

# Integritetsskyddet i lagstiftningen

Av rättschefen OLLE ABRAHAMSSON<sup>1</sup>

*Skyddet för den personliga integriteten har såväl i lagstiftningsarbetet som i den allmänna debatten varit föremål för skiftande intresse och olikartade bedömningar. Folk- och bostadsräkningen, IB-affären, Metropolitprojektet och personuppgiftslagen väckte på sin tid stor uppmärksamhet och föranledde krav på lagändringar. För närvarande är fokus riktat mot de processuella tvångsmedel och andra integritetskänsliga hjälpmedel som anses nödvändiga för en effektiv brottsbekämpning. I artikeln ges en rapsodisk översikt över den gångna debatten samt görs ett antal reflektioner beträffande de senaste årens utveckling.*

## **Inledning — exemplet buggning**

Det klagas ibland på att hastigheten i lagstiftningsarbetet är för högt uppdriven och att stora reformer beslutas utan ordentligt beredningsunderlag. Kritiken är berättigad, men lika säkert är att ett långdraget kommittéarbete inte är någon garanti för en invändningsfri slutprodukt. Man kan i sammanhanget erinra sig 1773 års bibelkommission som 1917, efter 144 års utredningsarbete, lade fram ett resultat som kritikerna genast fann förhastat och illa genomtänkt.

En likhet mellan bibelöversättningen och det i dagarna så aktuella förslaget om att polisen skall få använda sig av ett nytt processuellt tvångsmedel i form av buggning, är att båda produkterna har blivit beskyllda för att vara hafsverk. För buggningens del är det i år jämnt 25 år sedan remissbehandlingen inleddes av Tvångsmedelskommitténs till buggning positiva betänkande.<sup>2</sup> En annan utredning, Narkotikakommissionen, sade därefter nej till buggning, av hänsyn till integritetsskyddet.<sup>3</sup> SÄPO-kommittén och sedan en särskild utredare kom slutligen fram till att buggning trots allt borde införas.<sup>4</sup> Efter en betänketid som varade till slutet av 90-talet bestämde sig regeringen för att skrida till verket. Den utlösande faktorn var ett antal svåra våldsbrott som kunde relateras till mc-gängens och nynazisternas framfart, särskild uppmärksamhet väckte mordet på syndikalisten Björn Söderberg.

Då inträffade det ovanliga att moderater och vänsterpartister gjorde gemensam sak. Riksdagsledamöterna Gun Hellsvik och Alice

<sup>1</sup> Artikeln återger med vissa tillägg ett anförande hållet i anslutning till SvJT:s föreningssammanträde den 5 april 2006. Författaren är ordförande i Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05), men de uppfattningar som framförs är hans egna.

<sup>2</sup> Ds Ju 1981:22 Hemlig avlyssning m.m.

<sup>3</sup> PM nr 5/83 Polisens insatser mot narkotika (jfr SOU 1984:13).

<sup>4</sup> SOU 1990:51 Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet, resp. SOU 1998:46 Om buggning och andra tvångsmedel.

Åström enades om att kräva en total översyn av integritetsskyddet i samhället. Först om en sådan utredning tillsattes var man beredd att acceptera buggning. Andra oppositionspartier följde efter, och regeringen såg sig motvilligt nödgad att gå med på utredningskravet i samband med att den presenterade ett förslag till lag om hemlig avlyssning.

Då kom kalldusch nummer två för regeringen, i det att Lagrådet gjorde tummen ner för förslaget.<sup>5</sup> Lagrådet menade att behovet av buggning inte hade redovisats och att det saknades en rättssäker reglering av vad man skulle göra med all överskottsinformation. I det läget såg regeringen ingen anledning att hasta fram den utredning som man hade lovat oppositionen. Först fyra år senare beslutades direktiv till en kommitté med uppgift att kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten.<sup>6</sup> Jag blev ordförande i den kommittén som i övrigt består av tio riksdagsledamöter. Våren 2007 skall arbetet vara klart.

De första åren av sin tid som justitieminister föreföll Thomas Bodström vara måttligt intresserad av att driva buggningsfrågan vidare. Men när statsministern i sin regeringsförklaring hösten 2005 utlovade att buggning skulle möjliggöras under mandatperioden tog lagstiftningsarbetet fart igen. Justitiedepartementet tog fram ett nytt lagförslag, som rönste samma öde i Lagrådet som det tidigare.<sup>7</sup> Regeringen fick emellertid omgående stöd av folkpartiets riksdagsgrupp att ändå gå vidare, och en proposition ligger nu för behandling i riksdagen.<sup>8</sup> Fyra partier har sagt att de avser att fördröja ärendet i tolv månader enligt regeringsformens särskilda bestämmelser om rättighetsbegränsande lagstiftning.<sup>9</sup> Den felkalkylering som detta i så fall innebär kan folkpartiet knappast skylla på att det inte kände till dessa bestämmelser när partiet till sina alliansbröders förtret gick i förbund med regeringen. För en gång i tiden var det just folkpartiet som tillsammans med vänsterpartiet utnyttjade grundlagens minoritetsskydd för att fördröja lagen om företagshemligheter, den så kallade Lex Bratt, den gången med hänvisning till den fria opinionsbildningen.<sup>10</sup>

### **Ett bestående spänningsförhållande**

Jag har uppehållit mig så pass länge vid den utdragna beredningsprocessen i buggningsfrågan, eftersom den illustrerar hur svårhanterligt integritetsskyddet är i lagstiftningen. Denna svårhanterlighet är inget att förvånas över, eftersom den är en given konsekvens av lagstiftarens ambition att förena intressen som inte naturligt låter sig förenas.

<sup>5</sup> Yttrande den 9 maj 2000.

<sup>6</sup> Dir. 2004:51. Kommittén har antagit namnet Integritetsskyddskommittén.

<sup>7</sup> Yttrande den 24 februari 2006.

<sup>8</sup> Prop. 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning.

<sup>9</sup> RF 2 kap. 12 §.

<sup>10</sup> Prop. 1987/88:155, bet. 1988/89:LU30 och bet. 1989/90:LU37.

Å ena sidan står en rad behjärtansvärda samhällsintressen som vi alla har glädje av att se tillgodosedda. Vi vill ha en god samhällsplanering, därför behöver vi en folk- och bostadsräkning. Vi vill ha trygghet och säkerhet i vården, därför behöver vi läkemedels- och patientregister. Personnummerbaserade dataregister garanterar att vi får del av våra bidrags-, pensions- och försäkringsförmåner. Övervakningskameror minskar risken för att vi utsätts för brott och gör att fler brottslingar åker fast. Vi vill ha fria och oberoende medier, och i gengäld tvingas vi till en ganska stor tolerans för journalistiska övertramp.

På andra sidan frontlinjen står vårt behov av skydd för vår personliga integritet, eller för privatlivet och familjelivet, som det står i regeringsformens näst första paragraf. Vi vill inte bli hemligt övervakade och avlyssnade, allra minst i våra bostäder, och vi vill inte bli skandaliserade i medierna. Vårt mest personliga fordrar vi att få behålla för oss själva och vi reagerar mot andras inblandning i vad vi anser tillhöra vårt privata liv. Hänsyn till den personliga integriteten är inte en lyx som samhället kan kosta på sig att skänka åt medborgarna i lugna tider, utan det rör sig om ett fundamentalt mänskligt behov. En fredat privat sfär är villkoret för att vi skall kunna leva ett fullvärdigt liv.

Filosofen Montaigne visste tidigt vad saken gällde: "Man måste förbehålla sig en liten kammare bakom butiken, en kammare som är helt och hållet vår egen och helt och hållet fri. En sådan kammare blir den tillflyktsort där vi upprättar vårt sanna oberoende."

Fyra sekler senare formulerade professor Stig Strömholm med samma giltighet det goda samhällets förpliktelse att tillåta en betydande "frihet för den enskilde att utforma sin tillvaro och träffa sina val inte blott i samhälleligt ligkiltiga ting utan också i frågor av reell betydelse både för honom själv och för hans omvärld".<sup>11</sup>

Mellan behovet av ett fredat privat utrymme och mängden andra viktiga intressen som kräver att vi ger ifrån oss åtminstone en del av detta privata utrymme, finns ett permanent spänningsfält som griper över nästan alla samhällsområden. Man kan slå upp lagboken på måfå och vara ganska säker på att inte behöva vända blad för att kunna peka på en konflikt mellan den personliga integriteten och något annat intresse.

Det är alltså ingen liten granskningsuppgift som Integritetsskyddskommittén har fått sig ålagd. För att kunna hantera uppgiften har kommittén sorterat in det befintliga regelverket i ett antal delområden. Det har blivit ett femtontal sådana områden där det gäller att studera på vilket sätt lagstiftaren har löst konflikten mellan den personliga integriteten och de motstående intressena. Spännvidden i undersökningen framgår av att kommitténs kartläggning omfattar så olika företeelser som brottsundersökningar, författningsskyddande verksamhet, skatteområdet och exekutionsväsendet, kreditupplysning och

<sup>11</sup> Individens skyddade personlighetssfär, i Rättsfondens antologi Om våra rättigheter, 1980, s. 39.

inkassoverksamhet, hälso- och sjukvård, forskning och statistik, socialtjänst, skola och skolhälsovård, socialförsäkring, arbetslivet, optisk övervakning, elektroniska kommunikationstjänster, massmedier och Internet.

En iakttagelse jag har gjort under arbetets gång, är hur tydligt händelsestyrt som utredandet och lagstiftningsarbetet hitintills har varit när det gäller denna centrala och grundläggande problematik. En därmed sammanhängande iakttagelse är hur intresset för integritetsskyddet genom decennierna har åkt berg- och dalbana.

### **Samförståndets decennier**

På 1950- och 60-talen diskuterades integritetsskyddet i lagstiftningen nästan inte alls. Ändå förekom under denna tid en klart integritetskränkande massregistrering och kontroll av personer med förmodade kommunistiska sympatier. Först i slutet av 1960-talet, då statspolisens centralregister innehöll uppgifter om inemot 500 000 personer, började verksamheten kritiseras, vilket då ledde till ett lagstadgat förbud mot åsiktsregistrering. I en tid då hotet om ett kärnvapenkrig dominerade såväl den politiska dagordningen som människornas tankar och då risken för en sovjetisk infiltration och i värsta fall invasion av landet utgjorde en levande realitet, upplevdes inte frågor om medborgarnas personliga integritet som de viktigaste.

Över huvud taget var årtiondena närmast efter andra världskriget präglade av ökande välfärd, framtidsoptimism och lättnad över att Sverige hade klarat sig undan krigets fasor. De överordnade målen för samhällsutvecklingen var förhållandevis klara. Politiskt rådde en långtgående samsyn om att samhällets uppgift inte bara var att tillförsäkra medborgarna fred och frihet utan också att ta ett övergripande ansvar för deras välbefinnande och trygghet. I hägnet av en klok utrikespolitik och ett starkt försvar skulle det goda folkhemmet byggas.

I ett sådant samhällsklimat var det inte i första hand statens kontroll över medborgarna som oroade, utan snarare sådant som medborgarnas ökade möjligheter att kränka varandra, exempelvis genom hemliga inspelningar och smygfotoograferingar. Den oron ledde fram till 1966 års integritetsskyddskommitté. I direktiven till utredningen förklarade justitieminister Herman Kling bekymrat att det "[ä]ven i vårt land har pekats 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."

I inrikespolitiken rådde i huvudsak konsensus om hur välfärdssamhället skulle inrättas. Det berättigade i att utsätta medborgarna för vad som senare kommit att kallas social ingenjörskonst ifrågasattes i huvudsak inte. Betecknande för tidsandan var att ett för hela befolkningen obligatoriskt system med personnummer (ursprungligen födelsenummer) kunde införas och utvecklas utan någon diskussion av integritetsskyddsaspekterna. Ett annat exempel på den vid denna tid

höga toleransnivån för personkränkningar är att publicering i tidningarna av namn på och i vissa fall även bild av misstänkta brottslingar var ganska vanligt förekommande utan att föranleda någon mer utbredd kritik från integritetsskyddssynpunkt. I den fram till år 1969 verkande Opinionsnämndens praxis var ärenden som rörde privatlivets helgd sällsynta.

Denna relativa idyll skulle komma att brytas år 1970, sedan riksdagen på våren fattat beslut om en ny Folk- och bostadsräkning. Sådana hade genomförts tidigare utan någon som helst dramatik, men när Statistiska centralbyrån på hösten började skicka ut sina folkräkningsblanketter till hushållen blev det ett herrans liv, särskilt när det också blev känt att myndigheten tjänade pengar på att sälja de insamlade uppgifterna till privata företag. I tidningarna kunde man se braskande rubriker i stil med "Tryck på knappen och Ni får reda på allt om grannen". På kort tid inkom 23 JO-anmälningar, och i riksdagen ställdes krav på stärkt sekretesskydd för i stort sett alla personuppgifter. De som då vågade försvara offentlighetsprincipen var lätt räknade. Regeringen agerade snabbt i form av direktiv om en generell dataskyddslagstiftning, och inom kort hade Sverige som första land i världen infört tillståndsplikt för personregister samt en statlig datainspektion. Det märkliga, när man ser på saken i efterhand, är att de politiska krafter från borgerligt håll som i allmänhet påstår sig vara emot ingripande statlig kontroll och reglering, i det här fallet var de som ivrigast verkade för denna omfattande och ganska teknikfientliga reglering på ett område där det fram till dess hade rått mycket stor frihet. Det går alltså inte att säga att strömkantringen i synen på den personliga integriteten och på staten som en helt och hållet god kraft enbart berodde på den vänstervåg som vid 1970-talets början hade fått full kraft.

### **IB-affären och dess efterverkningar**

Emellertid var det en annan händelse på 1970-talet som skulle sätta mer bestående spår i integritetsskyddsdebatten. I maj 1973 fanns i Fib/Kulturfront ett reportage om ett hemligt svenskt underrättelseorgan som i samarbete med USA hade bedrivit infiltration i fackföreningar, FNL-grupper och politiska partier. Enligt tidningen fanns det 20 000 namn i detta organs hemliga register. Det handlade alltså om IB-avslöjandet, som slog ner som en politisk bomb vid den här tiden. Statsledningen gick ut med dementier, som inte många tog på allvar. Även inom socialdemokratin var upprördheten stor. Författaren Karl Vennberg gjorde sig i Aftonbladet den 3 november 1973 till tolk för den indignation många kände: "Det måste finnas fler än jag som aldrig i sitt liv har känt sig så nära att kvävas av tung beklämning. - - Som frågar sig om man någonsin mer kan ta i en svensk valsedel utan att kräkas. - - I detta medverkar en socialdemokrati som åren igenom har framstått som den svenska demokratins främsta garant. Det känns

som ett förräderi. Olof Palme, stig äntligen fram och befria oss från misstanken att leva i ett helt annat land än vi har trott.”

IB-affären kom snart att kopplas ihop med den så kallade sjukhusaffären, där det avslöjades att säkerhetspolisen ännu år 1975 hade haft en agent inom Göteborgs sjukvårdsförvaltning. På många håll tyddes detta som att IB, alla dementier till trots, fortfarande höll på med inrikes övervakning. En utredning tillsattes, IB- och sjukhusaffären undersöktes av JO och sjukhusaffären därefter på nytt av JK. År 1979 tillsattes ännu en IB-utredning.<sup>12</sup> Men det visade sig märkvärdigt svårt att få slut på debatten och spekulationerna om i vilken omfattning medborgarna, framför allt de längst ut på vänsterkanten, hade varit och eventuellt fortfarande var föremål för hemlig statsövervakning. Under 1980-talet fick debatten om Säpos författningsskyddande verksamhet nytt bränsle genom Leanderaffären, utredningen av mordet på Olof Palme och Stig Berglings rymning. Trots att såväl JO som JK konstaterade att registreringen av personer som kunde utgöra hot mot rikets säkerhet hade skett enligt gällande bestämmelser, och trots att verksamheten i stort fick godkänt av den tidigare nämnda, parlamentariskt sammansatta Söpokommittén, ville debatten inte tystna.

År 1997 hade kraven på en så kallad sanningskommission fått fäste i alla riksdagspartier utom socialdemokraterna och moderaterna. Regeringen försökte i det längsta hålla den bittra kalken ifrån sig, bland annat genom att uppdra åt Registernämnden att undersöka fall av personalkontroll från och med den 1 oktober 1969 och genom att utlova ekonomisk kompensation i de ytterligare Leanderfall som skulle komma fram i ljuset. Regeringen beslöt också att satsa 20 miljoner kronor på forskning om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Dessutom fick partiveteranen Enn Kokk den socialdemokratiska ledningens uppdrag att skriva en vitbok om partiets band till IB och dess kartläggning av kommunister.

Men allt detta var förgäves. I början av år 1999 blev situationen ohållbar, och i mars tillkallades en kommission — Säkerhetstjänstkommissionen — under ledning av riksmarskalken Gunnar Brodin. Även moderaterna hade då svängt och anslutit sig till de andra partierna.

En bidragande orsak till att regeringen till sist gav upp sitt motstånd var att man i eftervalsanalysen hösten 1998 drog slutsatsen att debatten om Säkerhetspolisens registrering och om socialdemokratiens sammanblandning av roller hade påverkat partiet negativt. Statsministern ville nu försäkra sig om att frågan inte skulle bli en belastning under ännu en valrörelse.

Det blev den heller inte, för kommissionen dröjde med att lägga fram resultatet av sitt arbete tills riksdagsvalet år 2002 var överständet. Men när det skedde, i december 2002, efter närmare fyra års arbete, var kommissionens slutsatser i vissa avseenden högst uppseendeväck-

<sup>12</sup> Se Ds Fö 1980:8.

ande och starkt kritiska. Kommissionen konstaterade att regeringens föreskrifter till säkerhetsorganen hade präglats av dubbla budskap och att detta hade möjliggjort olaglig åsiktsregistrering vid Säpo i betydande omfattning, att åklagare och domare slentrianmässigt och i stor skala hade givit tillstånd till telefonavlyssning, att företrädare för socialdemokraterna hade gjort sig skyldiga till en betänklig sammanblandning av parti- och statsintressen samt att på det hela taget effektivitetshänsyn hade tillåtits gå före det integritetsskydd som lagen tillförsäkrar medborgarna.

Det egendomliga men på något sätt typiska för integritetsskyddsfrågan var att kommissionens avslöjanden, som tidigare skulle ha uppfattats som direkt sensationella och säkert fått ett och annat huvud att rulla, nu mottogs med en gäspning. Intresset var så begränsat att den enda riktigt livaktiga diskussionen kom att gälla anledningen till att en promemoria, som en av ledamöterna hade upprättat, förstördes under arkiveringsarbetet.

### **Metropolitskandalen**

IB-affären var ändå bara som en västanfläkt i jämförelse med den storm av indignation som den så kallade Metropolitskandalen framkallade. Ingen enskild integritetsskyddsfråga har vare sig förr eller senare debatterats med sådan intensitet som detta sociologiska forskningsprojekt. Bakgrunden var att Dagens Nyheter i februari 1986 avslöjade att det under 20 års tid i hemlighet hade samlats in en stor mängd känsliga persondata om 15 000 stockholmare, alla födda år 1953. Saken åstadkom ett häftigt känslösvall och dominerade fullständigt den politiska och mediala dagordningen en tid framåt. ”Chockade, gråtande och ursinniga belägrade Metropolitbarnen sociologiska institutionen och datainspektionens telefoner”, kunde man läsa i tidningen dagen efter avslöjandet. Ett av de ofrivilliga undersökningsobjekten, författaren Eva Runefelt, beskrev sig själv som en av 15 000 råttor instuvad i de goda avsikternas marängviss och anklagade projektledaren, professor Carl-Gunnar Jansson, för att ha dränerat hennes livsvatten i 20 år.

Skandalen ledde till krismöte i regeringen, och moderatledaren Ulf Adelsohn krävde grundlagsskydd för privatlivet. Att i det läget uppträda till försvar för den fria forskningen ansågs så inkorrekt att när Torgny Segerstedt och sex andra universitetsrektorerna ville få in ett debattinlägg i Dagens Nyheter hänvisades de till att köpa annonsplats i tidningen.

Det blev därför i åsiktsannonsens form som de förenade universitetsrektorerna jämte rektorn för Karolinska Institutet i Dagens Nyheter den 6 mars 1986 framhöll att ”den typ av datorbaserad forskning som nu angrips syftar till att förbättra kunskapen om sådant som sjukdomars utbredning och orsaker, arbetsmiljörisker, skolornas funktionsätt, social utslagning, olikbehandling av medborgare vid olika

samhällsorgan, demokratins funktionssätt, vilka inslag som kan bidra till en positiv utveckling hos barn etc”.

Här pekade alltså den svenska forskarvärldens främsta företrädare, däribland två nobelpristagare i medicin<sup>13</sup>, på en lång rad samhälleliga vinster som var möjliga att uppnå om inte hänsynen till integritetsskyddet stod hindrande i vägen. Då som nu handlade det om precis den grundläggande intressekonflikt som jag berörde inledningsvis.

Metropolitskandalen medförde stort ståhej, men någon djupgående betydelse för samhällsutvecklingen är svårt att se att den har fått. Regeringen tillsatte en forskningsetisk utredning och ett antal personer i Datainspektionens ledning avgick, men efter några år verkade allt vara som vanligt igen.

Över huvud taget skulle det dröja rätt många år innan integritetsskyddsdebatten på nytt hettade till, bortsett från de återkommande kraven på en sanningskommission. Till det som trots allt engagerade på 1990-talet hörde att Ingvar Carlssons nybildade regering raskt avskrev den borgerliga regeringens planer på att lagstiftningsvägen begränsa användningen av personnummer. Och så PuL-debatten, förstås.

### **PuL-debatten**

PuL — personuppgiftslagen — är värd en egen mäsas, eftersom den och hela registerlagstiftningen är central när det gäller integritetsskyddet i lagstiftningen. I 1973 års datalag stod integritetsskyddet i centrum, men lagen kom snart att uppfattas som omodern och som ett hinder för utvecklingen. Kravet på tillstånd till och med för vanliga ordbehandlingsdokument som innehöll personnamn och därmed kunde anses utgöra register, framstod som närmast absurt, och det efterlevdes heller inte. Datainspektionen förde en Don Quijote-liknande kamp mot all denna olagliga verksamhet, men fick inte stöd ens av regeringen. Från många håll efterlystes en ny lagstiftning som skulle ge större frihet både för individen och för medierna att utnyttja datateknikens möjligheter.

De som hade hoppats på detta blev inte glada när så PuL trädde i kraft hösten 1998. Den gamla förlegade tillståndsplikten var visserligen borta, men lagen byggde på en hanteringsmodell som innebar att i princip all hantering av personuppgifter, även sådan av till synes alldeles oförargligt slag, omfattades av lagens begränsningsregler. Dessutom hindrade lagen en fri kommunikation över Internet på grund av den så kallade tredjelandregeln. För skyddet för den personliga integriteten var det således mycket väl sörjt, ändå fanns det inte en själ som stod upp och prisade den nya lagen för att den så nitiskt skyddade medborgarnas privatliv. Desto häftigare angreps statsmakterna för att vilja urholka offentlighetsprincipen och strypa det fria meningsutbytet på nätet.

<sup>13</sup> Professorerna Sune Bergström och Bengt Samuelsson.



Kritikerna lät sig inte lugnas av att lagen innehöll uttryckliga bestämmelser till skydd för tryck- och yttrandefriheten och för offentlighetsprincipen, särskilt som Lagrådet hade ifrågasatt om dessa skyddsregler skulle få någon effekt med hänsyn till EG-rätten. Organisationen "Rör inte mitt Internet" lämnade in protestlistor med 40 000 underskrifter. Carl Bildt anmälde i provocerande syfte sitt elektroniska veckobrev till Datainspektionen. Den rävsaxen lyckades inspektionen slingra sig ur genom att tillämpa lagens övergångsbestämmelser, varvid man kom fram till att Bildt inte brutit mot lagen när han i veckobrevet hade namngivit personer utan deras medgivande.

Oppositionspartierna hade i riksdagen inte yrkat avslag på PuL-propositionen, men de drog sig ändå inte för att under en följd av år gnälla på regeringen och pressa på för att få lagens hanteringsmodell ersatt av en så kallad missbruksmodell. Regeringen invände att detta var lättare sagt än gjort, eftersom PuL byggde på ett EG-direktiv, men försökte ändå i små steg gå oppositionen till mötes. Ironiskt nog visade det sig sedan i november 2003 att denna långvariga strid hade varit till stor del onödig, eftersom EG-domstolen då i det så kallade Bodilmålet klargjorde att direktivets särskilda skyddsregler vid överföring av personuppgifter till tredje land aldrig varit avsedda att tillämpas vid publicering av webbsidor på Internet.

I dagens integritetsskyddsdebatt är PuL helt ute ur bilden. En bekräftelse på hur avdramatiserad frågan har blivit är att när regeringen nyligen föreslog att hanteringsreglerna i PuL inte skall tillämpas i fråga om personuppgifter i löpande text utan i princip bara på regelrätta register, väckte det knappt någon uppmärksamhet alls.<sup>14</sup> Även Datainspektionen välkomnade lagändringen och förklarade i ett pressmeddelande att inspektionen nu kunde koncentrera sig på "mer betydande hot mot den personliga integriteten".

### **Storebrorsdebattens återkomst**

Dagens integritetsskyddsdebatt skiljer sig över huvud taget ganska mycket från gårdagens — och förmodligen också från morgondagens. Det har väl inte undgått någon att uppmärksamheten nu är riktad mot vilka processuella tvångsmedel och andra integritetskänsliga hjälpmedel som polisen bör få ha tillgång till i sin brottsbekämpande verksamhet. I det sammanhanget har det återigen kommit på modet att varna för Storebror. Nyligen sände radion ett samhällsprogram på temat "Är Storebror redan här?". En något märklig fråga med tanke på att Storebror hade förväntats vara här redan år 1984. För övrigt tycks Storebror på den allra senaste tiden ha bytts ut mot justitieminister Thomas Bodström. Varningarna för ett samhälle med hans prefix duggar allt tätare. Dagsnoteringen på nätets största sökmotor är 34 300 träffar på Bodströmsamhället mot 14 100 på Storebrorsamhället.

<sup>14</sup> Prop. 2005/06:173 Översyn av personuppgiftslagen.

Bakom allt detta frammanande av Storebror, alias Thomas Bodström, ligger dels en ökad användning av övervakningskameror, dels ett antal förslag och genomförda åtgärder som syftar till att effektivisera polisverksamheten och underrättelsearbetet. Vad gäller det utbredda bruket av allmän kameraövervakningen, som inte minst JK sett som sin uppgift att hålla efter, synes det ha vunnit bred acceptans hos den trygghetstörstande allmänheten. Professor Madeleine Leijonhufvud speglade denna inställning i Svenska Dagbladet den 8 december 2004: ”*Storebror* — vilket märkligt ordval, särskilt om avsikten är att ge oss kvinnor kalla kårar av obehag. Kvinnor och barn vill inget hellre än att Storebror ska se oss när vi hotas av faror av olika slag. På väg hem från tunnelbanan efter den sena bion, i svarttaxin som kör iväg någonstans dit vi inte bett att få bli körda.”

De mest uppmärksammade av de genomförda åtgärderna är ökade möjligheter att använda redan tidigare tillåtna tvångsmedel och att registrera DNA-prov. Vidare är två propositioner föremål för riksdagsbehandling, den om buggning och en om användande av tvångsmedel i preventivt syfte.<sup>15</sup> I en departements-PM föreslås att Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet skall utsträckas till att även gälla trådburen kommunikation.<sup>16</sup> Ett EU-direktiv om lagring av all tele- och datatrafik väntar på att genomföras i den svenska lagstiftningen. Beredningen för rättsväsendets utveckling har lanserat ett antal ganska radikala förslag, bland annat om slopad sekretess mellan de brottsbekämpande myndigheterna och om hemlig dataavläsning, även kallat buggning av datorer.

Åtskilligt av detta kan utan tvivel ses som samhällets svar på de islamistiskt inspirerade terrordåden i USA år 2001, Madrid år 2004 och London år 2005 samt även i turistmål välbekanta för västerlänningar såsom Bali och Sharm el Sheik. Dessa dåd ledde till en ökad förståelse för integritetskränkande behandling av medborgarna, exempelvis i samband flygtransporter, men också till att konflikten mellan den personliga integriteten och demokratiernas rätt till självförsvar blev tydligare än tidigare. De allt mer påtagliga hoten i form av inte bara terror utan även den internationella brottsligheten, som kunnat dra fördel av de slojade gränskontrollerna inom EU, förde också med sig nya perspektiv på vilka integritetskränkande företeelser som var mest angelägna att diskutera. Förändringen är genomgripande, och man gör klokt i att inte utgå från att den är av snabbt övergående slag. Författaren Lars Gustafsson gav uttryck åt denna uppfattning när han i Expressen den 13 augusti 2005 skrev att ”[d]e kommentatorer som tror att det är fråga om något slags missförstånd som snart kan avhjälpas - - har ingen aning om storleksordningen i det paradigmskifte som nu håller på att ske och som kan komma att leda till en plågsam om-

<sup>15</sup> Prop. 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

<sup>16</sup> Ds 2005:30 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

värdering av hela frågan om demokratiernas legitima försvar mot demokratiernas fiender”.

Många har menat att genomförandet av de nyss nämnda och andra integritetskänsliga förslag på brottsbekämpningsområdet borde läggas på is till dess Integritetsskyddskommittén är klar med sitt arbete. Det är inte bara medierna och en betydande minoritet i riksdagen som tycker så, utan även JO, JK, Advokatsamfundet och Lagrådet. Alla har de tagit fasta på att det i direktiven står att ”[n]är det gäller intresset av effektivitet i brottsbekämpningen skall kommittén - - särskilt analysera förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel och övervakningsmetoder och skyddet för den personliga integriteten”. Poängen med ett reformstopp skulle vad jag förstår vara att kommittén kan tänkas komma fram till att det mesta utrymmet för integritetskränkande lagstiftning redan är in-tecknat, och att man i så fall bör ta hänsyn till det när nya integritetskränkande åtgärder övervägs.

Integritetsskyddskommittén har naturligtvis ingen från direktiven avvikande syn på sin roll i det pågående reformarbetet. Men så mycket står klart att kommittén inte är särskilt lämpad att göra egna bedömningar av behovet av reformer på brottsbekämpningsområdet. En annan sak är att kommitténs kartläggning och analys också måste omfatta förslag som har genomförts eller planeras på detta område.

### **Några kritiska iakttagelser**

Den analysen är långt ifrån färdig, men en iakttagelse som jag tidigt gjorde är att *motiveringarna* för förslagen att ge polisen större befogenheter, i många fall har varit otillräckliga. Regering och riksdag har varit för dåliga på att förklara varför det är mer angeläget att få en vas-sare brottsbekämpning än att bevara skyddet för den personliga integriteten. Det räcker inte att lagstiftaren och de brottsbekämpande myndigheterna själva förstår varför, utan det måste föras ett resone-mang som förmår att övertyga gemene man. Mycket av den upphet-sade kritiken mot Bodströmsamhället tror jag beror på att lagstiftaren har underskattat vikten av genomarbetade och pedagogiskt klara mo-tiveringar. Jag kan ge ett par exempel.

Den 1 oktober 2004 utökades möjligheterna till användning av hemliga tvångsmedel. Det skedde genom att ett antal principer över-gavs som lagstiftaren själv under 50 års tid hade sagt vara grund-läggande från integritets- och rättssäkerhetssynpunkt. Kravet på direkt koppling till den misstänkte övergavs i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, kravet på att det skall finnas en skäligen misstänkt övergavs i fråga om hemlig kameraövervakning och likaså övergavs kravet på två års straffminimum. När så stora förändringar sker räknar man med att se en utförlig och övertygande motivering. Men en sådan spanar man förgäves efter i propositionen och riks-

dagsbetänkandet.<sup>17</sup> När det gällde behovet av ett sänkt straffminimum sades egentligen bara att det hade varit bra med ett sänkt minimum under utredningen av tavelstölden på Moderna Museet hösten 1993, så att tvångsmedel hade kunnat sättas in i den utredningen. Det åberopades inte något nytt eller tidigare svårförutsebart motiv för en mer liberal tvångsmedelsanvändning, utan det var strängt taget bara fråga om en annan syn på förhållandet mellan brottsbekämpning och integritet. Hur man hade kommit fram till detta nya synsätt redovisades bara i mycket allmänna ordalag. Att det skulle kunna behöva göras en proportionalitetsbedömning mellan behovet av brottsbekämpning och integritet uppmärksammades över huvud taget inte. Det angavs visserligen att Europakonventionen ställer krav på att varje ingrepp i rätten till respekt för privat- och familjelivet måste vara *nödvändigt* i ett demokratiskt samhälle, men hur det kravet förhöll sig till den föreslagna tvångsmedelsreformen berördes med väldigt lätt hand.

Det förslag om tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte, som nu är föremål för riksdagsbehandling, förutsätter ännu tydligare avsteg från de principer som lagstiftaren tidigare var så angelägen att slå vakt om. Enligt förslaget skall hemliga tvångsmedel, inklusive hemlig postkontroll, kunna användas utan att det har inletts en förundersökning, och därmed också utan att det är av synnerlig vikt för utredningen och utan att det ens behöver finnas någon skäligen misstänkt. Här om någonsin borde man kunna begära att få se en noggrann och djupgående bedömning om varför det är rimligt att integritetsskyddet får vika till förmån för brottspreventionen. För egen del tvivlar jag inte alls på att det i detta fall finns sådana starka skäl, men de skälen måste också presenteras, och det på ett övertygande sätt. Så har inte skett. I den departementspromemoria som låg till grund för remissbehandlingen inskränker sig analysen till två meningar<sup>18</sup>. Den första, som också återkommer i propositionen, lyder: ”Bedömningen görs emellertid att medborgarnas berättigade krav på skydd mot terrorism och annan samhällsomstörtande verksamhet väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av skydd mot övervakning och kontroll.”

Ja, naturligtvis, är man beredd att instämna, men den intressanta frågan är ju om och i så fall varför det kravet också väger tyngre än de oförvitliga medborgarnas intresse av att inte bli övervakade och kontrollerade. Den andra meningen gör anspråk på att ge svar på denna fråga: ”De behovs- och effektivitetsskäl på det brottsförebyggande området som kan åberopas till stöd för förslaget väger så tungt att intresset av att värna den personliga integriteten får stå tillbaka i dessa fall”.

En slutledning som så ensidigt betonar behovs- och effektivitetssynpunkter, inger inte förtroende för den tankeprocess som i detta fall ledde fram till bedömningen att brottsbekämpningen bör prioriteras på integritetsskyddets bekostnad.

<sup>17</sup> Prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2.

<sup>18</sup> Ds 2005:21, s. 180.

Ett liknande exempel är det tidigare berörda förslaget om buggning. Här kan man tycka att regeringen borde ha varit angelägen om att ge en fyllig och övertygande redovisning åtminstone av behovet, eftersom det tidigare förslaget måste dras tillbaka just för att det brast på den punkten. När jag i februari såg den nya lagrådsremissen förvånades jag över att regeringen inte hade lagt mer krut på behovsredovisningen. I samma veva blev jag intervjuad av tidningen Riksdag & Departement, varvid jag dristade mig till att förutspå att förslaget skulle få underkänt av Lagrådet, vilket ju också blev fallet.<sup>19</sup> Det bör observeras att även om det kan påvisas att det finns ett stort behov av nya integritetsbegränsande åtgärder, så räcker inte detta, utan det fordras att åtgärderna har ett värde också i praktiken och att de framstår som försvarliga vid en proportionalitetsbedömning där brottsbekämpningens krav ställs mot värdet av ett bevarat skydd för den personliga integriteten.

Som ett sista exempel på otillräckliga lagmotiv när det gäller området för brottsbekämpningen kan anföras förarbetena till de nyligen införda utökade möjligheterna att registrera uppgifter i DNA-registret.<sup>20</sup> En väsentlig nyhet i den ändrade lagstiftningen är att registrering är möjlig även om syftet enbart är att tillgodose ett eventuellt framtida behov. I detta avseende strider lagändringen mot en rekommendation från Europarådet, som regeringen med kraft försvarede då DNA-registret infördes.<sup>21</sup> Anledningen till att regeringen och riksdagen ändrat synsätt i fråga om rekommendationens relevans för den svenska lagstiftningen framgår inte av förarbetena. Vid en jämförelse med annan polisiär hantering av personuppgifter kan de integritetsförluster som följer av de nya reglerna om registrering av DNA-analyser visserligen synas ganska ringa, och enligt min mening uppvägs dessa förluster mer än väl av de vinster som registreringen innebär för den brottsutredande verksamheten. Vad som emellertid är klart otillfredsställande är att skälen för att frångå statsmakternas tidigare gjorda och noggrant övervägda ställningstaganden redovisas tämligen summariskt eller, i fråga om registrering för framtida behov, inte alls.

Justitieministern är en tuff debattmotståndare, och ett av hans favoritargument till varför det är rätt att införa ny integritetsbegränsande lagstiftning är att den värsta integritetskränkning en människa kan råka ut för är att bli utsatt för brott och terror. Den paradoxala sanningen skulle alltså vara att ju mer ingripande åtgärder samhället tar till i kampen mot brottsligheten, desto bättre skyddas medborgarnas personliga integritet. Resonemanget har förvisso sin giltighet, men man skall inte inbilla sig att det löser de svåra avvägningsfrågorna. Justitieministerns argument förutsätter antingen att integritetsskyddet

<sup>19</sup> R&D nr 4/06.

<sup>20</sup> Prop. 2005/06:29, bet. 2005/06:JuU7.

<sup>21</sup> Se prop. 1997/98:97, s. 143 f.

har varit onödigt starkt fram tills nu, vilket i så fall borde ha rättats till för länge sedan, *eller* att brottsligheten och risken för terroråd har ökat så dramatiskt att en annan avvägning måste göras än den som tidigare var befogad. Det är nog närmast det sistnämnda som Thomas Bodström har i tankarna när han använder sig av integritetsparadoxen. Men för att paradoxen skall bli begriplig måste det göras klart och tydligt — i varje enskilt lagstiftningsärende och i kvantitativa och kvalitativa termer — hur mycket den brottslighet, som nya tvångsmedel, spaningsmetoder och sekretessbrytande regler syftar till att få bukt med, har ökat hitintills samt vilken effekt som dessa nya integritetskränkande åtgärder kan antas få när det gäller att pressa tillbaka brottsligheten till den tidigare lägre nivån. Ty det är först när man har en god uppfattning om detta som man kan göra den intresseavvägning och proportionalitetsbedömning som krävs i varje särskilt fall.

I sitt betänkande kommer Integritetsskyddskommittén att ta upp dessa metodfrågor till en ingående diskussion, varvid även kommer att beröras tendensen att besluta stora och principiellt viktiga reformer utan fullvärdigt beredningsunderlag i form av kommittébetänkanden. Den nyligen genomförda DNA-provsreformen och den beslutade propositionen om tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte är exempel på denna nya tendens. Kommittén kommer förmodligen att vara kritisk till mycket annat också, exempelvis till hur den parlamentariska kontrollen över tvångsmedlen fungerar. Åtskilliga anmärkningar av systemkaraktär kan riktas mot denna, ett förhållande som dock sedan länge är ganska allmänt känt.

En annan reflektion som redan nu låter sig göras är att polisens behandling av personuppgifter ännu inte har fått någon ny reglering, trots att den gällande ordningen har fått kritik både av Registernämnden och Säkerhetstjänstkommissionen och trots att regeringen själv redan på 1990-talet konstaterade att en översyn var behövlig såväl av verksamhetsskäl som av hänsyn till integritetsskyddet.<sup>22</sup> Det sticker i ögonen att ingenting har hänt som har botat dessa brister på registerområdet samtidigt som det har ägt rum ett omfattande och energiskt rättsligt reformarbete i syfte att ge polisen tillgång till mer integritetskänslig information.

Jag har här gjort några reflektioner som mer eller mindre givit sig själva under utredningsarbetets gång, trots att detta ännu befinner sig i sin kartläggningssfas. Integritetsskyddskommittén skall senare analysera läget och bedöma om det behövs generellt tillämpliga regler till skydd för den personliga integriteten. Den frågan har utretts tidigare, senast år 1994 av justitierådet Per Jermsten, som då kom fram till att det var svårt att ta ett samlat grepp på frågan med hänsyn till den, som han menade, synnerligen känsliga samordningen i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.<sup>23</sup> Denna

<sup>22</sup> Dir. 1999:99.

<sup>23</sup> Ds 1994:51 Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie.

samordning behöver kommittén i och för sig inte bekymra sig om, eftersom det ordagrant står i direktiven att integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade massmedierna inte skall omfattas av uppdraget. Om initiativ behöver tas på det området är det i stället en uppgift för JK eller för justitierådet Göran Regner och hans så kallade stående beredning.<sup>24</sup> Men det går inte att alldeles bortse från att en väsentlig del av de integritetsförluster som drabbar medborgarna består just i kränkande uppmärksamhet i medierna. Så frågan är hur meningsfull en generell reglering som undantar publicitetsskadorna egentligen skulle bli.

Slutligen skall kommittén överväga om det behövs ett nytt generellt grundlagsskydd för den personliga integriteten. Direktivförfattaren antyder alltså att det i dag finns ett sådant grundlagsskydd. Vad som finns i den vägen är en politisk målsättningsbestämmelse i regeringsformens första kapitel samt följande bestämmelse i 2 kap. 3 §: "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."

Genom den bestämmelsen fick integritetsskyddet på dataområdet en fastare förankring i regeringsformen, påstod regeringen med instämmande av riksdagen i lagstiftningsärendet 1987/88. Det var stora ord med tanke på att bestämmelsen bara säger att det skall finnas en dataskyddslagstiftning, inte vilka principer som skall vara styrande för en sådan lagstiftning. Vad som tillskapades var alltså en kompetensregel, vars sakliga innebörd var att den befintliga datalagen inte fick avskaffas utan att ersättas av en annan reglering, om nu någon skulle ha kommit på den tanken.

Det är dock lätt att instämma när direktivförfattaren framhåller att grundlagsbestämmelsen är egendomlig i så måtto att den bryter mot mönstret i regeringsformens andra kapitel och dessutom är begränsad till ett visst tekniskt förfarande. Det är en uppgift för Integritetsskyddskommittén att försöka komma på något bättre, kanske också något som klarare speglar Sveriges skyldighet att upprätthålla ett integritetsskydd som uppfyller Europakonventionens krav. Men detta ligger ännu så länge i vida fältet, och kommittén har ytterligare ett år på sig att fundera på saken.

<sup>24</sup> Ju 2003:04.