

Integritetsskydd med eller utan förnuft

Av rättschefen OLLE ABRAHAMSSON

Debatten om integritetsskyddet i lagstiftningen har på senare tid på nytt blossat upp, inte minst till följd av statsmakternas hantering av frågan om FRA:s befogenhet att bedriva signalspaning i tele- och datakablar. Samtidigt pågår inom Regeringskansliet beredningen av Integritetsskyddskommitténs förslag att i regeringsformen skriva in ett skydd mot statlig övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden. Kommitténs analys visar att lagstiftningen präglas av brist på helhetssyn och ofta tillkommer utan någon egentlig värdering av de integritetsbegränsande effekterna. De som kritiserar lagstiftningen har å andra sidan en tendens att låta sig vägledas mer av känslor än av fakta och sunt förnuft. I artikeln efterlyses ett mer rationellt förhållningssätt såväl i lagstiftningen som i den allmänna debatten. Avslutningsvis anges några frågeställningar som enligt författarens mening förtjänar att utredas och analyseras närmare.

Integritetsskyddskommittén

Den parlamentariskt sammansatta Integritetsskyddskommittén verkade under åren 2004–2008, en efter nutida förhållanden lång utredningstid.¹ Men så var också kommitténs uppdrag osedvanligt omfattande i det att den skulle kartlägga och värdera integritetsbegränsande lagstiftning på i princip alla rättsområden. Utifrån de iakttagelser kommittén gjorde skulle den lämna förslag till generellt verkande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Kommittén gavs mandat att föreslå ändringar såväl i vanlig lag som i grundlag.

Kommitténs utvärdering av det samlade regelverket redovisades i delbetänkandet SOU 2007:22, Del 1 och 2. Skarp kritik riktades mot statsmakternas hantering av integritetsskyddet i lagstiftningen, inte minst på brottsbekämpningsområdet. En genomgående brist i denna hantering befanns vara att integritetsaspekterna uppmärksammas för lite när lagstiftningen arbetas fram. De integritetsskadliga effekterna av nya lagförslag analyseras inte tillräckligt. 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.

Kritiken fick politisk tyngd genom att ledamöterna från alla riksdagspartierna enhälligt ställde sig bakom kommitténs bedömningar.

¹ Artikelförfattaren var opolitisk ordförande i kommittén, som i övrigt bestod av elva ledamöter från de sju riksdagspartierna.

Ett uttryck för att regeringen tog till sig kritiken gavs i 2007 års budgetproposition, där regeringen refererar till kommitténs arbete och framhåller vikten av att begränsningar i lagstiftningen av skyddet för den personliga integriteten alltid måste vara proportionerliga, nödvändiga och ändamålsenliga.² Samtidigt måste det konstateras att statsmakterna åren 2004–2007, dvs. medan kommittén ännu var sýselsatt 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 slutbetänkandet SOU 2008:03 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 inte att det fanns tillräckligt starka skäl att härutöver lagstifta om en generell möjlighet att föra talan om upprättelse för varjehandla slag av integritetskränkningar.

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 sig regeringen inte någon brådska med att reformera och modernisera polisens hantering av personuppgifter, trots att bland andra Säkerhetstjänstkommissionen av integritetsskäl hade efterlyst just detta.³

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.

² Prop. 2007/08:1, Bil.11, s. 19 ff.

³ Rikets säkerhet och den personliga integriteten, SOU 2002:87. — Justitiedepartementet uppgav i mars 2009 att en lagrådsremiss i ämnet planeras till hösten 2009.

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.⁴

Inom EU tog Sverige tillsammans med tre andra medlemsstater initiativ till ett direktiv 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 omfattades av lagringskyldigheten. Direktivet antogs år 2006 och skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna den 15 september 2007. Dock har ännu våren 2009 någon remiss i ämnet inte överlämnats till Lagrådet.⁵

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. Av större betydelse var att Försvarets radioanstalt 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 bloggofären. I september samma år tillkännagavs en politisk överenskommelse mellan regeringspartierna om integritetsförstärkande tillägg till den beslutade lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2009.

Stereotyp tänkande präglar debatten och lagstiftningsarbetet

Kännetecknande för integritetsskyddsdebatten har varit dess brist på nyanser. Såväl de som gärna betonar vikten av att på ett effektivt sätt komma till rätta med brottsligheten och andra samhällsproblem ("övervakningsanhängarna") som de för vilka värnandet av den personliga integriteten är en hjärtesak ("integritetsvännerna") tenderar att förenkla svårigheterna och bortse från motstående argument. Ytliga schabloner håller sig envist flytande och försvårar en fördjupad debatt.

⁴ Ett effektivare brottmålsförfarande, SOU 2005:117. Åklagarväsendets brottsbekämpning, Integritet — Effektivitet, SOU 2008:87.

⁵ I SOU 2007:76 föreslogs ett genomförande av direktivet i lag- och förordningsform till den 1 januari 2009.

Övervakningsanhängarnas argument

Ett gammalt argument är att den som har rent mjöl i påsen inte behöver bekymra sig för om han är övervakad eller inte. Det står naturligtvis var och en fritt att för sin personliga del bekänna sig till denna kliché. Den står emellertid i uppenbar motsättning till regeringsformen och i synnerhet till Europakonventionen, vars utgångspunkt är att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv oavsett vilket slags mjöl vederbörande har i sin påse.

En annan omhuldad devis är att den svåraste integritetskränkning en människa kan råka ut för att bli utsatt för grov brottslighet, något som i svårighetsgrad endast kan jämföras med att bli skandaliserad i medierna. Från ett individcentrerat perspektiv må uppfattningen vara riktig, men den är till föga hjälp för de svåra avvägningar mellan effektivitet och integritet som måste göras i lagstiftningen. Avvägningsproblemen låter sig inte lösas med hjälp av en så stereotyp formel. Offrens lidande är ett utomordentligt relevant skäl för att tillåta exempelvis hemlig teleavlyssning eller för den delen det ännu icke tillåtna tvångsmedlet hemlig datoravläsning. Dock kan det ju inte vara så att detta lidande får motivera hur omfattande integritetsbegränsningar som helst, i synnerhet inte sådana som riktar sig mot personer som inte ens är misstänkta för brott. Inte heller ger inträffade fall av publicitetsskador utan vidare anledning att rubba den intrikata balans som med stöd av politisk konsensus under lång tid upprätthållits på medieområdet.

”Människor exponerar glatt sitt privatliv på Internet och låter utan betänkligheter sitt beteendemönster registreras av kortläsare. Därför bryr de sig heller inte om den övervakning och kontroll som staten utsätter dem för.” Påståendet är nog i viss mån riktigt, särskilt i fråga om yngre åldersgrupper, för vilka webb- och mobilkameror och idolisering av exhibitionistiska och ibland nära nog nymfomana deltagare i tv-sända tvåloperor har kommit att utgöra naturliga inslag i tillvaron. Å andra sidan får man inte bortse från att det är en stor och principiellt avgörande skillnad mellan att frivilligt upplåta sin privata sfär för insyn och att tvångsvis få sitt liv kartlagt och övervakat av staten. Den som självmant ger upp delar av sin personliga integritet gör det för att uppnå något som värdesätts högre — pengar, trygghet, hälsa, bekvämlighet, social acceptans etc. Inför den av staten påbjudna övervakningen har den enskilde däremot inte någon valmöjlighet alls.⁶

Från statsmakternas sida brukar hävdas att införskaffande och lagring av känslig information om medborgarna inte begränsar rätten till ett privatliv, så länge som informationen inte utnyttjas utan bara finns latent tillgänglig i dataregister eller andra digitala informations-

⁶ Här bortses från att den enskilde genom att avstå från normala aktiviteter såsom bilkörning, telefoning, sjukhusvård och mottagande av bidrag, i viss mån för egen del kan välja bort övervakning och kontroll från det allmännas sida.

lingar. Tanken kom till uppmärksammat uttryck i regeringens lagrådsremiss 2007 om utökad signalspaning. Lagrådet underkände den gången resonemanget med förklaringen att ett intrång i den personliga integriteten ”sker redan genom att staten bereder sig tillgång till teletrafiken och inte först när ett visst meddelande avskiljs för analys”.⁷

Mycket vanlig är också missuppfattningen att något integritetsintrång inte sker så länge som känslig individanknuten information behandlas i behörig ordning av företrädare för det allmänna eller av personer som eljest står under tystnadsplikt. Inställningen att det bara är missbruk av den känsliga informationen som kan innefatta en integritetskränkning, genomsyrar i själva verket en god del av gällande lagstiftning. Naturligtvis bör exempelvis en åklagare ha rätt att ta del av ett för målsäganden kränkande fotografiskt bevismaterial, liksom en läkare måste få kunna tillgodogöra sig chikanerande information om patienten. Men det är ett problem att inte ens lagstiftaren riktigt har velat erkänna att det också i dessa så att säga behöriga fall är fråga om ett ingrepp i målsägandens respektive patientens personliga integritet. Om man inte förstår att det även här finns en konflikt mellan motstående intressen, har man heller inga förutsättningar att balansera dessa mot varandra.

Integritetsvännernas argument

Nära nog varje längre integritetsskyddsvänligt debattinlägg de senaste 40 åren har refererat till George Orwell och hans framtidsskildring *1984*. Fraser som ”Vi lever i ett storebrorssamhälle” och ”Storebror ser dig” är legio i den typen av texter.⁸ Storebror och *1984* har blivit signalord som markerar i vilket läger skribenten hör hemma. Sällan klargörs emellertid på vilket sätt dessa referenser är sakligt relevanta för just det aktuella inlägget. Det ständiga åberopandet av Orwell och hans romanvärld utgör snarast ett hinder för en seriös debatt som syftar till att finna balanspunkter mellan divergerande intressen.

Förutfattade meningar och svepande, obestyrkta påståenden utgör ett annat hinder för en sådan seriös debatt. Exempelvis görs ofta gällande att människor skulle må illa av att bli fotograferade i offentliga miljöer och att de får sin personliga integritet kränkt genom kameraövervakning på gator och torg, i skolor och på allmänna kommunikationsmedel. Dessa åsikter förs inte fram bara i medierna utan är de facto utgångspunkt för en restriktiv lagstiftning, som lojalt, för att inte säga nitiskt tillämpas av berörda myndigheter (länsstyrelserna, kamrarrätterna, Datainspektionen och Justitiekanslern).⁹ Undersök-

⁷ Lagrådets yttrande 2007-02-09, s. 4.

⁸ Jfr författarens exposé över integritetsskyddsdebatten i SOU 2007:22, Del 1, s. 493 ff.

⁹ Hur orimligt stränga reglerna kan vara framgår kanske bäst av att lagen (1998:50) om allmän kameraövervakning endast på vissa villkor tillåter användning av en vanlig dator med inbyggd webbkamera. Det spelar härvid ingen roll att

ningar som nyligen företagits rörande medborgarnas attityder till olika former av övervakning ger en mycket annorlunda bild.¹⁰ En stor majoritet av befolkningen är positivt inställd till allmän kameraövervakning. Långt över 90 procent säger sig inte uppleva denna typ av övervakning som kränkande utan snarare som en väsentlig trygghetsskapande faktor i vardagen.

Motsvarande är förhållandet på andra områden där integritetsvärnerna likt den revolutionära studentvänsstern på 1960-talet gör anspråk på att tala å folkets vägnar. Det gäller exempelvis i fråga om användningen av personnummer, något som befolkningen i hög grad lärt sig uppskatta därför att dess vardagsliv på så sätt förenklas och dess rättigheter effektivt säkerställs.¹¹ Vad man kan konstatera är att dessa övervakningsskeptiska debattörer påfallande ofta tillhör en liten intellektuell elit som i bästa välmening men utan grund tror sig företräda medborgarna.

Ibland bygger påståenden i den offentliga debatten rörande en företeelses integritetsskadliga effekter på ren okunnighet. När för några år sedan möjligheterna utvidgades att föra in uppgifter i DNA-registret förekom ett ganska förvirrat meningsutbyte, som från motståndarnas sida präglades av just okunnighet. DNA-registret utgår (till skillnad från det frivilliga s.k. PKU-registret) inte från blodprover, utan från DNA-profiler från vilka det är tekniskt omöjligt att utläsa andra personliga egenskaper än kön. Ändå framfördes i debatten de mest hårresande teorier om vilken information om mänskliga egenskaper som skulle kunna utvinnas ur DNA-profilerna i takt med forskningens framsteg. En av landets mest kända brottmålsadvokater förklarade t.ex. att han — i likhet med Advokatsamfundet — av integritetsskäl motsatte sig den utvidgade möjligheten med motivering att det är ”väldigt mycket som vetenskapsmännen kan ta fram”.¹²

Inte sällan saknar argumenten från dem som stundligen värnar om den enskildes integritet proportioner. Obenägenheten att bejaka även uppenbart nödvändiga eller rimliga integritetsbegränsningar ger upphov till onödiga diskussioner och flyttar fokus från de väsentliga avvägningsproblemen. Som trivialt men belysande exempel kan nämnas att det finns debattörer som med hänvisning till skyddet för den personliga integriteten konsekvent motsätter sig lagstiftning som skulle ge skolans personal otvetydig rätt att ingripa mot elever som

datorn bara används för privat bruk i den egna bostaden. En integritetsskyddsbedömning skall nämligen undantagslöst först ske (1 §), och om den ger stöd för att bildupptagning får ske skall en tydlig upplysningsskylt sättas upp i rummet. Om också ljud kan tas upp ”skall särskild upplysning lämnas om detta” (3 §).

¹⁰ Se bl.a. den SCB-undersökning som gjordes under tiden september–december 2006 och som finns redovisad i SOU 2007:22.

¹¹ Från 1993 till 2006 fördubblades andelen personer (från 24 till 48 procent) som inte var beredda att godta *någon* minskning i servicenivån om det skulle bli den nödvändiga följderna av en begränsning av personnummeranvändningen, se SOU 2007:22, Del 1, s. 77, samt Del 2, bil. 3.

¹² DN 2005-06-03.

innehar föremål som stör undervisningen eller utgör en fara för säkerheten. På motsvarande sätt finns de som anser att rutinmässig nar-kotikatestning av anstaltsintagna är förkastlig av integritetsskäl.

Ett återkommande påstående är att lagstiftningen är alltför tekno-kratisk, effektivitetsinriktad och blind för människornas djupast lig-gande behov. Om lagstiftaren inte handlade så ensidigt rationellt utan tog mer hänsyn till mänskliga känslor skulle en harmonisk ba-lans uppnås mellan effektivitet och integritet. Som strax skall utveck-las är detta en missuppfattning. Integritetsskyddet har allt att vinna på att debatten blir *mer* förnuftsinriktad och att lagstiftaren agerar *mer* — inte mindre — rationellt.

Mer rationalitet behövs i lagstiftningsarbetet

Alla som över huvud taget intresserar sig för saken ställer förmodli-gen upp på parollen att de integritetsbegränsande inslagen i lag-stiftningen inte bör vara fler eller större än vad som är nödvändigt för att uppnå andra angelägna mål. När det kommer till *vad* som utgör en rimlig nivå och *hur* den skall åstadkommas upphör enigheten. Men situationen är mer bekymmersam än så: Dessa två frågor, särskilt den senare, har knappast ens intresserat lagstiftaren och inte heller uppmärksammats nämnvärt i den allmänna debatten.

En helhetssyn saknas

När det berättigade i ny integritetskänslig lagstiftning skall motiveras sätts denna sällan in i ett större integritetsskyddsrättsligt samman-hang. 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 ba-lans mellan motverkande intressen. Ett proportionalitetsresonemang som stannar därvid är uppenbarligen alltför rudimentärt. Men även en mer omsorgsfull prövning av skäl för och emot en viss integritets-begränsande åtgärd blir otillräcklig och riskerar att slå fel, om lagstif-taren inte tar hänsyn till helheten. Jag skulle därför vilja föreslå ett annat tillvägagångssätt, en metodförändring om man så vill.

Jag utgår härvid från att en övergripande strävan bör vara att lag-stiftningen utformas så att medborgarna inte får uppfattningen att de lever i ett övervakningssamhälle. Om de, egentligen likgiltigt på vil-ken grund, anser att summan av lagens bestämmelser innebär att de-ras privata liv kringskärs och övervakas alltför mycket, får det ogynn-samma 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.¹³ Samti-digt är det naturligtvis angeläget att den lagstiftning som påverkar

¹³ I en Sifo-undersökning som publicerades i GP 2008-08-22 uppgav sig nära var tredje tillfrågad (32 procent) ha fått minskat förtroende för regeringen på grund av dess hantering av FRA-frågan.

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 kunna hålla nere den *totala integritetskränkingsnivån*. 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 casu betonat 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, så vitt 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 terroristdåd eller narkotikasmuggling. Ett utvidgat bruk av kroppsvisitation behöver 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 ett Sverige som är vordet en övervaknings- och kontrollstat.

Vad en helhetssyn betyder i praktiken

Vad skulle den här anvisade metoden få till praktisk konsekvens, förutom att lagstiftaren på ett mer medvetet och rationellt sätt än hittills skulle tvingas pröva ändamålsenligheten av integritetsbegränsande lagstiftning? På brottsbekämpningsområdet skulle det förmodligen 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 gillande¹⁴.

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 liksom att bekämpandet av åtminstone den grövre brottsligheten med utnyttjande av så gott som alla tillgängliga register skulle ha stöd hos befolkningen och därför kunna genomföras utan mycken åkallan av George Orwell och hans romanvärld.¹⁵ 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 informationsamlingar skulle innebära.

¹⁴ I SCB:s nämnda attitydundersökning förklarade sig, kanske något överraskande, 51 procent av de tillfrågade hålla med om följande påstående: *Även om många människor upplever det som integritetskränkande bör hela befolkningen DNA-registreras.*

¹⁵ Som ett led i ett effektivare utnyttjande av befintlig registerinformation kan ses regeringens beslut 2009-03-26 att inrätta en s.k. e-delegation bestående av myndighetscheferna från de största och it-intensivaste myndigheterna, däribland Skatteverket och Rikspolisstyrelsen. Ett syfte med delegationen är att genom förenhetligande av datorsystemen underlätta utbyte av registerinformation mellan myndigheterna.

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 sitt nämnda yttrande 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 till exempel knappast ha kunnat agera 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.¹⁶

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 fördrå eller som i varje fall mer negativt påverkar bilden av övervakningssamhället. Vad man här 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 reduktion 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

¹⁶ Om det, vilket är händelsen i detta autentiska exempel, finns en gemenskapsrättslig förpliktelse i botten måste lagstiftningen självfallet ovillkorligen och lojalt ändå genomföras.

politikområdena — inriktades på att med bevarade effektivitetsmål hålla den totala integritetskränkingsnivån så låg som möjlig. Dock må 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. 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 politiskt beslut som tillkommit utan att nyttan av åtgärden vägts mot dess additiva betydelse för den totala integritetskränkingsnivån.

Borra djupare i integritetsskyddsproblematiken!

Vad som återigen måste beklagas är att inget i den metod som här föreslagits för att åstadkomma en optimal balans hittills har intresserat lagstiftaren. Skilda åtgärder ställs inte mot varandra och viktas inte inbördes i syfte att uppnå en sådan balans.¹⁷ Medborgarnas verkliga åsikter om vad de upplever som integritetskränkande efterfrågas vanligtvis mycket litet, än mindre bekymrar sig lagstiftaren om vilka inskränkningar i integritetsskyddet de är beredda att acceptera för att i gengäld belönas med trygghet, bekvämlighet, lägre kostnader, säker sjukvård, goda statsfinanser etc. Meningsyttringar från medborgarna beaktas på sin höjd då dessa har fått karaktär av folkstorm.

Lagstiftaren har heller inte gått till botten med frågan hur det från integritetssynpunkt bör värderas att en åtgärd har generell räckvidd respektive riktad verkan. Någon allmän gradering av övervakningsteknikers integritetskänslighet beroende på om de är manuellt eller automatiskt identifierande har inte gjorts. Båda frågorna hör samman med det inte heller uppmärksammade spørsmålet om hur bilden av övervakningssamhället påverkas av att en åtgärd får svåra integritetskränkande följdverkningar för ett fåtal personer jämfört med situationen då i stället små integritetsbegränsningar drabbar stora delar av befolkningen. Vad påverkar denna bild mest ofördelaktigt, att *en* oskyldig person utsätts för buggning eller att en miljon personer filmas när de promenerar i Stockholms innerstad? Att dessa och andra relevanta frågor nästan helt har förbigåtts av lagstiftaren synes utgöra en bekräftelse på lagstiftarens ovilja att begagna sig av rationella metoder och tänkesätt.

¹⁷ I prop. 2005/06:178 om buggning finns ett avsnitt där buggning och hemlig teleavlyssning jämförs med avseende på integritetsaspekten, se s. 43 f. Det konstateras att buggning i många situationer är mer integritetsbegränsande, men några egentliga slutsatser härav dras inte.

Den kritik som sålunda kan riktas mot lagstiftaren träffar även dem som i den offentliga debatten på integritetsskyddsområdet brukar framhålla behovet av en effektiv lagstiftning och försvara integritetskänslig sådan. Men också det stora flertalet debattörer som engagerar sig för en hög integritetsskyddsnivå och mot övervakningssamhället saknar i stor utsträckning vilja eller förmåga till rationell analys. Man begår på den kanten det ena strategiska misstaget efter det andra, exempelvis genom att inte göra tydlig skillnad mellan åtgärder som får stora respektive små integritetsbegränsande effekter. Jag har i ett annat sammanhang sagt att man silar mygg och sväljer kameler, en bedömning som alltjämt har fog för sig.¹⁸ Man bagatelliserar människors behov av välstånd, trygghet och bekvämlighet och underskattar deras förmåga att själva dra slutsatsen att detta goda inte kan uppnås utan förhandenvaron av en viss kartläggnings- och kontrollapparat. Över huvud taget undviker även integritetsskyddsvännerna gärna att svara på svåra men relevanta frågor om hur avvägningen närmare besett bör gå till när skyddet för den personliga integriteten hotas. Inte heller brukar man fundera mycket över vilket värde det har för medborgarna att komma i åtnjutande av nyttigheter som kan uppnås endast till priset av ett försämrat sådant skydd. Resultatet blir en ytlig, schablonartad och slagordsbetonad debatt där fundamentala samband går förlorade och där rättvisa inte ges åt båda sidors skarpaste argument.

Det är därför av stort värde att fler förnuftiga röster gör sig hörda i integritetsskyddsdebatten. Vad som behövs är en mångfacetterad allmän diskussion och en tvärvetenskaplig diskurs med bredd och djup, som komplement till det ganska förutsebara ordkrig som brukar bryta ut när nya integritetskänsliga lagförslag läggs fram eller när Datainspektionen utfärdar ännu ett föreläggande för en skola att upphöra med kameraövervakning. Det engagemang jag efterlyser kan mycket väl vara inriktat på praktiska resultat och avse sådant som tillsynsmyndigheternas roll, de så kallade registerförfattningarnas betydelse, barns integritetsskydd, hur man kan stärka integritetsskyddet genom mer sofistikerade men mindre utpekande identifieringstekniker eller hur informationshanteringen inom och mellan myndigheter kan förbättras utan att försämma den personliga integriteten. Över huvud taget är teknikens möjligheter och faror för integritetsskyddet ett försummat kapitel. Här kan exempelvis påminnas om de åtminstone teoretiskt ganska goda möjligheter som medborgarna har att med hjälp av kodning, störningsapparat och liknande skydda sitt eget och sin familjs privatliv.

Men mycket juridiskt grundarbete återstår också. Europakonventionen står härvid i förgrunden. Svensk rätt tillgodoser ännu inte fullt ut konventionsgrundade anspråk på kompensation för integritetskränkningar, och allmänt gäller att frågan om hur konventionskraven

¹⁸ SvJT 2007 s. 127 ff.

återspeglas i lagstiftningen är otillräckligt övervägd. Det hittills föga uppmärksammade spørsmålet huruvida lagstiftningen på ett mer metodiskt sätt bör inriktas på att reducera intrycket av Sverige som övervakningsstat och hur det i så fall bör gå till, har jag själv berört i det föregående. Vissa grundläggande svårigheter vid integritetsbegränsande lagstiftning har tidigare på ett intresseväckande sätt behandlats i denna tidskrift, men även på den punkten bör finnas åtskilligt att tillägga.¹⁹ Andra aspekter på brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet har relativt nyligen redovisats i SvJT:s temanummer 1/2007 vilket bör kunna ge uppslag för ytterligare reflektion och debatt.

En fördjupad juridisk diskussion bör emellertid ingalunda begränsas till brottsbekämpningsområdet utan också omfatta integritetskänsliga företeelser inom exempelvis socialtjänst, hälso- och sjukvård, forskning och arbetsliv. En väsentlig del av de svåraste integritetsövergreppen äger i dag rum i medierna och på Internet. Ändå brukar debatten om mediernas respektive lagstiftarens ansvar sällan avkasta något nytt. Även på detta område vore en fördjupad diskussion välkommen, särskilt som frågan bara översiktligt har berörts i Integritetsskyddskommitténs betänkanden.

För den humanistiskt-vetenskapligt inriktade erbjuder integritetsskyddsproblematiken ett rikt och delvis obeträtt forskningsfält. Inte mycket av vikt har tillkommit på svenska sedan professor Stig Strömholm år 1971 i denna tidskrift publicerade sitt arbete *Integritetsskyddet. Ett försök till internationell lägesbestämning*. De helt grundläggande frågorna om den personliga integritetens väsen, begreppets skiftande innebörd över tiden och synen på statens respektive medborgarnas skyldigheter och rättigheter i förbindelse härmed har ägnats förvånansvärt lite uppmärksamhet. Med viss rätt skulle man därför kunna hävda att såväl den allmänna debatten som lagstiftarens ambitioner att skydda den personliga integriteten bygger på oklara förutsättningar. Vad är det som närmare besett behöver skyddas? I vad mån överensstämmer det konceptet med medborgarnas egen uppfattning — i den mån man alls kan tala om en någotsånär enhetlig sådan — och vilken betydelse bör den uppfattningen tillmätas i lagstiftningen? Förstår medborgarna sitt eget bästa när de exempelvis säger nej till utvidgad signalspaning men ja till utbyggd kameraövervakning och gärna lägger ut sina familjebilder på Internet? Hur stor skillnad kan man i ett upplyst samhälle göra mellan å ena sidan vad statsorganen bedömer vara till det allmännas och medborgarnas bästa och å andra sidan medborgarnas egen uppfattning härom? Den sistnämnda frågan har generell räckvidd men är i högsta grad relevant när det gäller integritetsskyddets utformning.

Redan dessa frågor, nedtecknade som det föll sig men inspirerade av den aktuella integritetsskyddsdebatten, visar på behovet av en på

¹⁹ Se bl.a. Ludvig Beckman, *Godtagbart i ett demokratiskt samhälle? De hemliga tvångsmedlen och rätten till personlig integritet*, SvJT 2006 s. 1–22.

samma gång mångsidig och fördjupad diskussion och forskning till gagn för den lagstiftning som styr förhållandet mellan stat och medborgare och inbördes mellan medborgarna. Det föreliggande temanumret är ett lika viktigt som välkommet bidrag till den diskussionen.