innebörd, eftersom detta skulle orsaka åtskilliga

problem. Bland annat skulle bestämmelsen komma att lida av en besvärande brist på precision. Det skulle därmed vara svårt för medborgarna att veta om ett visst beteende är tillåtet eller inte.

I det följande tar kommitténs överväganden i stället sikte på att bedöma om det finns områden där det finns ett särskilt påfallande behov av en utvidgad tillgång till ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av den enskildes personliga integritet.

#### 7.4.1.1 Rätten till effektivt rättsmedel i förhållandet enskilda emellan

Högsta domstolen har i beslut den 29 oktober 2007 (mål nr 4869-06) tagit ställning till frågan om svensk rätt innebär att en enskild kan av svensk domstol åläggas att betala skadestånd till en annan enskild med direkt tillämpning av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen. Domstolen konstaterade att artikel 8 tillförsäkrar enskilda vissa rättigheter. Av artikel 1 i konventionen följer att staten är förpliktad att se till att var och en kommer i åtnjutande av dessa rättigheter. Även artikel 13 riktar sig till staten, som förpliktas att tillhandahålla rättsmedel vid kränkningar av fri- och rättigheter enligt konventionen. Om staten inte uppfyller sina förpliktelser kan den bli skadeståndsskyldig. Högsta domstolen anförde att konventionen däremot inte innehåller några regler som uttryckligen ålägger enskilda några skyldigheter; än mindre föreskriver konventionen att enskilda kan vara skyldiga just att betala skadestånd. Enligt domstolen kan därför i strikt mening skadeståndsskyldighet inte åläggas en enskild med tillämpning av Europakonventionen, trots att konventionen utgör svensk lag.

Högsta domstolens beslut innebär alltså att Europakonventionen inte kan läggas till grund för att döma ut skadestånd vid kränkningar som begås i förhållandet enskilda emellan. Tillgången till rättsmedel får därför helt och hållet bedömas utifrån de regler som finns i den svenska lagstiftningen.

I avsnitt 7.3 har kommittén gjort bedömningen att bristen på ett materiellt skydd i vanlig lag för den personliga integriteten är särskilt påfallande när enskildas integritet kränks i samband med olovlig fotografering. Kommittén anser att denna brist får oacceptabla konsekvenser för den personliga integriteten och föreslår därför att det införs ett nytt straffstadgande mot olovlig fotografering. I och med att det föreslagna skyddet mot olovlig foto-



grafering införs som ett straffstadgande, kommer också bestämmelserna i skadeståndslagen om rätt till ideellt skadestånd att bli tillämpliga. På det område där det enligt kommitténs bedömning finns ett särskilt påfallande behov av skydd införs alltså på detta sätt såväl ett förstärkt materiellt skydd som ett effektivt rättsmedel, inbegripande en rätt till ekonomisk kompensation, i förhållandet enskilda emellan.

Den statliga utredaren som behandlade frågan om skadestånd vid kränkningar i promemorian *Skadeståndsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10) ansåg inte att det i skadeståndslagen skulle införas någon mer generell rätt till ideellt skadestånd i förhållandet enskilda emellan, främst eftersom det inte föreföll finnas något egentligt behov. Enligt hans bedömning fanns det således inte tillräckliga skäl att i förhållandet enskilda emellan göra avsteg från den i skadeståndslagen fastlagda principen att en rätt till skadestånd för kränkning förutsätter att ett brott har begåtts. När det gällde kränkningar vid myndighetsutövning ansåg utredaren dock att förhållandet var annorlunda. Kommitténs överväganden i denna fråga behandlas nedan.

#### 7.4.1.2 Rätten till effektivt rättsmedel vid kränkningar i samband med myndighetsutövning

I avsnitt 6.5 redovisar kommittén ett antal rättsfall från senare tid genom vilka Högsta domstolen har slagit fast att en kränkning av en rättighet enligt Europakonventionen som det allmänna har orsakat vid myndighetsutövning i vissa fall skall gottgöras, trots att förfarandet inte varit brottsligt och att stöd för ersättnings-skyldighet således saknas i den svenska skadeståndslagen. Avgörandena innebär att Högsta domstolen successivt låtit Europakonventionen få ett allt större genomslag i svensk rätt. Det finns anledning att förmoda att praxis fortsatt kommer att utvecklas i denna riktning. Som redovisats ovan har Högsta domstolen emellertid inte varit beredd att gå så långt att skadestånd eller annan kompensation skall utgå utan stöd i annan lag än konventionen också i den situationen att någon annan enskild har orsakat en konventionskränkning.

Högsta domstolens avgöranden visar tydligt att svensk rätt saknar ett effektivt rättsmedel vid konventionskränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning. Frågan om de

påpekade bristerna i tillgången till effektivt rättsmedel vid kränkningar av Europakonventionen bör föranleda lagstiftningsåtgärder kan diskuteras. Det kan hävdas att lagstiftning inte behövs eftersom skadeståndsrätten på grund av en successiv utveckling genom praxis under alla omständigheter kommer att innebära att Europakonventionens krav på ett effektivt rättsmedel kommer att uppnås. Det finns således en möjlighet att rättstillämpningen kommer att utvecklas på ett sådant sätt att de påpekade problemen undanröjs. Att överlåta denna problemlösning till domstolarna innebär att rättsutvecklingen kan ske successivt och med beaktande av den utveckling som kontinuerligt sker genom Europadomstolens praxis.

Mot detta resonemang kan anföras att just förhållandet att svenska domstolar har dömt ut ideellt skadestånd utan stöd i svensk lag, kan motivera att rättsläget preciseras genom lagstiftning. Att avstå från lagreglering kan i det uppkomna läget framstå som orätt av flera skäl. Det är trots allt lagstiftaren som har det primära ansvaret för att Sverige uppfyller sina konventionsåtaganden (jfr prop. 1993/94:117 s. 37). Medborgarna skall i centrala rättighetsfrågor inte behöva gå till andra rättskällor än lagstiftningen för att få vetskap om vad som gäller. Att enbart genom rättstillämpning åstadkomma ett tydligt och konsekvent regelsystem som anger vilka fall av konventionskränkningar som är ersättningsgilla är dessutom en mycket tidskrävande process som förutsätter att många mål tas upp i högsta instans. Också samhällsekonomiska skäl talar således emot en utveckling genom rättstillämpningen (se Wiweka Warnling-Nerep, Skadeståndstalan mot staten – en allt vanligare företeelse, JT 2004-05, s.171). Justitiekanslern har i sitt remissyttrande över promemorian *Skadeståndsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10) anført att det visserligen skulle kunna vara möjligt att avstå från att reglera rätten till ersättning för överträdelser av Europakonventionen men bara under förutsättning att Högsta domstolen inom kort lägger fast ett rättsläge som undanröjer alla tveksamheter. Justitiekanslern bedömde det emellertid som sannolikt att lagstiftning erfordras för att råda bot på den rättsosäkerhet som förelåg.

Som framgått (se avsnitt 6.5) har det i den ovan nämnda promemorian lämnats förslag som innebär en utvidgad rätt till skadestånd vid kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning. Enligt förslagen bör i dessa fall kopplingen till brott för rätt till kränkingsersättning tas bort. Därigenom skulle alltså

skapas ett rättsmedel i de fall då det allmänna begår en kränkning även om ett brottsligt handlande inte kan påvisas. I samma promemoria föreslås också att ett särskilt rättsmedel tillskapas, som ger den enskilde rätt att föra talan mot det allmänna vid kränkningar enligt Europakonventionen.

#### 7.4.1.3 Den särskilda frågan om rättsmedel vid fel av lagstiftaren

Bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är, som påpekats i avsnitt 6.5.7, inte rättsligt bindande på det sättet att den enskilde med direkt stöd av dem kan grunda en skadeståndstalan mot det allmänna vid kränkning av någon av dessa rättigheter. Stöd för en sådan talan får i stället hämtas i skadeståndslagen. I 3 kap. 2 § SkL finns bestämmelser som kan åberopas som grund för det allmännas (staten eller en kommun) skyldighet att ersätta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och ideell skada vid myndighetsutövning. Eftersom lagstiftning och annan normgivning är att anse som myndighetsutövning, är bestämmelsen också tillämplig då det allmänna, dvs. riksdagen och regeringen, agerar i sin egenskap av lagstiftare.

I 3 kap. 7 § SkL finns en bestämmelse som emellertid – av konstitutionella skäl – väsentligt begränsar den enskildes möjligheter att föra en skadeståndstalan mot riksdagen eller regeringen, och även mot de högsta domstolsinstanserna. Enligt bestämmelsen råder som huvudregel ett förbud mot att föra en sådan talan med skadeståndslagens ersättningsregler som grund. Som undantag från detta förbud gäller att talan får föras om riksdagens eller regeringens (eller de högsta domstolsinstansernas) beslut har ”upphävts eller ändrats”. En särskild forumregel i 3 kap. 10 § SkL innebär att en talan mot riksdagen eller regeringen enligt 3 kap. 7 § SkL skall väckas i Högsta domstolen.

I samband med utredningsarbete och i andra sammanhang har hävdats att den särskilda begränsningen i talerätten enligt 3 kap. 7 § SkL borde tas bort. Som ett skäl härför har bl.a. anförts att motsvarande begränsningar inte finns då Europakonventionen eller EG-rätten åberopas som grund för skadestånd i svensk domstol. Också i promemorian *Skadestandsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10) behandlade regeringens utredare denna fråga och anförde att den senare utvecklingen, då talan grundad på

Europakonventionen fått större praktisk betydelse, talade för att 3 kap. 7 § SkL borde tas bort. Utredaren bedömde dock att de ingående överväganden som krävdes för att föreslå en sådan lagändring inte rymdes inom utredningsuppdraget. Hans förslag att utvidga rätten till kränkingsersättning vid myndighetsutövning tog således sikte på fel som begås av andra domstolar än de högsta instanserna samt av andra myndigheter.

Ett slopande av 3 kap. 7 § SkL skulle innebära att det införs en kontroll via skadeståndsreglerna av riksdagens och regeringens beslut avseende normgivning. Det skulle således bli en normkontroll vid sidan av såväl den kontroll av riksdagens och regeringens beslut som sker genom lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF som av regeringens normgivning genom den konstitutionella kontrollen av regeringsmaktens utövning. En sådan normkontroll ansågs, som redovisats ovan (se avsnitt 4.4.4.3), vid skadeståndsreglernas införande inte ”stämna väl överens med de principer som ligger till grund för de grundlagsfästa ansvarighetsreglerna och för fördelningen av de statliga maktfunktionerna mellan lagstiftande, verkställande och dömande samhällsorgan ---”.

Europakonventionens krav enligt artikel 13 på att den enskilde skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel har inte ansetts så långtgående att den skulle innefatta en rätt att få den inhemska lagen prövad i förhållande till konventionen. Rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 har alltså inte ansetts medföra något krav på konventionsstaterna att deras inhemska lagstiftning skall innehålla en rätt till lagprövning i förhållande till konventionen.

#### 7.4.2 Kommitténs bedömning

Det har i skilda sammanhang hävdats att det finns ett behov av att tillskapa ett generellt rättsmedel varigenom den enskilde själv kan få föra talan om att en kränkning av att hans eller hennes personliga integritet har begåtts. Genom sina inledande synpunkter (se avsnitt 7.1) har kommittén tagit avstånd från en lagstiftningslösning som skulle innebära att man inför en bestämmelse av sådan generell innebörd. Enligt kommitténs uppfattning bör siktet i stället vara inriktat på att bedöma om det finns områden där det finns ett särskilt påfallande behov av en utvidgad tillgång till ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av den enskildes personliga integritet.

När det gäller kränkningar som begås i förhållandet enskilda emellan anser kommittén att det inte finns något sådant påfallande behov av att utvidga tillgången till ett rättsmedel. Behovet av att förstärka skyddet för den personliga integriteten på detta område tillgodoses nämligen i väsentlig utsträckning genom det utvidgade materiella skydd som kommittén föreslår genom ett nytt straffstadgande mot olovlig fotografering. Brottet innefattar en kränkning av sådant slag att också skadeståndslagens bestämmelser om möjlighet till skadestånd blir tillämpliga. Kommittén har i avsnitt 7.3 gjort bedömningen att det därutöver inte finns ett tillräckligt behov av att införa något ytterligare materiellt skydd för den personliga integriteten genom en straffbestämmelse. Om tillgången till rättsmedel skulle utvidgas därutöver, innebär det att man frångår den i skadeståndslagen hitintills tillämpade principen om att rätt till kränkingsersättning är kopplad till att ett brott har begåtts. Något behov som skulle kunna motivera en sådan avvikelse finns enligt kommitténs uppfattning inte när det gäller förhållandet enskilda emellan.

Vad däremot gäller kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning mot enskilda bedömer kommittén att skadeståndslagen inte medger tillgång till ett effektivt rättsmedel i den utsträckning som följer av artikel 13 i Europakonventionen. Att det förhåller sig på det sättet har slagits fast i flera avgöranden från Högsta domstolen under senare tid. Dessa avgöranden har rört det förhållandet att domstolar och myndigheter vid myndighetsutövning inte har uppfyllt de krav som framgår av skilda artiklar i Europakonventionen. Högsta domstolen har i dessa fall funnit att staten är skadeståndsskyldig i förhållande till enskilda trots att statens agerande inte inneburit att något brott begåtts. Skadeståndsskyldigheten har således bedömts följa direkt av statens skyldighet enligt Europakonventionen och kunnat åläggas staten vid sidan av skadeståndslagen. Genom denna rättsutveckling kan kravet på ett effektivt rättsmedel i förhållandet mellan enskilda och det allmänna visserligen anses ha till stora delar uppnåtts. Kommittén förordar emellertid att rättsläget fastställs genom lagstiftning. Ett skäl för detta är att en grundläggande ambition bör vara att Sverige såsom konventionsstat uppfyller sina förpliktelser enligt Europakonventionen genom lagstiftning.

Eftersom frågan om tillgången till ett rättsmedel vid kränkningar enligt Europakonventionen inte enbart rör kränkningar av den personliga integriteten, utan kränkningar mot samtliga de fri-

och rättigheter som skyddas i konventionen, och ett lagstiftningsarbete i frågan redan har inletts, lägger kommittén inte fram något eget förslag till lagstiftning i denna del. Det finns desto mindre anledning härtill som det i promemorian *Skadeståndsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10) har föreslagits att tillgången till rättsmedel vid kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning skall utvidgas generellt genom att kopplingen till brott för rätt till kränkningsersättning tas bort. Enligt kommitténs uppfattning är det angeläget att det sålunda påbörjade lagstiftningsarbetet drivs vidare inom Regeringskansliet.

Frågan om skadestånd vid fel av lagstiftaren kan inte begränsas till frågan om skydd för den personliga integriteten eller ens till frågan om skyddet för samtliga de grundläggande fri- och rättigheterna. Den rör på ett generellt plan den ännu större frågan om förhållandet normer emellan och har betydelse för vilken ordning för normkontroll som över huvud taget bör gälla i vårt land. Av detta följer att det inte kan anses erforderligt eller ens lämpligt att kommittén med sitt mera begränsade uppdrag gör några närmare överväganden i frågan.

Det bör även beaktas att Europadomstolens praxis får anses innebära att artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel inte i sig kan anses innefatta en rätt att få den inhemska lagen prövad i förhållande till konventionen. Konventionen förpliktar således inte konventionsstaterna att i den inhemska lagstiftningen tillskapa en sådan möjlighet till lagprövning. Som framgått har det emellertid från många håll anförts att det finns skäl att överväga om inte den begränsande regeln i 3 kap. 7 § SkL om talerätt beträffande skadestånd vid fel av lagstiftaren bör tas bort. Ett lämpligt sammanhang att göra sådana överväganden torde vara det lagstiftningsarbete som redan pågår rörande rätten till skadestånd vid kränkningar. Kommittén avstår för sin del från att utöver detta göra några överväganden i fråga om skadestånd vid fel av lagstiftaren.

## 7.5 Andra åtgärder för att stärka integritetsskyddet

**Kommitténs bedömning:** Regeringen bör överväga att i en årlig skrivelse till riksdagen informera om utvecklingen och det aktuella tillståndet rörande skyddet för den personliga integriteten.

Datainspektionens roll bör utvecklas så att inspektionen tidigt uppmärksammar de teknikrelaterade riskerna för kränkningar av den personliga integriteten, utan begränsning till området för elektroniska data.

En nämnd eller ett råd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på *hela samhällsområdet* skulle kunna ge rätten till personlig integritet en mer framskjuten ställning och positivt bidra till en balanserad lagstiftning. Kommittén föreslår emellertid inte att ett sådant organ inrättas nu. Frågan bör övervägas på nytt ifall kommitténs olika förslag och dess i delbetänkandet redovisade analys inte skulle leda till ett förbättrat integritetsskydd och säkrare avvägningar i lagstiftningsprocessen.

### 7.5.1 En årlig regeringskrivelse om integritetsskyddet

Riksdagen är landets viktigaste forum för diskussion i angelägna samhällsfrågor. Talmannen kan efter samråd med företrädarna för partigrupperna utlysa särskilda kammardebatter i aktuella ämnen, men oftare är de ärenden som behandlas i riksdagen föranledda av initiativ från regeringen. Vissa ämnen har ansetts vara av den karaktären att regeringen återkommande bör informera riksdagen i form av en skrivelse. Regeringen informerar på detta sätt riksdagen om så skilda frågor som verksamheten i EU, tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll, utvecklingen inom den kommunala sektorn och genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Årligen överlämnar regeringen till riksdagen också en redovisning avseende tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål.

En skrivelse är alltså ett instrument som regeringen kan använda för att ge riksdagen information om tillståndet på ett visst område och om regeringens syn på behovet av åtgärder. Genom riksdagsmotioner i anslutning till skrivelsen, det efterföljande utskotts- och betänkandet och det tillfälle som ges till debatt i kammaren

förmedlar riksdagen å sin sida upplysningar till regeringen om sin uppfattning i frågan. Vid sidan av detta formbundna förfarande kan en ordning med årliga skrivelser vara av värde på så sätt att regeringen tvingas att regelbundet tänka igenom det aktuella ämnesområdet och därvid ta ställning till behovet av lagstiftning eller andra åtgärder. Genom skrivelsen och den uppmärksamhet som en riksdagsbehandling ofta får skapas också förutsättningar för en engagerad samhällsdebatt byggd på relevanta fakta.

Kommittén har noterat att det i Norge finns en etablerad ordning där regeringen genom en årlig skrivelse (stortingsmelding) till Stortinget redogör för tillståndet på området för integritetsskydd (personvern) och ger sin syn på vilka åtgärder som bör vidtagas. Av skrivelsen, som norska Datatilsynet och andra myndigheter levererar underlag till, framgår bland annat vilka finansiella medel regeringen vill avsätta för att öka kunskapen om rättigheter och skyldigheter i integritetsfrågor. I den senaste skrivelsen våren 2007 (Stortingsmelding nr 17) behandlade den norska regeringen särskilt frågan om integritetsskyddet i informationssamhället och föreslog att en kommission skulle tillsättas för att utreda bland annat hur integritetsskyddsskador kan motverkas när ny teknik tas i bruk.

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



### 7.5.2 Nuvarande ordning för kontroll och insyn

Det finns inte någon nämnd eller annat organ som har i uppgift att överblicka utvecklingen på hela integritetsskyddsområdet och på ett samlat sätt tillvarata medborgarnas skyddsintresse. Kontroll och insyn som i varierande grad tar sikte på integritetsskyddet utövas inom skilda verksamheter av en rad olika nämnder och råd. Registernämnden kontrollerar att Säkerhetspolisens register överensstämmer med lagstiftningen, etiska aspekter på forskningen granskas av regionala nämnder, på det mediala området verkar Pressens opinionsnämnd etc. Det finns emellertid också områden där i varje fall det allmänna knappast har någon bevakning alls. Ingen statlig myndighet har fullständig uppsikt över hela den teknikutveckling och nya apparatur som möjliggör allt mer avancerade och storskaliga former av integritetskränkningar, än mindre över den teknikutveckling som till viss del gör det möjligt för den enskilde att skydda sig mot sådana kränkningar. Här bör dock framhållas att vissa delar av teknikutvecklingen övervakas av sådana myndigheter som Datainspektionen och Post- och telestyrelsen. I det följande redogörs kortfattat för de mest betydelsefulla organen för kontroll och insyn på integritetsskyddsområdet.

*Datainspektionen* är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen (1998:204) och skall se till att reglerna för behandlingen av personuppgifter följs och att otillbörliga intrång inte sker i enskildas personliga integritet. Inspektionen har rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas och att få upplysningar och dokumentation avseende behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid behandlingen. Myndigheten utför egna inspektioner och hanterar frågor och klagomål från allmänheten. Vidare är Datainspektionen nationell tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter enligt Europolkonventionen, Schengenkonventionen och EU:s tullinformationssystem. Inspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kreditupplysningslagen och inkassolagen och skall se till att god sed iakttas i den verksamhet som dessa lagar reglerar.

De hemliga straffprocessuella tvångsmedlen är föremål för viss *parlamentarisk kontroll*. Den öppna polisens användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning redovisas av regeringen årligen till riksdagen i form av en skrivelse. Sedan den 1 oktober 2004 gäller en ordning med *offentliga ombud* i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kamera-

övervakning. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Justitiekanslern (JK)* handlägger klagomål och tar också egna initiativ avseende brottsutredande myndigheters handläggning av öppna tvångsmedel, såsom beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Säkerhetspolisen redovisar sin användning av tvångsmedel till regeringen. Uppgifterna i redovisningen är belagda med sekretess och förs inte vidare till riksdagen. Den huvudsakliga granskningen av Säkerhetspolisens integritetskänsliga verksamhet utförs i stället av *Registernämnden*, vari ingår en företrädare för ettvarvt av de båda största riksdagspartierna. Registernämnden, som fr.o.m. den 1 januari 2008 ersätts av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, kontrollerar att Säkerhetspolisens register överensstämmer med lagstiftningen och prövar ett stort antal frågor om registerkontroll (vad som tidigare benämndes personalkontrollärenden). Registernämnden är en fristående myndighet men är organisatoriskt knuten till Säkerhetspolisen.

*Försvarets underrättelsenämnd (FUN)* har till uppgift att följa underrättelsetjänsten inom de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. Nämnden skall särskilt granska bland annat de medel och metoder för inhämtning av underrättelser som används och hur myndigheternas register läggs upp och förs. Nämnden består av sex personer med parlamentarisk anknytning och lämnar årligen en kortfattad rapport om granskningen till regeringen. I proposition 2006/07:63 har regeringen föreslagit att Försvarets underrättelsenämnd skall utgöra såväl tillstånds- som kontrollmyndighet för den utökade signalspanningsverksamhet som föreslås i samma proposition. Förvarsutskottet tillstyrkte förslaget i sitt betänkande 2006/07:FöU10. Riksdagen beslutade den 20 juni 2007 att betänkandet i denna del skall vila i minst ett år.

*Post- och telestyrelsen* har ett tillsynsansvar på postmarknadsområdet och området för elektronisk kommunikation. En av de frågor som faller under styrelsens tillsynsansvar är den i vissa fall integritetskänsliga hanteringen av abonnentuppgifter, trafikuppgifter och lokaliseringuppgifter.

*Justitiekanslern (JK)* har enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning att i samband med tillämpningen av lagen ta till vara allmänna intressen och får överklaga beslut som länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna meddelar i övervakningsärenden. En uppgift för Justitiekanslern är därvid att tillse att integritetshänsyn beaktas i tillräcklig grad. I den mån kamera-

övervakningen omfattas av personuppgiftslagen – något som är fallet om övervakningen sker genom att digital teknik används – har även Datainspektionen tillsynsansvar.

På hälso- och sjukvårdsområdet har *Socialstyrelsen* ett tillsynsansvar för vården och personalen. *Hälso- och sjukvårdens ansvars-nämnd (HSAN)* hanterar frågor om disciplinpåföljd, återkallelse av legitimation m.m. Inom den offentliga vården utövar *Riksdagens ombudsmän (JO)* en tillsyn som syftar till att granska huruvida vårdgivarna uppfyller sina författningsreglerade skyldigheter, exempelvis när det gäller tvångsåtgärder inom vården och utlämnande av uppgifter ur patientjournalerna. *Datainspektionen* har tillsyn över att skyddet för personuppgifter upprätthålls i enlighet med personuppgiftslagen och de särskilda registerförfattningar som gäller på området.

Enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor utövas en granskning av *regionala nämnder*, vilkas beslut kan överklagas till en *central nämnd*. Ledamöterna i dessa forskningsetiska nämnder utses av regeringen. Forskning som inte lyder under etikprövningslagen är inte underkastad några särskilda begränsningar. Om forskningen innefattar behandling av personuppgifter lyder den dock under *Datainspektionens* tillsyn.

På det massmediala området finns ett etablerat självsanerings-system av betydelse för integritetsskyddet i form av den verksamhet som bedrivs av *Allmänhetens pressombudsman (PO)* och *Pressens opinionsnämnd (PON)*. Dessa båda organ kompletteras av *Granskningsnämnden för radio och TV*.

### 7.5.3 Föreslagna eller nyligen beslutade organ

I syfte att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten föreslog regeringen i proposition 2006/07:63 inrättandet av ett *integritetsskyddsråd*. Rådet skulle utgöra ett komplement till Försvarets underrättelsenämnd och rapportera sina iakttagelser till nämnden eller till signalspaningsmyndighetens ledning. Enligt vad som angavs i propositionen skulle rådet ha ett särskilt ansvar för att förhindra att inhämtning sker som inte är förenlig med lag eller vars syfte inte kan anses stå i rimlig proportion till det integritetsintrång som inhämtningen medför. Rådet föreslogs bli inrättat inom Försvarets radioanstalt och dess ledamöter utsedda av regeringen. Försvarsutskottet tillstyrkte i betänkandet 2006/07:FöU10

bifall till propositionen vad avsåg inrättandet av ett integritets-skyddsråd. Vid behandling i kammaren den 20 juni 2007 förklarades betänkandet i bland annat denna del vilande i ett år.

Mot bakgrund av den kritik som bland andra Säkerhetstjänst-kommissionen riktat mot kontrollen av Säkerhetspolisens tvångs-medelsanvändning föreslogs i promemorian *Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll* (Ds 2005:53), inrättandet av en Tvångsmedelsnämnd under regeringen med informationsplikt även gentemot riksdagen. Nämnden skulle inte befatta sig med enskilda ärenden utan övervaka hur lagstiftningen fungerar i stort. Efter det att förslaget mött omfattande remisskritik lades ett nytt förslag fram i betänkandet *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* (SOU 2006:98) och senare av regeringen i proposition 2006/07:133. På hemställan av justitieutskottet (bet. 2007/08:JuU3) godkände riksdagen den 14 november 2007 propositionen i denna del.

Enligt det sålunda godkända förslaget skall en parlamentariskt sammansatt *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnd* inrättas under regeringen med uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter samt över Säkerhetspolisens personuppgifts-behandling. Nämnden skall fr.o.m. den 1 januari 2008 ersätta Registernämnden och överta nämndens samtliga befogenheter. Den skall utöva fortlöpande tillsyn genom inspektioner och andra undersökningar samt vara skyldig att på begäran av enskild person kontrollera om denne har utsatts för ett hemligt tvångsmedel eller, i fråga om Säkerhetspolisen, personuppgiftsbehandling i strid med författning. Den nya nämnden skall ha rätt till insyn i de berörda myndigheternas diariéer, register och andra databaser och arkiv. Även domstolar och myndigheter som inte omfattas av tillsynen skall vara skyldiga att på begäran lämna information till nämnden. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skall även verka genom uttalanden och underrättelser. Sålunda anges i propositionen att nämnden direkt till berörd myndighet får uttala sig om behov av verksamhetsförändringar medan den bör uttala sig till regeringen i fråga om behov av ändringar i lag eller annan författning.

Som anmärkningsvärt får betecknas att det varken i Lagrådets yttrande eller i propositionen görs några överväganden i frågan om tillkomsten av den nya nämnden innebär att Sverige på det aktuella området uppfyller kravet på tillgång till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen. Sådana överväganden hade varit

desto mer motiverade som Europadomstolen i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, (dom den 6 juni 2007), funnit att inte ens den samlade effekten av Registernämndens, Datainspektionens, JO:s och JK:s kontroll över registerföringen vid Säkerhetspolisen når upp till kravet på effektivt rättsmedel i konventionens mening. Domstolen pekade bland annat på att det inte fanns något tillgängligt rättsmedel för att få en uppgift avlägsnad från Säkerhetspolisens register. Klagandenas rätt enligt artikel 13 i konventionen hade således kränkts.

Vid sidan av de nu nämnda förslagen har andra mer eller mindre utarbetade sådana framförts i den rättspolitiska debatten. Exempelvis framförde chefen för Säkerhetspolisen i augusti 2007 tanken på ett särskilt *insynsråd*, i syfte att förbättra den demokratiska kontrollen av Säkerhetspolisen. Detta insynsråd borde enligt chefen för Säkerhetspolisen vara parlamentariskt sammansatt och ha full insyn i Säkerhetspolisens verksamhet samt ha befogenhet att begära en fullständig redovisning av enskilda ärenden.

#### 7.5.4 Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas

Teknikutvecklingen frambringar ständigt mer avancerade verktyg som kan brukas för nyttiga ändamål men som också – avsiktligt eller oavsiktligt – medför intrång i människors rätt till personlig integritet. Det sistnämnda konstaterandet är inte en ny iakttagelse utan något som flera gånger tidigare har föranlett statsmakterna att agera. I direktiven till 1966 års integritetsskyddskommitté pekades det på riskerna för att ”övervakningsapparater i mikroformat kan komma att finna vägen till mindre nogräknade personer som vill använda dem för att utspionera andras privatliv”. Den kommitténs betänkanden ledde till förbud mot dolt utnyttjande av övervakningskameror, ett straffstadgande om olovlig avlyssning och flera andra åtgärder som syftade till att motverka den nya teknikens faror för den personliga integriteten (se avsnitt 2.2).

I dagens samhälle är de teknikrelaterade riskerna för integritetskränkningar mångfaldigt större, samtidigt som det även utvecklas tekniker för att förhindra eller begränsa skadeverkningarna. Exempelvis innebär övergången till trådlösa nätverk uppenbara risker för datoranvändares personliga integriteten, men dessa risker kan företag och individer i viss mån själva motverka med hjälp av lösenord, så kallade brandväggar, kryptering och annat. Ett annat

exempel, där den enskilde har större svårigheter att skydda sig, är det omfattande bruket, särskilt bland ungdomar, av kameramobiltelefoner, som enkelt möjliggör spridning av bild-, ljud- och textmeddelanden inom kamratkretsar och till olika former av nätverk. Ett tredje exempel utgör svårigheten för konsumenter att undvika att lämna elektroniska spår i vardagstillvaron.

Denna utveckling är naturligtvis inte enbart av ondo. Vad som emellertid är påfallande är att samhället inte har någon samlad kontroll över utvecklingen och därmed också begränsade möjligheter att vidta strategiska och riktade åtgärder när sådana behöver sättas in liksom att bedöma i vad mån nya företeelser som tycks utgöra hot mot privatlivets skydd trots allt bejakas av allmänheten. (Enligt kommitténs attitydundersökning tycks så vara fallet när det gäller exempelvis de elektroniska spår som de flesta människor dagligen avsätter med risk för integritetsintrång men som samtidigt på många sätt förenklar tillvaron för dem). Någon statlig myndighet med uppgift att följa utvecklingen och att slå larm när en situation uppkommit som tycks fordra ett ingripande i form av lagstiftning eller annat från det allmännas sida, finns alltså inte. Avsaknaden av ett sådant vakande öga har banat väg för privata initiativ, men från integritetsskyddssynpunkt är dessa knappast tillräckliga.

Inom sina områden verkar visserligen framför allt Datainspektionen men också Post- och telestyrelsen och flera andra myndigheter. Det finns emellertid inte något samhällsorgan som har samlad uppsikt över den flora av apparatur och metoder som kan brukas med integritetskränkande konsekvenser, än mindre över de tekniska möjligheter som medborgarna har att själva skydda sig mot olika former av intrång i deras privatliv. Inte heller finns det något samhällsorgan som sammanhållet tillvaratar integritetsskyddsintresset.

Ett relativt enkelt sätt att bota dessa brister och motverka de integritetsskadliga effekterna av teknikutvecklingen vore enligt kommitténs bedömning att bredda och utveckla Datainspektionens nuvarande funktioner. Inspektionen bör sålunda ges i uppdrag att uppmärksamma de teknikrelaterade riskerna för kränkningar av den personliga integriteten. Uppgiften bör inte vara begränsad till området för elektroniska data, och inte heller till teknikutvecklingen som sådan utan också – och framför allt – till teknikens tillämpning i människornas vardag. Vid fullgörandet av denna uppgift bör Datainspektionen i lämplig omfattning och i organis-

rade former samverka med de myndigheter och andra organ som har övergripande ansvar för konsumentskydd. En sådan utvidgning av Datainspektionens uppgiftsområde blir förmodligen inte meningsfull med mindre än att statsmakterna genom särskilda beslut förordnar att dessa uppgifter skall ankomma på inspektionen och tillför de resurser som erfordras för att bygga upp en ny form av kvalificerad bevakning av teknikutvecklingen. Kommittén förordar alltså att Datainspektionens roll breddas och utvecklas i angivet syfte samt att regeringen i särskild ordning utreder de närmare förutsättningarna och formerna för en sådan utökning av inspektionens uppdrag.

### 7.5.5 Ett sammanhållet integritetsskyddsråd

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

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

röster som manade till eftertänksamhet kunde få svårt att göra sig hörda.

Mot denna bakgrund ansåg kommittén att det fanns goda skäl att överväga behovet av ett råd eller en nämnd med uppgift att följa utvecklingen, varna för dess risker och även utgöra en insiktsfull och förnuftig röst i den allmänna debatten. Grundproblemet i den rådande situationen var emellertid delvis ett annat, nämligen en brist på helhetssyn, systematik och proportionalitetstänkande i lagstiftningen, i förening med en otillräcklig parlamentarisk kontroll och alltför små möjligheter att få upprättelse för den som drabbats av en integritetskränkning. Kommittén såg också med viss tillförsikt fram emot att lagstiftningsarbetet i fortsättningen skulle utföras under intryck av kommitténs analys av hur större hänsyn skulle kunna tas till behovet av integritetsskydd och bättre avvägningar kunna göras i förhållande till motstående intressen. Kommittén noterar därför nu med tillfredsställelse att regeringen i budgetpropositionen hösten 2007 har uppmärksammat kommitténs delbetänkande och poängterat vikten av att begränsningar i lagstiftningen av skyddet för den personliga integriteten alltid måste vara proportionerliga, nödvändiga och ändamålsenliga (se prop. 2007/08:1, Bil. 11, s. 19 f.). Samtidigt är kommittén naturligtvis medveten om att det är en sak att tala och skriva om värdet av integritetsskydd, en annan att omsätta utfästelser av detta slag i lagstiftning.

Om emellertid statsmakterna tar fasta på kommitténs kritiska genomgång av regelverket och förslag till lagstiftning kan kommittén sägas ha bidragit till ett gradvis återställande av balansen mellan integritetsskyddet och andra berättigade intressen. Ett sådant resultat av kommitténs arbete skulle i någon mån göra det mindre angeläget med ett nytt särskilt organ vars huvuduppgift just skulle vara att verka för en säkrare avvägning av motstående intressen i lagstiftningen. I samma riktning verkar de förslag som kommittén nyss presenterat om en årlig redovisning till riksdagen och om en utökad roll för Datainspektionen.

Som framgått har statsmakterna nyligen uppmärksammat behovet av kontrollorgan med vittgående befogenheter som skall bevaka integritetsskyddsintresset på områdena för tvångsmedelsanvändning respektive signalspaning. Från integritetsskyddssynpunkt är det angeläget att befogenheterna är just vittgående för kontrollorgan som verkar inom områden där den enskildes möjligheter att få insyn, begära rättelse, föra talan om skadestånd



m.m. är begränsade. Kontrollorganen kan på så sätt i någon mån kompensera för brister i fråga om tillgången till ett effektivt rättsmedel (jfr vad som ovan sagts rörande Europadomstolens mål *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*).

Även om dessa nya och utökade kontrollfunktioner bör välkomnas innebär de inte lösningen på det problem som består i att det inte finns ett organ – ett integritetsskyddsråd – med uppgift att vaka över integritetsskyddet i dess helhet. Mycket talar alltså för att ett sådant organ bör inrättas. Emellertid kan det finnas skäl att tills vidare avvakta utfallet av den förstärkta kontroll som har föreslagits och till dels beslutats på dessa för integritetsskyddet betydelsefulla områden. Ett annat, om än inte avgörande, skäl för att avvakta utvecklingen är att det i Regeringskansliet pågår ett beredningsarbete på grundval av förslagen i promemorian *Skadeståndsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10) om en utvidgad rätt till kränkingsersättning. Om förslagen genomförs blir det något enklare att utverka ideellt skadestånd vid kränkningar av den personliga integriteten i samband med myndighetsutövning. I samma riktning verkar också, i förhållandet enskilda emellan, kommitténs förslag om förbud i vissa fall mot integritetskränkande fotografering.

För att det skall vara motiverat att inrätta en ny statlig myndighet i form av ett sammanhållet integritetsskyddsorgan måste under alla förhållanden tungt vägande skäl kunna åberopas. Finansiellt och organisatoriskt hållfasta lösningar skall kunna presenteras, och det måste noga klargöras vilka funktioner som lämpar sig för att övertas från Datainspektionen och från andra myndigheter, råd och nämnder liksom vilka tillkommande funktioner som ett nytt sammanhållet integritetsskyddsråd bör anförtros. Det gäller exempelvis att ta ställning till frågan hur ett sådant råd – till formen en myndighet – bör vara utrustat och sammansatt för att kunna delta i och höja nivån på den allmänna debatten utan att själv uppfattas som en utlöpare av övervakningssamhället. Med hänsyn till den samlade bilden av dessa framför allt organisatoriska svårigheter föreslår kommittén inte att det nu vidtas åtgärder för att tillskapa en myndighet med angiven inriktning. Frågan är emellertid väl värd att hållas levande och bör aktualiseras på nytt om det skulle visa sig att behovet av integritetsskydd fortsatt beaktas alltför lite i lagstiftningsarbetet och i andra sammanhang.

## 8 Konsekvenser och ikraftträdande

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten och andra offentliga organ eller har andra samhällsekonomiska konsekvenser, skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) sådana konsekvenser redovisas i betänkandet.

Enligt 15 § kommittéförordningen skall också vissa andra konsekvenser av ett förslag redovisas. Det gäller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar m.m., för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Den av kommittén föreslagna straffbestämmelsen om olovlig fotografering innebär en utvidgning av det straffrättsligt skyddade området. Ett nytt straffstadgande innebär per definition att ytterligare uppgifter läggs på de rättsvårdande myndigheterna. Enligt kommitténs förslag skall brottet emellertid kunna åtalas av allmän åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller åtal bedöms påkallat ur allmän synpunkt. Det bör också beaktas att det beteende som enligt förslaget kommer att omfattas av straffbestämmelsen om olovlig fotografering redan i dag i viss utsträckning blir föremål för rättsprocesser genom att åtal väcks under åberopande av befintliga straffstadganden såsom bestämmelserna i brottsbalken om hemfridsbrott, ofredande och förtal eller med stöd av straffbestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning eller i personuppgiftslagen. Härtill kommer att förslaget, på sätt kommittén utvecklat i avsnitt 7.3, är avsett att få sin klart största betydelse i brottspreventivt avseende. Sammantaget innebär detta att förslaget inte kan förväntas medföra någon nämnvärd ökad belastning på rättsväsendet.

Den föreslagna bestämmelsen om olovlig fotografering är könsneutral och kan inte förutses få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Den av kommittén föreslagna grundlagsbestämmelsen kommer förvisso att fordra noggrann eftertanke från de lagberedande och lagstiftande organens sida men inte nödvändigtvis mer resurser.

Kommitténs lagförslag synes inte heller i övrigt få några nämnvärda konsekvenser i de avseenden som berörs i kommittéförordningen.

## **Ikraftträdande**

Den nya bestämmelsen i brottsbalken om olovlig fotografering föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

De föreslagna ändringarna i regeringsformen bör träda i kraft den 1 januari 2011, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen.

# Kommittédirektiv



## Skyddet för den personliga integriteten

Dir.  
2004:51

---

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2004.

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall

- kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten,
- överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering, samt
- överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering.

Integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna skall inte omfattas av uppdraget.

### Bakgrund

Frågan om skyddet för den enskildes integritet har med mer eller mindre hög intensitet diskuterats i lagstiftningssammanhang i snart 40 år. Diskussionen kan sägas ha börjat i mitten av 1960-talet då en utredning tillsattes med direktiv om ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Utredningens förslag resulterade bl.a. i regler om olovlig avlyssning. Under de senaste åren har frågan om integritetsskyddet i svensk rätt på nytt blivit aktuell, bl.a. i samband med debatten om skyddet för den enskildes integritet i förhållande till en effektiv brottsbekämpning.

*Avvägning mot andra intressen*

Integritetsskyddet är ingen företeelse som bör ses isolerad för sig utan måste vägas mot andra befogade samhällsintressen. Främst bland dessa står hänsynen till yttrandefriheten, offentlighetsprincipen och informationsfriheten samt kravet på effektivitet inom så skilda områden som t.ex. brottsbekämpning, informationsteknik och sjukvård.

De här antydda motsättningarna har haft betydelse både för debatten i ämnet och för möjligheten att åstadkomma en generell reglering som skulle kunna stärka skyddet. En annan svårighet är att definiera vad som egentligen avses med begreppet personlig integritet, eller med andra ord hur det skyddsvärda området skall bestämmas.

*Begreppet personlig integritet*

I svensk lagstiftning finns det inte någon definition av begreppet personlig integritet. I olika utredningar (se t.ex. Tvångsmedelskommitténs betänkande *Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet* [SOU 1984:54 s. 42]) har man med utgångspunkt bl.a. i de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformens andra kapitel försökt ringa in begreppet genom att skilja mellan den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (egendomsskyddet), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen), den personliga integriteten i fysisk mening (skyddet för den personliga friheten och rörelsefriheten) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin).

Ett annat sätt att bestämma begreppet den personliga integriteten är enligt Stig Strömholm (se *Svensk Juristtidning* 1971 s. 695 och *Individens skyddade personlighetssfär, i Om våra rättigheter. Antologi* utgiven av Rättsfonden, 1980) att ange vilka handlingar som kan anses kränka någons integritet. Man kan då dela in kränkningarna i tre huvudgrupper: 1) intrång i en persons privata sfär, oavsett om det sker i fysisk eller annan mening; 2) insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden; 3) offentliggörande eller annan användning (t.ex. som bevisning i en rättegång) av uppgifter om en persons privata förhållanden.

För att ge en mer konkret bild av begreppet har Strömholm givit följande exempel på olika slag av kränkningar:

1. tillträde till och genomsökande av privata lokaler eller annan egendom;
2. kroppsundersökning;
3. medicinska undersökningar, psykologiska tester osv.;
4. intrång i en persons privata sfär genom skuggning, spionerande, telefonterror o.d.;
5. (som ett speciellt kvalificerat eller, genom sina möjliga konsekvenser, speciellt farligt särfall till grupperna 1 och 4) ofredande genom företrädare för massmedierna, t.ex. i form av ”snokreportage” men även påträngande och brutala intervjuer (av olycksoffer, dessas anhöriga eller eljest personer, som har svårt att värja sig);
6. olovlig ljudupptagning, fotografering eller filmupptagning;
7. brytande av brevhemlighet;
8. telefonavlyssning;
9. utnyttjande av elektronisk avlyssningsapparat;
10. spridande av förtroliga uppgifter (t.ex. genom advokater, läkare, sjuksköterskor o.d.);
11. avslöjande inför offentligheten av annans privata förhållanden;
12. olika former av nyttjande av annans namn, bild eller liknande identifieringsmedel;
13. missbruk av annans ord eller meddelande (exempelvis genom förvrängda eller uppbyggda intervjuer);
14. angrepp på annans heder och ära.

Integriteten kan alltså kränkas på många olika sätt. Även om det inte finns någon entydig definition av begreppet integritet kan man säga att kränkningarna innebär ett intrång i en fredad sfär eller zon som den enskilde bör vara tillförsäkrad. De flesta torde nog kunna enas om att rättsordningen skall upprätthålla ett skydd för integriteten i denna vida mening.

### **Integritetsskyddet i svensk lagstiftning m.m.**

I svensk rätt finns det inte, förutom i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, någon allmän bestämmelse till skydd för den

personliga integriteten. På särskilda rättsområden finns däremot föreskrifter med sådant innehåll.

Utan anspråk på fullständighet ges här några exempel på den mer centrala lagstiftningen som gäller integritetsskyddet.

### *Regeringsformen*

Som en av grunderna för det svenska statsskicket anges i 1 kap. 2 § regeringsformen att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen ger uttryck för en politisk målsättning, som i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter följs upp med rättsligt bindande regler som skyddar den enskildes integritet i förhållande till det allmänna. Dessa bestämmelser är bindande för lagstiftaren och i viss utsträckning för domstolarna och andra rättstillämpande organ.

Vissa av bestämmelserna ger ett absolut skydd i den meningen att skyddet inte kan begränsas på annat sätt än genom grundlagsändring. Hit hör skyddet mot att behöva ge till känna sin åskådning i olika hänseenden (2 §) och mot att utan samtycke antecknas i allmänt register enbart på grund av politisk åskådning (3 §). Dessa regler skyddar den personliga integriteten i ideell mening. Ett absolut skydd finns givetvis också för den kroppsliga integriteten i form av förbud mot dödsstraff (4 §), kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (5 §).

För andra bestämmelser i 2 kap. gäller att skyddet är relativt i den meningen att det kan begränsas genom lag. Det gäller regeln i 6 § om påtvingade kroppsliga ingrepp i andra fall än som avses i 4 och 5 §§ samt skyddet mot kroppsvisitation. I 6 § föreskrivs vidare att varje medborgare är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Som framgår gäller denna reglering integriteten i rumslig och ideell bemärkelse. Skyddet mot frihetsberövande samt rätten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 §) gäller den personliga integriteten i fysisk mening.

Skyddet enligt dessa bestämmelser kan alltså begränsas genom vanlig lag. Begränsningen får enligt 12 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det

ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Här kan också nämnas att enligt 13 § får yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till bl.a. privatlivets helgd.

Regleringen i 12 § har legat till grund för den ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincip som anses gälla för det allmännas användning av tvångsmedel enligt bestämmelserna om detta i bl.a. 27 kap. rättegångsbalken (RB) och i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som finns att vinna med åtgärden. Den senare principen är lagfäst i bl.a. 27 kap. 1 § tredje stycket RB. Dessa principer kan på så sätt också sägas utgöra ett skydd för integriteten.

#### *Särskilt om 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen*

I 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen finns en regel av delvis annat slag som tar sikte på den personliga integriteten i ideell mening. Enligt bestämmelsen skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen slår med andra ord fast att det på det här området skall finnas ett skydd för den personliga integriteten men att, till skillnad från vad som gäller enligt tidigare nämnda regler, skyddet i detta fall skall ges i vanlig lag.

#### *Europakonventionen*

Bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns även i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som



svensk lag sedan 1995. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får endast inskränkas genom lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. för att förebygga oordning eller brott eller för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Av artikeln anses det följa att staten i vissa fall är skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes sfär mot angrepp från andra enskilda.

Enligt konventionen gäller också att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3).

I 2 kap. 23 § regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen.

### *Skyddet i vanlig lag*

Som framgått gäller det grundlagsfästa skyddet för den enskildes integritet i förhållande till det allmänna och inte gentemot enskilda. Skyddet mot integritetskränkningar från andra enskilda ges i stället i vanlig lag.

Integritetsskyddet i förhållande till andra enskilda regleras främst genom bestämmelserna i 4 kap. brottsbalken om brott mot frihet och frid samt 5 kap. samma balk om ärekränkning som reglerar brotten förtal och förolämpning. Även 3 kap. om brott mot liv och hälsa samt 6 kap. om sexualbrotten innehåller regler som kan sägas utgöra ett skydd för den personliga integriteten. En annan grundläggande skyddsregel är 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) om ersättning för allvarlig kränkning genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära. I sammanhanget kan också lagen (1988:688) om besöksförbud och lagen (1978:800) om namn och bild i reklam nämnas. Vid sidan om skadeståndslagen finns det inom civilrätten specifika regler som skyddar mot kränkningar från andra enskilda. Som exempel kan namnlagen (1982:670) nämnas.

På andra områden finns det regler som skyddar mot intrång från såväl andra enskilda som det allmänna. Sådan är den skyddslagstiftning som åsyftas i 2 kap. 3 § andra stycket RF, nämligen personuppgiftslagen (1998:204). Lagen syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av person-

register. Med behandling avses bl.a. inhämtande och utlämnande av uppgifter. En annan skyddslagstiftning som bör nämnas när det gäller inhämtande av uppgifter är lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

När det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, dvs. handlingar hos myndigheter, får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen den rätten begränsas med hänsyn till bl.a. skyddet för den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om sådana begränsningar finns i sekretesslagen (1980:100). Skydd för enskildas integritet finns också vid utlämnande av uppgifter i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet genom kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182).

### *Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen*

Som nämnts inledningsvis måste integritetsskyddet vägas mot andra intressen i samhället, bl.a. yttrandefriheten. Denna avvägning har särskild betydelse för uppgifter som inhämtas för att spridas i sådana medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I TF finns bestämmelser om skydd för tryckning, utgivning och spridning av skrifter. Även en tryckt bild omfattas av TF. Motsvarande regler för radio, TV, film, videogram, ljudupptagningar och liknande medier finns i YGL.

TF och YGL är exklusivt tillämpliga när det gäller möjligheter för det allmänna att ingripa på grund av innehållet i de medier de omfattar. Utrymmet för undantag genom bestämmelser i lag är mycket litet. Ingreppet på grund av innehållet förutsätter att framställningen innefattar ett missbruk av tryck- eller yttrandefriheten enligt TF eller YGL. När det gäller skyddet för den personliga integriteten kan här särskilt nämnas att förtal och förolämpning utgör tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Sedan den 1 januari 2003 utgör också ett antal hotbrott sådana brott. Möjligheterna för en enskild att få skadestånd på grund av kränkningar av den personliga integriteten är beroende av att ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott har begåtts. Såväl TF som YGL innehåller detaljerade bestämmelser om vem som kan eller skall göras ansvarig för ett eventuellt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott samt om rättegången och förfarandet i övrigt.

Av betydelse i det här sammanhanget är också meddelarfriheten enligt de båda grundlagarna, eller – enkelt uttryckt – rätten att

lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Denna frihet får bara inskränkas i enlighet med vad som sägs om detta i respektive grundlag. Motsvarande skydd finns för den som skaffar sig uppgifter i detta syfte. I det senare fallet föreskriver emellertid såväl TF som YGL att vad som sägs i vanlig lag om ansvar och ersättningsskyldighet skall gälla i fråga om det sätt på vilket en uppgift skaffas. Bestämmelser om informationsfriheten, som under särskilda förutsättningar kan begränsas genom vanlig lag, finns även i regeringsformen. Denna frihet innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad en frihet att hämta in och ta emot upplysningar och att i övrigt ta del av andras yttranden. Skyddet i TF för den som skaffar sig uppgifter i publiceringssyfte har ansetts vara en naturlig konsekvens av denna frihet.

Andra grundläggande principer av intresse i sammanhanget är de om förbud mot förhandsgranskning, censur, och andra hindrande åtgärder från det allmänna på grund av framställningens innehåll. Ingreppet på grund av innehållet kan i princip endast göras sedan innehållet offentliggjorts.

#### *Radio- och TV-lagen*

Enligt radio- och TV-lagen (1996:844) krävs det tillstånd av regeringen eller Radio- och TV-verket för att man skall få sända ljudradio- eller TV-program i rundradiosändningar. Tillstånd som meddelas av regeringen får enligt lagen förenas med villkor om att den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten och skyldighet att sända genmäle. Regeringen har förenat tillstånden för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och TV4 AB samt vissa andra programföretag med sådana villkor. Granskningsnämnden för radio och TV övervakar att villkoren följs. Efter anmälan av regeringen kan allmän domstol på talan av Justitiekanslern återkalla ett sändningstillstånd, om en tillståndshavare väsentligt har brutit mot meddelade villkor. I radio- och TV-lagen finns även bestämmelser om när uppgifter som förekommit i ett TV-program skall beriktigas.

*Vissa mediers självanserande verksamhet*

För att man skall få en uppfattning om i vilken utsträckning den enskilde skyddas mot massmediernas intrång i den personliga integriteten måste även andra än rent rättsliga regler beaktas. Pressens Samarbetsnämnd – ett gemensamt organ för Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen – har antagit och gett ut pressetiska regler i en samling med titeln Spelregler för Press Radio TV. Reglerna gäller i viss utsträckning även för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Samlingen innehåller särskilda publicitetsregler (del I) om respekt för privatlivets helgd. Exempelvis sägs det: ”Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.” Vissa regler manar till varsamhet när det gäller bildmaterial och andra går ut på att namn skall hanteras försiktigt. Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd handlägger för pressens del ärenden som rör tillämpningen av publicitetsreglerna.

**Tidigare utredningar och förslag***Utredningar*

Som nämnts inledningsvis har man tidigare i olika sammanhang övervägt frågan om en generellt tillämplig bestämmelse till skydd för privatlivet. Integritetsskyddskommittén fick år 1966 i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett förstärkt integritetsskydd på personrättens område. Kommittén föreslog i sitt andra delbetänkande, Fotografering och integritet (SOU 1974:85), regler om bl.a. TV-övervakning och förbud mot olovlig fotografering i bostad eller på annan skyddad plats. Kommittén fäste vid sitt förslag om kriminalisering särskilt avseende vid fotograferingens ”bildbevarande” funktion och den plats där den fotograferade befinner sig. Endast för den som befinner sig i sin bostad eller i annan avskildhet är det, ansåg kommittén, möjligt att åstadkomma ett rättsskydd. De föreslagna bestämmelserna skulle naturligtvis ha betydelse också för arbetsmetoderna i massmedievärlden. Någon analys av de föreslagna bestämmelsernas förhållande till TF gjordes dock inte av kommittén.

Kommitténs förslag om TV-övervakning ledde till lagstiftning. Numera regleras detta område av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, som nyligen setts över (SOU 2002:110). Förslaget om förbud i vissa fall mot olovlig fotografering gav däremot inte upphov till lagstiftning.

I sitt slutbetänkande, *Privatlivets fred* (SOU 1980:8), behandlade kommittén de problem som hör samman med intrång i privatlivet genom användning och spridning av integritetskränkande material. Kommittén presenterade olika uppfattningar vid sidan av varandra utan att förorda någon mening såsom kommitténs förslag. Enligt den s.k. lagstiftningslinjen skulle den enskildes privatliv ges ett förstärkt straffrättsligt skydd genom en ny bestämmelse i brottsbalken om ”kränkning av privatlivets fred”. Motsvarande gärning genom tryckt skrift skulle enligt dessa ledamöter vara brottslig enligt ett föreslaget tillägg i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Företrädarna för den s.k. självsaneringslinjen menade att den enskildes privatliv gavs ett tillräckligt skydd genom pressens självsanering. En av de ledamöter som företrädde den linjen ville dock bereda den enskilde ett särskilt skydd genom en möjlighet till ekonomisk ersättning.

Slutbetänkandet ledde inte till lagstiftning. Frågorna överlämnades i stället till Yttrandefrihetsutredningen som i sitt slutbetänkande, *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70), framhöll att kraven på att stärka integritetsskyddet främst tycktes hänföra sig till de journalistiska uttrycksformerna i press, radio och TV. Utredningen avrådde från Integritetsskyddskommitténs lösningar och förordade att det allmänna skulle visa förtroende för massmediernas självsanerande verksamhet. I propositionen om ändringar i TF m.m. (prop. 1986/87:151) anslöt sig regeringen till bedömningen att det inte borde införas någon särskild lagstiftning till skydd för privatlivets fred.

Data- och offentlighetskommitténs förslag (Ds Ju 1987:8) om skydd för den enskildes integritet mot intrång i samband med registrering av personuppgifter med hjälp av automatisk databehandling ledde däremot till lagstiftning. Kommitténs förslag ligger till grund för bestämmelsen om kravet på dataskyddslagstiftning i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

Personnummerutredningen föreslog i betänkandet *Personnummer – integritet och effektivitet* (SOU 1994:63) en särskild lag om begränsning av användningen av personnummer för att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet. Regeringen har i två

propositioner förklarat att det inte är aktuellt att ändra lagstiftningen i denna fråga (prop. 1994/95:100 bil. 3 s. 14 och 1997/98:44 s. 77).

I det här sammanhanget kan också departementspromemorian Skyddet för enskilda personers privatliv (Ds 1994:51) nämnas. I promemorian redovisas vad som hänt på detta område sedan Integritetsskyddskommitténs slutbetänkande Privatlivets fred. Det konstateras i ett avsnitt om gällande rätt att bestämmelser av betydelse för skyddet för den personliga integriteten har utformats med utgångspunkt i två huvudmetoder. Den ena metoden går ut på att i möjligaste utsträckning begränsa möjligheterna för obehöriga personer att få tillgång till information eller annat material av privat natur. Den andra syftar till att förhindra en för den enskilde negativ användning eller spridning av sådant material. I promemorian redogörs också för utländsk lagstiftning till skydd för privatlivet. Enligt redogörelsen finns det i en del länder i vår närhet, såsom Danmark, Finland, Frankrike och Tyskland, ett starkare skydd för privatlivet än i Sverige. En slutsats i promemorian är att det möjligen kan vara önskvärt men, med hänsyn till samordningsproblemen med TF, YGL och brottsbalken, helt säkert svår genomförbart att föra samman bestämmelserna på integritetsskyddsområdet till en samlad integritetslag.

I mars 2002 lämnade Integritetsutredningen betänkandet Personlig integritet i arbetslivet (SOU 2002:18). Utredningen tar upp frågor rörande användning av informationsteknik i arbetslivet, personuppgifter om hälsa och droganvändning, personuppgifter om lagöverträdelse samt användning av personlighetstester. Utredningen konstaterade att det inte finns någon samlad reglering till skydd för den personliga integriteten i arbetslivet eller någon lagstiftning i detta hänseende som har utformats med hänsyn till den tekniska och medicinska utvecklingen. Utredningen fann att det saknas ett godtagbart, rättsligt bindande skydd för arbetstagares personliga integritet. Utredningen föreslog att en särskild lag skulle införas. Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Av intresse är också departementspromemorian Självsanering av Internet (Ds 2003:25). Den innehåller en kartläggning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om information på Internet. Det konstateras att det i inte obetydlig omfattning förekommer integritetskränkningar på Internet men att det pågår ett medvetet och på många håll seriöst arbete med frågor rörande innehåll och integritets-

skydd. En slutsats som dras i promemorian är att det borde vara möjligt att för Internetverksamhet inrätta en självsanering liknande den som pressen bedriver.

### *Motioner och behandling i riksdagen*

Riksdagen har i modern tid vid ett flertal tillfällen avslagit olika förslag om ett förstärkt skydd för den enskildes privatliv. Fram till i början av 1990-talet rörde förslagen i stor utsträckning massmediernas område. Förslagen gällde sådant som rätten till egen bild, skydd mot manipulering av bilder och förstärkt rätt till genmäle i medier. I en del fall ansåg riksdagen att förslagen stod i konflikt med grundlagsskyddade principer såsom tryckfriheten och informationsfriheten. I andra fall hänvisade man till pågående utredningar. Genomgående satte man stor tilltro till pressens egen förmåga att vidta åtgärder för att hålla pressetiken på en önskvärd nivå. Konstitutionsutskottet och lagutskottet underströk dock (bet. KU 1987/88:36 och 1991/92:LU5) vikten av att regeringen noga följer utvecklingen och tar de initiativ som kan bli nödvändiga för att motverka publicitetsskador för enskilda.

Under de senaste åren har riksdagen även behandlat frågan om en generell integritetslagstiftning. Riksdagsåret 1996/97 avstyrkte konstitutionsutskottet en motion i ämnet med hänvisning till Datalagskommitténs då pågående utredning om skyddet för personuppgifter.

När frågan om införande av personuppgiftslagen behandlades (bet. 1997/98:KU18) framhöll utskottet att skyddet av personuppgifter är av avgörande betydelse för den personliga integriteten. Utskottet konstaterade att datalagen endast gällde för automatisk behandling av personuppgifter medan den föreslagna personuppgiftslagen skulle komma att omfatta såväl automatiserad som viss manuell behandling av personuppgifter. Den särskilda regleringen till skydd för personuppgifter skulle enligt utskottet därmed komma att få en vidare tillämpning än vad som tidigare hade varit fallet. Utskottet framhöll därutöver att regler som syftar till att skydda den personliga integriteten också finns i andra lagar. Med hänvisning till detta avstyrkte utskottet motioner om en generell, teknikoberoende integritetslagstiftning.

I bet. 1998/99:KU15 behandlades ett antal motioner om personuppgiftslagen och andra integritetsfrågor. Utskottet uttalade att en

modern lagstiftning avseende behandling av personuppgifter måste utformas så att den är väl anpassad med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen på framför allt informationsteknikens område (IT-området). Enligt utskottet måste lagstiftningen således vara teknikoberoende i den meningen att den skall vara utformad så att tekniska landvinningar på t.ex. IT-området inte skall medföra att regleringen i vissa delar blir orimlig och svår att tillämpa och efterleva. Utskottet menade att detta talar för att siktet bör vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Utskottet förespråkade samtidigt vissa ändringar i personuppgiftslagen.

Under riksdagsåret 1999/2000 begärdes i två motioner att skyddet för den personliga integriteten skulle stärkas, förslagsvis genom en teknikoberoende integritetsskyddslagstiftning. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till Mediegrundlagsutredningens (Ju 1999:01) och Offentlighets- och sekretesskommitténs (Ju 1999:06) pågående arbeten samt till den utredning som blir följd av nu föreliggande direktiv (bet. 1999/2000:KU11, se också bet. 2001/02:KU22 och bet. 2002/03:KU27). Även justitieutskottet har på liknande grunder avstyrkt motioner i vilka det begärdes att en utredning behandlar integritetsskyddet i förhållande till en effektiv brottsbekämpning (bet. 1998/99:JuU21, bet. 1999/2000:JuU5, bet. 1999/2000:JuU8 och bet. 2003/04:JuU12).

### Behovet av en utredning

Det är ett väsentligt inslag i en demokratisk rättsstat att man värnar om individens frihet och ger den enskilde ett starkt skydd mot olika otillbörliga kränkningar av privatlivet. Även om den svenska lagstiftningen generellt sett väl lever upp till dessa krav är det likväl rimligt att en mer övergripande analys av de olika bestämmelserna av betydelse för den personliga integriteten görs med inte alltför långa tidsintervall.

Även frågan om en generell bestämmelse till skydd för den personliga integriteten är av sådant slag att det vore fel att betrakta den såsom en gång för alla utredd. Det är över 35 år sedan en parlamentarisk kommitté senast fick i uppdrag att överväga frågan. Sedan kommittén gjorde sina överväganden har utvecklingen i samhället inneburit att frågan fått aktualitet på nytt.



Både i den allmänna debatten och i riksdagen har det vid ett flertal tillfällen framställts krav om ett förstärkt skydd för den enskildes integritet. Kraven har främst gällt integritetsskyddets förhållande till informationstekniken (IT), till en effektiv brottsbekämpning och till massmedierna.

#### *Grundläggande bestämmelser om integritetsskyddet*

Debatten om integritetsskyddet på IT-området uppstod i slutet av 1960-talet. Den gällde till en början hur man skulle reglera stora statliga register som innehöll känsliga uppgifter. Den dåvarande svenska datalagen från 1973 uppfattades internationellt som en föregångare på området. Under de senaste tio åren har diskussionen handlat om bl.a. registrering av s.k. elektroniska spår inom betalningssystem och telekommunikationer samt, kanske framför allt, Internetutvecklingen.

Sedan datalagen hade trätt i kraft gick den tekniska utvecklingen snabbt framåt. Lagen var i flera avseenden föråldrad när den år 1998 ersattes av personuppgiftslagen (1998:204), som bygger på ett EG-direktiv. Den nya lagen är i viss mening teknikoberoende och tillämpas på både automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av sådana uppgifter om dessa ingår i ett register. Lagen ställer upp vissa grundläggande krav på den som behandlar personuppgifter, t.ex. att personuppgifter som samlats in för ett ändamål inte får behandlas för något annat oförenligt ändamål. För behandling av känsliga personuppgifter gäller särskilt stränga regler. Vidare finns det regler om information till den registrerade, om korrigerings av personuppgifter och om säkerhet vid behandlingen samt om skadestånd och straff. Lagen ger den enskilde ett starkt integritetsskydd i IT-samhället. Genom ändringarna av lagens regler om överföring av personuppgifter till tredje land (prop. 1999/2000:11, bet. 1999/2000:KU7, rskr. 1999/2000:51) har lagstiftaren underlättat användningen av modern informationsteknik.

Personuppgiftslagen gäller i princip för all behandling av personuppgifter men kompletteras och modifieras genom särskild lagstiftning. Inom den offentliga verksamheten finns det en omfattande särreglering. De register som innehåller känsliga personuppgifter regleras alltså huvudsakligen inte av personuppgiftslagen utan av särskilda författningar. Som exempel kan nämnas polisdatalagen

(1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:543) om hälsodataregister. Integritetsskyddet tillgodoses genom regler om bl.a. vilka uppgifter registren får innehålla, vad uppgifterna får användas till, när uppgifterna skall gallras och möjligheten till skadestånd.

Också lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som i 6 kap. innehåller bestämmelser om integritetsskydd i samband med elektronisk kommunikation bör nämnas i sammanhanget.

På IT-området finns det alltså redan en omfattande lagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Det kan dock bl.a. med hänsyn till den snabba utvecklingen, finnas anledning att översiktligt granska om den befintliga lagstiftningen ger ett tillfredsställande skydd på IT-området.

Den grundläggande bestämmelsen om integritetsskyddet på IT-området finns i grundlag, 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen. Av bestämmelsen framgår det att varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Dessa integritetsskyddande regler finns huvudsakligen i personuppgiftslagen.

Som antytts förut skiljer sig denna bestämmelse från den övriga regleringen i 2 kap. RF. I förarbetena (prop. 1987/88:57) konstaterade regeringen: ”En sådan grundlagsregel som här avses får naturligtvis inte samma slags rättsliga betydelse som flertalet av fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. RF (jfr dock 19 §). Genomgående för de senare reglerna är att de innebär att det allmänna inte får vidta vissa åtgärder annat än med lagstöd. De ålägger med andra ord det allmänna att vara passiv i andra situationer. Vad som ter sig mera adekvat i detta fall och som också blir innebörden av en grundlagsregel av här skisserat slag är att lagstiftaren i stället åläggs att vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning.”

En fråga är alltså om det är lämpligt och möjligt att utforma en grundlagsbestämmelse om skyddet för integriteten så att den får samma slags rättsliga betydelse som de flesta andra reglerna i 2 kap. RF.

Enligt konstitutionsutskottets uttalande bör siktet vara inställt på att åstadkomma en teknikoberoende lagstiftning till skydd för den personliga integriteten (bet. 1998/99:KU15). Ett sätt att påbörja ett sådant arbete är att se över den grundläggande bestämmelsen härom i regeringsformen.

En annan fråga är därför om en grundlagsbestämmelse bör utformas så att den inte hänvisar till något tekniskt förfarande, som automatisk databehandling.

Slutligen finns det i denna del anledning att granska om den lagstiftning som finns till skydd för den personliga integriteten utanför IT-området är tillräcklig och överväga om det i lag behövs grundläggande skyddsbestämmelser som är generellt tillämpliga.

### *Effektiv brottsbekämpning*

En effektiv brottsbekämpning förutsätter att polis och åklagare får använda sig av vissa tvångsmedel under en förundersökning. Även användningen av övervakningsutrustning som inte utgör tvångsmedel är ett effektivt verktyg för att förhindra och utreda brott. Regleringen av sådana tvångsmedel och övervakningsmetoder bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av ökad trygghet och av att bekämpa brott och å andra sidan intresset av skydd för den enskildes integritet. Huruvida den befintliga regleringen bygger på en lämplig avvägning är något som ofta diskuteras och ibland ifrågasätts.

Även om frågan analyserats noga vid varje särskilt lagstiftningstillfälle som rört tvångsmedel eller övervakning har synpunkter framförts om att individens ställning har kommit att försvagas. Justitiekanslern framhöll i sitt remissvar på Buggningsutredningens betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46) att en tendens under senare tid tycks vara att integritetsintressena får stå tillbaka till förmån för intresset av att förebygga och utreda brott. Exempel på sådan lagstiftning är enligt Justitiekanslern lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Liknande synpunkter har under de senaste åren framförts i flera riksdagsmotioner och i den allmänna debatten i massmedierna.

När man överväger möjligheten att införa regler om nya tvångsmedel och övervakningsmetoder är syftet att förbättra möjligheterna att förebygga och bekämpa brott. En ibland oundviklig konsekvens av detta är att integritetsintresset får stå tillbaka. I varje enskilt lagstiftningsärende sker en avvägning mellan behovet av det aktuella tvångsmedlet eller den aktuella övervakningen och integritetsintresset. Det kan emellertid finnas anledning att göra en samlad analys avseende förhållandet mellan den totala verkan av

den nuvarande lagstiftningen om tvångsmedel och annan övervakning och skyddet för den personliga integriteten.

### *Massmedier*

Det skulle kunna hävdas att en sådan bred och genomgripande utredning rörande integritetsskyddet som nu skall göras skulle vara ofullständig om inte också de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inkluderades. Mot att i detta sammanhang utreda även integritetsskyddet i förhållande till massmedierna talar emellertid följande.

För mediernas möjlighet att upptäcka och avslöja missförhållanden i samhället är det särskilt viktigt att bevara friheten att skaffa och sprida information. En konsekvens av att utöka skyddet för den personliga integriteten skulle kunna bli att dessa friheter inskränks. Sådana inskränkningar av grundlagsskyddet för massmedierna skulle naturligen kräva svåra ställningstaganden och noggranna överväganden.

Regeringen har tillsatt en beredning på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (dir. 2003:58). Denna har till uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Det är regeringens uppfattning att frågor som hänför sig till det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området i första hand bör hanteras inom ramen för beredningens arbete. Eftersom beredningen på eget initiativ får ta upp frågor inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området bör det överlämnas till den att bedöma om det finns anledning att se på frågan om integritetsskyddet bör stärkas i förhållande till det skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger. Till detta kommer att beredningen redan har till uppgift att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet för databasverksamhet kan komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten (jfr bet. 2001/02:KU21).

## Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall kartlägga och analysera sådan lagstiftning som berör den personliga integriteten.

I kartläggningen ingår att göra en översiktlig undersökning av hur integritetsaspekten har hanterats och reglerats i den lagstiftning som gäller i dag, både på det offentlighetsrättsliga och på det privaträttsliga området. I denna uppgift ingår att se om syftet med reglerna är att förhindra kränkningar eller att kompensera den som kränkts, dvs. om reglerna har en preventiv eller reparativ funktion.

Med utgångspunkt i denna kartläggning skall kommittén analysera om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat. När det gäller intresset av effektivitet i brottsbekämpningen skall kommittén därvid särskilt analysera förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel och övervakningsmetoder och skyddet för den personliga integriteten.

Kommittén skall överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering. Vad som särskilt skall beaktas är om regeln bör ändras så att den får samma slags rättsliga betydelse som de andra fri- och rättigheterna och om den bör utformas så att den inte hänvisar till något visst tekniskt förfarande.

Därutöver skall kommittén överväga om den befintliga lagstiftningen till skydd för den personliga integriteten behöver kompletteras med generellt tillämpliga bestämmelser, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering. Det kan röra sig om straffbestämmelser eller skadeståndssanktionerade regler. Även andra lösningar bör kunna övervägas. Det är däremot inte kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom den befintliga lagstiftningen. Om denna visar sig innehålla luckor, bör kommittén emellertid peka på detta vid kartläggningen.

Integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna skall inte omfattas av uppdraget.

Kommittén skall samråda med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04).

Kommittén får, om den anser det lämpligt, lämna ett eller flera delbetänkanden.

Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Integritetsskyddskommittén Dir.**  
**(Ju 2004:05) 2006:109**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 november 2006.

## Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 april 2004 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté som har i uppdrag att

- kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten,
- överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering, samt
- överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering.

Kommittén har antagit namnet Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05).

Enligt direktiven får kommittén, om den anser det lämpligt, lämna ett eller flera delbetänkanden. Kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 mars 2007.

Utredningstiden förlängs. Kommittén skall i stället slutredovisa sitt uppdrag senast den 20 december 2007. Kommittén skall dock i ett delbetänkande senast den 30 mars 2007 redovisa den del av uppdraget som består i kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten.

(Justitiedepartementet)