Vem reglerar informationssamhället?

Nordisk årsbok i rättsinformatik
2006-2008

Stanley Greenstein (red.)

Jure AB

Skyddet för den personliga integriteten
Synpunkter från ett lagstiftningsperspektiv

Olle Abrahamsson

1 Inledning

Debatten om integritetsskyddet i lagstiftningen har på senare tid blossat upp på nytt, inte minst till följd av lagstiftningen om FRA:s befogenhet att bedriva signalspaning i tele- och datakablar. Också implementeringen av EU:s datalagringsdirektiv, varigenom teleoperatörerna tvingas att för polisiära ändamål lagra uppgifter om sina kunders tele- och datakommunikation, och den så kallade Ipredlagen, som i syfte att komma till rätta med olovlig fildelning ger enskilda tillgång till integritetskänslig information, har föranlett en stundtals infekterad debatt. Statsmakternas hantering av dessa lagstiftningsärenden kan på goda grunder antas ha bidragit också till Piratpartiets framgångar i Europaparlamentsvalet 2009. Samtidigt pågår inom regeringskansliet beredningen av Integritetsskyddskommitténs förslag att i regeringsformen skriva in ett grundlagsskydd mot statlig övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden.

2 Integritetsskyddskommittén

Den parlamentariskt sammansatta Integritetsskyddskommittén verkade under åren 2004-2008. Kommitténs delvis mycket kritiska analys visar att lagstiftningen präglas av en brist på helhetssyn och ofta tillkommer utan någon egentlig värdering av de integritetsbegränsande effekterna. Genomgående uppmärksammas integritetsaspekterna alltför lite när lagstiftningen arbetas fram.

De integritetsskadliga effekterna av nya lagförslag analyseras inte tillräcklig. Proportionaliteten av integritetsbegränsande åtgärder prövas schablonmässigt eller inte alls. Jämförande resonemang rörande olika åtgärders kvalitativa och kvantitativa inskränkningar i medborgarnas rätt till ett fredat privatliv förekommer endast sällan.

Integritetsskyddskommitténs kritik fick politisk tyngd genom att ledamöterna från alla de sju riksdagspartierna enhälligt ställde sig bakom kommitténs bedömningar. Ett uttryck för att regeringen tog kritiken på allvar gavs i 2007 års budgetproposition, där regeringen refererar till kommitténs arbete och framhåller vikten av att de begränsningar av den personliga integriteten som görs i lagstiftningen alltid måste vara proportionerliga, nödvändiga och ändamålsenliga. Samtidigt måste det konstateras att statsmakterna åren 2004-2007, dvs. medan kommittén ännu var sysselsatt med sin kritiska utvärdering av gällande rätt, i rask takt genomförde en rad reformer som innebar att integritetsskyddet försvagades ytterligare. Remissinstanser som JO, JK och Advokatsamfundet samt även Lagrådet rådde förgäves regeringen att först invänta resultatet av kommitténs arbete.

I sitt slutbetänkande SOU 2008:3 fullföljde kommittén sin analys genom att föreslå en styrande bestämmelse i regeringsformen avsedd att tvinga lagstiftaren att ta integritetsskyddet på större allvar än tidigare. Kommittén konstaterade också att det finns en uppenbar lucka i lagstiftningen när det gäller vissa former av integritetskränkande fotografering och filmning och föreslog därför ett straffstadgande om förbud mot olovlig fotografering. Däremot ansåg kommittén att det inte finns tillräckligt starka skäl att härutöver lagstifta om en generell möjlighet att föra talan om upprättelse för varjehanda slag av integritetskränkningar.

3 Reformarbete 2004-2009

Syftet med det intensiva reformarbete som pågick medan Integritetsskyddskommittén utvärderade den befintliga lagstiftningen var i flera fall att ge polisen tillgång till mer integritetskänslig information. Däremot gjorde, som kommittén något syrligt anmärkte i sitt delbetänkande SOU 2007:22, regeringen sig inte någon brådska med att reformera och modernisera polisens hantering av personuppgifter, trots att bland andra Säkerhetstjänstkommissionen av integritetsskäl hade efterlyst just detta.

En tvångsmedelsreform infördes 2004, varvid kravet togs bort på två års fängelse som minimum i straffskalan för att få sätta in hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Också kravet på direkt koppling till den misstänkte övergavs.

Lagar om hemlig rumsavlyssning (buggning) och om användning av tvångsmedel i preventivt syfte trädde i kraft den 1 januari 2008, efter att en

minoritet i riksdagen hade utverkat att regeringens lagförslag förklarats vilande i ett år. Samma dag började en anslutande lag om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet att gälla.

Under perioden infördes också en kraftig utbyggnad av DNA-registret och en utvidgad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna uppgifter vidare till de brottsutredande myndigheterna.

Som ett led i effektiviseringen av statsförvaltningen lades skilda myndigheter samman till större enheter. År 2004 uppgick exempelvis de 21 fristående försäkringskassorna i Riksförsäkringsverket, och år 2006 slogs de tio regionala kronofogdemyndigheterna samman till en myndighet. Härigenom utplånades dittills gällande sekretessgränser mellan ett betydande antal myndigheter vilket försvagade integritetsskyddet. I samma riktning verkade att informationsutbytet mellan kretsar av självständiga myndigheter underlättades. Ett utredningsförslag om att i sekretesshänseende behandla Polisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som en enda myndighet genomfördes visserligen inte, men ett nytt förslag om att ge de fyra förstnämnda myndigheterna direktåtkomst till Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens uppgifter är för närvarande under beredning i Regeringskansliet.

Inom EU tog Sverige tillsammans med tre andra medlemsstater initiativ till det ovan nämnda direktivet om skyldighet för teleoperatörerna att lagra trafikuppgiftsdata, i syfte att polisen i efterhand vid behov skulle kunna se vem som ringt vem vid en viss tidpunkt. Även uppgifter om e-posttrafik och om uppkoppling på Internet omfattas av lagringsskyldigheten. Direktivet antogs år 2006 och skulle i huvudsak ha varit genomfört i medlemsstaterna den 15 september 2007. Regeringen har dock dröjt med att lämna förslag till riksdagen om hur direktivet skall genomföras i Sverige, vilket fått till följd att EU-kommissionen inlett ett rättsligt förfarande om fördragsbrott.

Våren 2007 lade regeringen fram proposition 2006/07:73 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. Där föreslogs att den dittills som fria ansedda signalspaningen i etern skulle lagregleras och att FRA skulle ges rätt att avlyssna även trådburen kommunikation. Riksdagen förklarade förslaget vilande i ett år men antog det slutligen i juni 2008, till ackompanjemang av omfattande protester, inte minst i den så kallade bloggosfären. I september samma år tillkännagavs en politisk överenskommelse mellan regeringspartierna om integritetsförstärkande tillägg till den beslutade lagstiftningen.

Ett annat ur lagstiftarens synvinkel besvärligt ärende uppkom då EU år 2004 antog vad som kom att kallas det civilrättsliga sanktionsdirektivet, som medlemsstaterna förpliktades att genomföra senast våren 2006. Direktivets syfte är att komma åt de fildelare som olovandes laddar ner och sprider vidare upphovsrättsskyddad musik och film. Den känsliga frågan i det sammanhanget är i vad mån bredbandsleverantörerna skall kunna tvingas att till rättighets-

innehavarna lämna ut fildelarnas, dvs. sina egna abonnenters personuppgifter. Regeringen inväntade i det längsta ett avgörande av EG-domstolen 2008, som emellertid visade sig ge föga ledning. Domstolen uttalade att medlemsstaterna kan avstå från att i sin nationella lagstiftning införa en sådan integritetsbegränsande skyldighet, dock endast om upphovsrätten effektivt kan skyddas på annat sätt. Eftersom det i praktiken knappast finns något sådant "annat sätt" tvingades statsmakterna slutligen införa en lagstiftning – den så kallade Ipredlagen – som i princip ger enskilda tillgång till känsliga uppgifter som annars bara polis och åklagare har rätt att få tillgång till. Lagstiftningen blev som nämnts hårt kritiserad och fick politiska konsekvenser som visade sig inte minst vid valet till Europaparlamentet 2009. Redan ett par månader efter ikraftträdandet beslutade regeringen om en utvärdering av lagens konsekvenser.

4 Vilken integritet bör lagstiftningen skydda?

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att närmare granska själva begreppet personlig integritet. Detta har tidigare skett i förvånansvärt liten utsträckning och sällan ägnats någon egentlig uppmärksamhet vid lagstiftningens utarbetande. Som ett exempel kan anföras att riksdag, regering samt tillämpande och kontrollerande myndigheter i fråga om kameraövervakning på gator och torg och även i skolor helt enkelt tagit för givet att övervakningen är så integritetskränkande att den måste begränsas genom lagstiftning och en restriktiv tillståndspraxis. Denna så att säga officiella uppfattning om kameraövervakningens skadliga verkningar för medborgarnas personlig integritet kan jämföras med vad medborgarna själva anser. Enligt flera opinionsundersökningar – bland andra en som Statistiska centralbyrån nyligen utförde på Integritetsskyddskommitténs uppdrag – uppfattar en mycket stor majoritet av befolkningen kameraövervakningen inte som ett angrepp på den personliga integriteten utan som en väsentlig trygghetsskapande faktor i vardagstillvaron. Påfallande är att kvinnor i ännu mindre utsträckning än män känner något obehag av att bli fotograferade av kamerorna.

Begreppet personlig integritet är klart svårfångat och används uppenbarligen i skilda betydelser. Osäkerheten inför begreppets innebörd har bidragit till att rätten till ett privatliv ännu inte har fått något allmänt skydd i den svenska grundlagen. På 1970-talet diskuterade en grundlagsutredning just denna fråga men körde alldeles fast. Till sist tvingades man konstatera: "Begreppet personlig integritet kan inte ges någon klar avgränsning. Ett allmänt integritetsskydd i grundlagen framstår därför som uteslutet, om skyddet skall utformas som en rättsregel".

I Europakonventionen finns emellertid en bestämmelse som direkt tar sikte på skyddet för privatlivet. I artikel 8 står att "var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens". Formuleringen är så

allmänt hållen att det har blivit en uppgift för Europadomstolen i Strasbourg att närmare precisera innebörden genom domstolens rättstillämpning i enskilda fall. I praktiken blir det alltså Europadomstolen som drar den yttre gränsen för vilka integritetskränkningar som kan anses tillåtna respektive icke tillåtna, i Sverige och de andra konventionsstaterna. Ibland drar domstolen gränsen på ett sätt som somliga har svårt att acceptera. Offentlighetsprincipens vänner blir t.ex. upprörda när Europadomstolen sätter integritetsskyddet före informations- och yttrandefriheten. För ett par år sedan menade domstolen att det var fel av Tyskland att inte hålla sig med en rättsordning som förmådde skydda prinsessan Caroline av Monacos privatliv mot närgångna fotografer. Många blev då irriterade över att Europadomstolen värderade den personlig integriteten högre och den journalistisk frihet lägre än vad som kommer till uttryck i den svenska lagstiftningen. Nuvarande JO Hans-Gunnar Axberger menade till och med att domar som denna försvagar Europadomstolens auktoritet.

I Sverige har vi alltså ingen generell motsvarighet till Europakonventionens stadgande om respekt för privatlivet. Om vi hade haft det skulle de svenska domstolarna ha fått inflytande över tolkningen, de hade ju då fått precisera vad som skall läggas in i begreppet personlig integritet och vilka inskränkningar i integriteten som är berättigade. I Sverige har emellertid riksdagen av tradition varit skeptisk mot att lämna över mer makt till domstolarna än absolut nödvändigt.

Det finns också ett annat övergripande skäl till att den svenska lagstiftningen inte ger något allmänt skydd åt medborgarnas personliga integritet. I vår rättstradition har det funnits en ideologiskt betingad motvilja mot att över huvud taget tillerkänna den enskilde juridiskt skyddade rättigheter. När fri- och rättighetstänkandet dök upp som en del av upplysningsfilosofin på 1700-talet tog vi i Sverige till oss en del av detta nya tankegods, men inte föreställningen att individen har vissa oförytterliga rättigheter, som t.ex. rätten till liv, personlig frihet, yttrandefrihet, samvets- och religionsfrihet, rätten till privat ägande och just rätten till ett privatliv.

Den enda klassiska fri- och rättighet som fick fäste här i landet var tryckfriheten. Men motivet var inte att tryckfriheten var en rättighet för medborgarna, utan att tryckfriheten var till nytta för samhället. Och även om vi efterhand har fått in ett antal individuella rättigheter i grundlagen, så har rätten till ett privatliv ända in i våra dagar lämnats utanför. Detta har också att göra med att medan den kontinentala och anglosachsiska fri- och rättighetstraditionen bygger på ett visst mått av misstro mot statsmakten, så genomsyras den svenska rättstraditionen i stället av en tilltro till statsmakten, eller till samhället som vi brukar säga. För den traditionen har det varit en främmande tanke att den enskilde skulle kunna ha rättigheter som skall sättas före eller tillåts stå i vägen för samhällsnyttan. I stället har man haft som självklar utgångspunkt att staten tar väl hand om alla sina medborgare och alltid vill deras bästa. Om staten per

definition är god, ligger det en viss logik i att rättsregler som hindrar staten från att kränka medborgarnas privatliv är överflödiga eller rent av skadliga.

På senare decennier har det likväl växt fram en insikt om att det i Sverige svagt utvecklade skyddet för privatlivet är ett bekymmer. Särskilt frånvaron av ett konstitutionellt skydd för den enskildes privatliv har gjort att man i den vanliga lagstiftningen inte har tagit medborgarnas rätt till skydd för sin personliga integriteten riktigt på allvar, eller att man till och med alldeles glömt bort att den rätten finns. När man lagstiftat om angelägna saker som landets försvar, brottsbekämpning, yttrandefrihet och forskningens möjligheter har den personliga integriteten många gånger vägt väldigt lätt i andra vågskålen. Om vi däremot hade haft ett övergripande grundlagsskydd för integriteten skulle lagstiftaren på ett helt annat sätt ha tvingats att göra noggranna avvägningar i fall av intressekonflikt, proportionalitetsprincipen skulle ha fått fullt genomslag i lagstiftningsprocessen och domstolarna skulle ha fått en möjlighet att underkänna integritetsskadlig lagstiftning såsom grundlagsstridig.

Detta var det övergripande skälet till att Integritetsskyddskommittén tillkallades i syfte att ta ett helhetsgrepp på integritetsskyddsproblematiken. Uppgiften var att undersöka hur väl eller snarare illa det var ställt med skyddet för den personliga integriteten i lagstiftningen. Kommittén fick befogenhet att föreslå ändringar både i grundlag och i vanlig lag.

Den första frågan som kommittén ställde var som sig bör ”vad är personlig integritet”? Jag insåg från början att det fanns det risk att fastna i ofruktbara begreppsdiskussioner. Som ordförande i kommittén bestämde jag därför att högst ett par månader skulle ägnas åt dessa grundläggande och delvis filosofiskt färgade frågor för att kommittén sedan, oavsett utfallet, skulle kunna gå vidare med mer resultatinriktat arbete.

Kommittén kunde emellertid snart konstatera att de tänkare och rättsvetare som alltifrån Aristoteles och Paulus och fram till den franske filosofen Montaigne och vår egen rättslärde Stig Strömholm har funderat över saken, ofta har velat likna rätten till integritet vid en sfär som i olika skikt omsluter individen. De yttre skikten rör individens rent fysiska integritet och vad som kan kallas rumslig, materiell och kroppslig integritet. Denna fysiska integritet är inte det som erbjuder de största svårigheterna. Det gör istället de i detta sammanhang mer intressanta inre skikten, sfärens kärnområden, och då särskilt den innersta sfär som intimt hör samman med individens personlighet.

Här går det att urskilja två moment i den personliga integriteten som ansetts särskilt viktiga, och som lagstiftaren bör ha i minnet när integritetsbegränsande åtgärder övervägs. Det första momentet avser rätten till skydd för den enskildes privata tankar och förtroliga kommunikation med andra, och också möjligheten att själv avgöra om känsliga uppgifter om t.ex. hälsa och sexualliv skall spridas till andra. Det andra särskilt viktiga momentet kan man rubricera som rätten att stänga om sig, dvs. rätten att avskärma sig från sin omgivning och att själv få bestämma vem man eventuellt vill släppa in, bildligt eller bokstavligt. Dessa två

moment handlar alltså om insamlande och spridande av information om individen liksom utnyttjandet av den informationen. Kommittén fann att dessa bestämningar i varje fall utgjorde en användningsbar utgångspunkt för vad som bör anses utgöra en människas skyddsvärda personliga integritet vid sidan av den rent fysiska integriteten.

5 Aktuella grundlagsförslag med mera

Kommittén kom därför fram till att ett integritetsskydd på grundlagsnivå bör ta sikte på informationen om den enskildes privata förhållanden. Om man ger ett skydd mot informationshantering i form av insamlande, offentliggörande och utnyttjande av uppgifter om privata förhållanden fångar man in i stort sett det man vill skydda, och framför allt fastnar man inte i begrepps- och avgränsningssvårigheter, så som tidigare utredningar har gjort.

Regeringen har därför att ta ställning till ett förslag från Integritetsskyddskommittén om grundlagsskydd för den personliga integriteten som i sin centrala del lyder så här:

> Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot intrång, om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Om regeringen och slutligen riksdagen ger sitt bifall kommer grundlagsskyddet att träda i kraft den 1 januari 2011. Det kan nämnas att den parallellt verkande Grundlagsutredningen har anslutit sig till huvuddragen i Integritetsskyddskommitténs grundlagsförslag.

Den föreslagna grundlagsändringen berör förhållandet mellan staten och medborgarna, inte förhållandet enskilda emellan. Vad kommittén föreslog i den vägen begränsade sig till ett förbud mot integritetskränkande fotografering. I dag finns i den svenska lagstiftningen en uppenbar lucka som i praktiken gör det straffritt att smygfotografera andra i exempelvis förnedrande eller sexuella situationer. Den luckan ansåg kommittén – i likhet med vad bland andra Högsta domstolen tidigare uttalat – angeläget att täppa till så snart som möjligt.

6 Det behövs mer rationalitet i lagstiftningsarbetet

De integritetsbegränsande inslagen i lagstiftningen bör givetvis inte vara fler eller större än vad som är nödvändigt för att uppnå andra angelägna mål. För att

hålla nere den totala integritetskränkningsnivån i lagstiftningen behövs en helhetssyn, så att inte den sammantagna effekten av integritetsbegränsningar på varje särskilt område blir alltför stor. Hittills har emellertid ett sådant helhetstänkande lyst med sin frånvaro.

När det berättigade i ny integritetskänslig lagstiftning skall motiveras sätts denna sällan in i ett större integritetsskyddsrättsligt sammanhang. I direktiv och förarbeten sägs på sin höjd att en begränsning av skyddet är nödvändig för att uppnå vissa ändamål. Härefter brukar konkluderas att den förordade lagstiftningen innefattar en rimlig balans mellan motverkande intressen. Ett proportionalitetsresonemang som stannar därvid är definitivt inte godtagbart. Men även en mer omsorgsfull prövning av skäl för och emot en viss integritetsbegränsande åtgärd blir otillräcklig och riskerar att slå fel, om lagstiftaren inte tar hänsyn till helheten. Det behövs därför ett annat tillvägagångssätt, en metodförändring om man så vill.

En utgångspunkt och övergripande strävan bör vara att lagstiftningen utformas så att medborgarna inte får uppfattningen att de lever i ett övervakningssamhälle. Om de, likgiltigt av vilken anledning, anser att summan av lagens bestämmelser innebär att deras privata liv kringskärs och övervakas alltför mycket, får det ogynnsamma följder för deras syn på förhållandet mellan individ och stat samt för samhällsmoralen i stort. Inte minst de beska lärdomarna av riksdagens beslut 2008 om utökad signalspaning som genomfördes trots folkligt motstånd, manar i det avseendet till eftertanke. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att den lagstiftning som påverkar den personliga integriteten någorlunda effektivt klarar att uppnå sina syften, antingen det gäller landets försvar, statens ekonomi, brottslighetens bekämpande, pressens frihet, patienters säkerhet, forskningens möjligheter eller något annat skyddsvärt ändamål.

Av övergripande betydelse är därför att med bibehållen eller allra helst ökad effektivitet hålla nere den totala integritetskränkningsnivån. Den sammantagna effekten av lagstiftade integritetsbegränsningar inom alla samhällssektorer påverkar medborgarnas bild av i vad mån Sverige är en övervakningsstat mycket mer och på ett djupare plan än enstaka åtgärder inom ett visst område, låt vara att vissa områden i detta hänseende kan sägas ha en högre specifik vikt än andra. Detta förhållande har emellertid knappast alls beaktats i lagstiftningen, där man hittills har nöjt sig med ett snävare, in casubetonat betraktelsesätt som inneburit att helhetsperspektivet har gått förlorat.

En förutsättning för en framgångsrik övergång till en mer helhetsbaserad metod är att man vågar jämföra olika integritetsbegränsande åtgärderna med varandra och vikta dem inbördes. En slags rangskala bör alltså upprättas som sträcker sig från åtgärder med djupt integritetskränkande verkningar till vad som kan betraktas som måttliga eller bagatellartade begränsningar av den personliga integriteten. En sådan rangskala bör ta hänsyn till de faktiska värderingar som är rådande i samhället och alltså inte ge uttryck för något slags normaltillstånd som

lagstiftaren anser bör vara rådande. Väsentligt är också att skalan utformas utan sidoblickar åt det mer eller mindre behjärtansvärda syftet med den integritetsbegränsande åtgärden.

Parallellt härmed bör en annan rangordning upprättas, som tar hänsyn enbart till effektiviteten av de integritetsbegränsande åtgärderna. Högst upp på en sådan effektivitetsskala hamnar förstås de åtgärder som leder till snabba och säkra resultat i förhållande till kostnaderna i tid, pengar och personalresurser. Exempelvis skulle ett genomförande av de ovan nämnda förslagen om slopade sekretessgränser mellan de så kallade blåljusmyndigheterna förmodligen placeras nära toppen på skalan.

En tredje relevant parameter bör utgöras av graden av acceptans hos befolkningen, såvitt en bedömning härav låter sig göras. Till skillnad från vad som bör gälla för de båda förstnämnda kriterierna måste i detta fall hänsyn tas till sammanhanget. Acceptansen för en integritetsbegränsning av viss omfattning och intensitet varierar i takt med hur angeläget det bakomliggande syftet upplevs vara. Till och med en så kraftigt integritetsbegränsande åtgärd som kroppsvisitation fördras av befolkningen om den motiveras av en hotbild som är tillräckligt skrämmande i form av exempelvis rånarligors härjningar, terroristdåd eller narkotikasmuggling. Ett utvidgat bruk av kroppsvisitation skulle alltså inte nödvändigtvis förstärka en negativ bild av övervaknings- och kontrollstaten. Omvänt kan integritetskränkningar av förhållandevis ringa karaktär starkt bidra till en sådan negativ bild om åtgärderna inte upplevs som tillräckligt motiverade. Som exempel kan nämnas de folk- och bostadsräkningar som inleddes år 1970 och som genom åren möttes av omfattande protester trots att de integritetskränkande inslagen i form av blankettifyllande och annat var tämligen blygsamma.

Först när statsmakterna är beredda att lägga dessa tre basala frågeställningar till grund för sitt handlande finns förutsättningar att i lagstiftningen optimera förhållandet mellan integritetsbegränsning och effektivitet. Vad det gäller är alltså att med åtminstone oförändrad effektivitet hålla det totala övervakningstrycket så lågt som möjligt och därmed också minimera medborgarnas känsla av att leva i en övervaknings- och kontrollstat.

7 Vad en helhetssyn skulle betyda i praktiken

På brottsbekämpningsområdet skulle förmodligen en sådan helhetsbaserad metod leda till kraftigt utvidgad användning av allmän kameraövervakning och av DNA-registret. Båda dessa metoder är gynnsamma för den utredande verksamheten och även brottspreventivt, de är kostnadseffektiva och skulle kunna genomföras med en stor befolkningsmajoritets fulla gillande.

En annan ganska omedelbar konsekvens kan antas bli att polisen får ökade möjligheter att i sin spanings- och analysverksamhet använda befintliga misstankeregister och begagna sig av andra redan inhämtade uppgifter, också i vissa fall då informationen ursprungligen samlats in för annat ändamål. Det råder nämligen inte något tvivel om att polisiär registerspaning är kostnadseffektiv och att bekämpandet av åtminstone den grövre brottsligheten med utnyttjande av så gott som alla tillgängliga register skulle ha stöd hos befolkningen. En annan sak är att allmänheten inte kan förväntas vara fullt medveten om de negativa sidokonsekvenser för de sekretessrättsliga principerna och för integritetsskyddet som en kraftigt utvidgad åtkomst till polisens egna och andra myndigheters informationssamlingar skulle innebära.

Stor försiktighet skulle däremot behöva iakttagas när det är fråga inte om att använda *befintlig* utan om att vidta åtgärder som syftar till att inhämta *ny* information om medborgarna. Varje sådan innovation riskerar att bli betraktad som ännu en sten till bygget av övervakningssamhället. Som inte minst den alltjämt pågående signalspaningsdebatten har visat är människor i allmänhet kritiska till att myndigheterna samlar in och lagrar känslig information om dem, även i fall då de förnuftsmässigt inser att risken är liten, kanske inte ens beaktansvärd, att informationen kommer att utnyttjas. I linje med vad Lagrådet uttalade i signalspaningsärendet är integritetsskadan så att säga redan skedd i och med att informationen har gjorts tillgänglig för det allmänna. Den skada som tillkommer om informationen faktiskt tas fram och utnyttjas är om inte försumbar så dock av marginell karaktär. Om regeringen hade tagit det resonemanget på allvar skulle den t.ex. knappast ha kunnat agera lika starkt till förmån för ett så omfattande system för kartläggning av medborgarnas förehavanden som blir följden om teleoperatörerna åläggs att för polisiära ändamål lagra samtliga uppgifter om sina abonnenters tele- och datakommunikation, och det oavsett att systemet bygger på att endast en försvinnande liten del av de lagrade teletrafikuppgifterna blir föremål för granskning.

De effektivitetsvinster som en utbyggd användning av kameraövervakning, DNA-register och polisiär registerspaning skulle innebära för brottsbekämpningen skulle ge utrymme för ett minskat bruk av åtgärder vilkas integritetsbegränsande effekter befolkningen har svårare att fördra eller som i varje fall mer negativt påverkar bilden av övervakningssamhället. Vad man i främsta rummet skulle behöva se över är användningen av de processuella tvångsmedlen. Visserligen har dessa i åtskilliga fall acceptans hos befolkningen, särskilt då de riktar sig mot en misstänkt gärningsman, men de är till betydande del resurskrävande och komplicerade att bruka och bör därför enligt den här skisserade optimeringsmetoden användas mera sparsamt, medan däremot mer lätthanterliga metoder som dessutom i mindre grad uppfattas som integritetskränkande bör favoriseras. Som antytts utgör också åtgärder som husrannsakan, teleavlyssning och buggning i många medborgares ögon

sannskyldiga sinnebilder av övervakningssamhället. Redan en måttlig reducering av tvångsmedelsanvändningen skulle därför frigöra utrymme för en avsevärt ökad användning av mer "lågskaliga" former av kartläggning, övervakning och kontroll – inte minst i form av registeranvändning – vilket i effektivitetshänseende mer än väl skulle kompensera för en minskad tvångsmedelsanvändning.

Här är inte tillfället att gräva ännu djupare i vad det i praktiken skulle innebära om samhällets övergripande strävan – på de olika politikområdena – inriktades på att med bevarade effektivitetsmål hålla den totala integritetskränkningsnivån så låg som möjlig. Dock må avslutningsvis ytterligare ett exempel nämnas. Det är nämligen ganska tydligt att den automatiska avläsning av nummerskyltar på bilar som nu förekommer i Stockholms stad avsevärt bidrar till att förstärka intrycket av att denna nivå är hög. Betydande delar av befolkningen synes uppfatta den automatiska nummerplåtsavläsningen som uttryck för Storebrorssamhällets ambition att i detalj övervaka och kontrollera medborgarnas privata förehavanden. Detta till skillnad från hur de uppfattar den allmänna kameraövervakning som sker i brottspreventivt och brottsuppklarande syfte. Bilägarna oroar sig också – inte helt utan fog – för att informationen kan komma i orätta händer eller användas för syften som den inte varit avsedd för. Det förhållandet att automatisk avläsning trots detta infördes synes i själva verket vara ett utmärkt exempel på ett politiska beslut som tillkommit utan att nyttan av åtgärden vägts mot dess additiva betydelse för den totala integritetskränkningsnivån.