

# Integritet



*Redaktörer*  
KURT ALMQVIST  
& P J ANDERS LINDER

*Axel och Margaret Ax:son Johnsons  
stiftelse för allmännyttiga ändamål*



## Integritetsdebatten handlar om fel saker

OLLE ABRAHAMSSON

★

Med ojämna mellanrum blossar debatter om integritetsskyddet upp, det har vi vant oss vid genom åren. För närvarande upprörs många av den amerikanska underrättelsetjänstens avlyssning av tele- och datatrafik runtom i världen. I Sverige har dock just den frågeställningen inte förmått engagera lika mycket som på andra håll. Förklaringen torde, som Mark Klamberg nyligen påpekade, vara att det här i landet fördes en motsvarande debatt om FRA-lagen redan i mitten av 00-talet. Den striden förlorade integritetsvännerna, och det är bara att hålla med Klamberg om att det inte är mycket att göra åt den saken nu i efterhand.

Överhuvudtaget var 00-talet ett årtionde präglad av ett intensivt lagstiftande som försämrade integritetsskyddet. Polisen fick möjlighet till buggning och till tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte. Ribban för hemlig teleavlyssning sänktes, dna-registren byggdes ut, sekretesskyddet mellan en rad fristående myndigheter försvann och det gavs vidgade möjligheter för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna ut uppgifter till de brottsutredande myndigheterna. I spåren av bombdåden i Madrid och London tog Sverige i EU initiativ till ett direktiv om lagring av trafikdata. Sverige hade sedan så svårt att implementera direktivet att EU-domstolen utdömde dryga böter, men småningom kom i alla fall den erforderliga lagstiftningen på plats. Den innebär att teleoperatörerna är skyldiga att för polisens räkning lagra uppgifter om sina kunders tele- och da-



takommunikation. En stor debatt orsakade också den så kallade Ipredlagen som syftar till att komma åt dem som ägnar sig åt olovlig fildelning. Piratpartiets framgångar i Europaparlamentsvalet år 2009 kan till stor del förklaras av ett folkligt motstånd mot den lagstiftningen. Och till detta kom alltså år 2008 den lag som ger Försvarets radioanstalt befogenhet att bedriva signalspaning i tele- och datakablar.

Som ett slags motvikt till detta våldsamt uppskruvade reformarbete tillsatte regeringen år 2004 en parlamentarisk kommitté som skulle kartlägga och värdera integritetsskyddet på i princip alla områden. Jag var ordförande i denna kommitté som arbetade i nära fyra år och producerade inemot 1 500 betänkan-desidor. För regeringen kom det förmodligen som en överraskning att kommittén var så frän i sin kritik som den faktiskt var. Kommittén konstaterade att lagstiftningen präglas av brist på helhetssyn och kommer till utan någon egentlig värdering av de integritetsskadliga effekterna. I den mån sådana effekter alls uppmärksammas vägs dessa inte på ett seriöst sätt mot behovet av ny lagstiftning. Någon proportionalitetsprövning förekommer nästan inte alls. Kommittén gav alltså klart underbetyg åt det sätt på vilket ny lagstiftning tas fram, och kommittén slog också fast att integritetsskyddet generellt sett är svagt.

Kommitténs kritik fick politisk tyngd genom att ledamöterna från samtliga riksdagspartier enhälligt ställde sig bakom kommitténs bedömningar. Regeringen lovade redan i 2007 års budgetproposition bättring och förklarade att i fortsättningen skulle man bara vidta integritetsbegränsande åtgärder som var proportionerliga, nödvändiga och ändamålsenliga. Men det var så dags då, när 00-talets omfattande reformarbete i stort sett redan var avklarat.

För att sätta press på statsmakterna föreslog kommittén en grundlagsändring om att varje medborgare skall vara gentemot staten skyddad mot betydande intrång i sin personliga integritet, om intrånget avser övervakning eller kartläggning som sker utan samtycke. Som Clarence Crafoord har redogjort för i Ax-ess nr 8/2013 står det nu så i regeringsformen, och effekten är bland annat att regering och riksdag är tvungna att på ett myck-

et mer ingående sätt än tidigare väga fördelarna mot nackdelarna om man vill införa nya begränsningar i den personliga integriteten.

Kommittén konstaterade också att det fanns en uppenbar lucka i lagstiftningen när det gällde vissa former av integritetskränkande fotografering och filmning och föreslog därför ett straffstadgande om förbud mot olovlig fotografering. Från den 1 juli i år finns en sådan bestämmelse i brottsbalken.

Däremot avstod kommittén från att föreslå en generell möjlighet att föra rättslig talan mot varjehanda typer av integritetskränkningar. En anledning var att en sådan bestämmelse ändå bara skulle ha blivit en halvmesyr eftersom kommittén inte hade fått mandat att befatta sig med publicitetsskador, det vill säga de ibland mycket grova integritetskränkningar som sker i de grundlagsskyddade medierna och som det oftast är utsiktslöst för de drabbade att få upprättelse för. Den frågan skulle istället övervägas av Tryck- och yttrandefrihetskommittén. Men när den djupt oeniga kommittén ifjol lade fram sitt slutbetänkande fanns inget sådant med.

Den kommitté som jag ledde pekade i sin analys på en felaktig metodik och strukturella brister som leder till att integritetsskyddsaspekterna beaktas alltför lite redan när lagstiftningen utarbetas. I det följande skall jag göra några mer personliga reflektioner, där jag drar ut tankegångarna ännu längre än vad kommittén ansåg sig ha möjlighet till.

För det första menar jag att det bör vara ett övergripande mål att medborgarna så lite som möjligt skall känna att de lever i ett övervakningssamhälle. Enstaka åtgärder på något visst område har härvid mindre betydelse. Istället är det den sammantagna effekten av lagstiftningen inom alla samhällssektorer som avgör i vilken grad medborgarna upplever att deras privata liv kringskärs och övervakas. En sådan helhetsbaserad metod förutsätter att man jämför olika integritetsbegränsande åtgärder och viktar dem inbördes. Man får då en skala som går från åtgärder som medför bagatellartade begränsningar av den personliga integriteten till – i andra änden av skalan – åtgärder som får svårartade och djupgående skadeverkningar.



Parallellt bör man rangordna åtgärdernas effektivitet i förhållande till ändamålet. För givetvis är det så att en integritetsbegränsande åtgärd framstår som mer motiverad om den verkligen leder till ett samhällsnyttigt mål än om resultatet är mer osäkert. Tag som exempel en så grovt integritetskränkande åtgärd som obligatorisk kroppsbesiktning av flygresenärer. Om något sådant införs utan en mycket stark hotbild förstärker det medborgarnas känsla av att befinna sig i en övervaknings- och kontrollstat. Men om de är övertygade om att obligatorisk kroppsbesiktning effektivt sätter stopp för sabotage och kapningar *som annars skulle ha skett*, då uppfattas lagstiftningen inte i första hand som ett integritetsövergrepp utan som en nödvändig trygghetsskapande åtgärd.

Men också relativt obetydliga integritetsbegränsningar kan förstärka bilden av Storebrorssamhället om befolkningen inte upplever åtgärderna som tillräckligt motiverade. Ett exempel är de återkommande folk- och bostadsräkningar – den första genomfördes redan år 1960 – som genom åren har mötts av omfattande protester, trots att de integritetskränkande inslagen har varit rätt blygsamma. Problemet är att befolkningen inte fullt ut förstår den samhällsnyttiga poängen med att fylla i blanketter och svara på frågor om hur många som bor i lägenheten, antalet rum man disponerar och så vidare. Dessa i och för sig tämligen harmlösa folk- och bostadsräkningar bidrog därför till att förstöra bilden av ett Sverige där medborgarna lever sitt liv i frihet utan onödig övervakning och kartläggning.

En helhetsbaserad metod innebär att man hela tiden ger akt på det totala övervakningstrycket och förutsätter att man dels förmår skilja mellan små och stora integritetskränkningar, dels tar hänsyn till graden av effektivitet och folklig acceptans. Ett sådant tänkande förekommer nästan aldrig i lagstiftningsarbetet. Men om metoden togs på allvar, vad skulle den betyda i praktiken?

På brottsbekämpningsområdet skulle den förmodligen leda till en kraftigt utvidgad användning av allmän kameraövervakning och av dna-registren. Båda dessa metoder har polisen stor nytta av i sin utredningsverksamhet och de fungerar också i viss

utsträckning brottspreventivt. Metoderna är billiga och enkla att använda, och de skulle framför allt kunna genomföras i stor skala med en befolkningsmajoritets fulla gillande. Folk i allmänhet uppfattar nämligen varken öppen kameraövervakning eller dna-registren som uttryck för Storebrorssamhället.

Integritetsskyddskommittén gjorde tillsammans med SCB en brett anlagd attitydundersökning. När det gällde kameraövervakning på allmän plats visade det sig att en stor majoritet ville ha mer av den varan, om så syftet bara var att komma åt mindre allvarlig brottslighet som klotter och snatteri. 90 procent upplevde överhuvudtaget inte allmän kameraövervakning som integritetsstörande utan såg den som en väsentlig trygghetsskapande faktor i vardagslivet.

Med dna-registren var det ungefär samma sak, även om det var fler som ansåg att utnyttjandet av de registren var känsligt från integritetssynpunkt. Men faktum är att så många som 51 procent av de svarande ansåg att hela befolkningen borde dna-registreras.

En annan ganska omedelbar följd av ett proportionalitets- och helhetstänkande skulle bli att polisen gavs möjlighet att i sin spanings- och analysverksamhet fullt ut använda sig av befintliga misstankeregister och andra redan inhämtade uppgifter, även om uppgifterna från början har inhämtats för andra ändamål. Idag är sådan användning strikt begränsad, fastän det inte råder något tvivel om att polisiär registerspaning är en synnerligen kostnadseffektiv metod. Det råder heller inget tvivel om att en stor majoritet av befolkningen gärna skulle se att polisen fick använda sig av så gott som alla tillgängliga register för att klara upp begångna brott och förhindra nya. Fullt så långt är det av andra skäl uteslutet att gå, men en god början kan vara att slopa sekretessgränserna mellan polisen och övriga så kallade blåljusmyndigheter.

Om statsmakterna betedde sig rationellt borde de alltså bygga ut användningen av kameraövervakning, dna-registren och spaning i befintliga register. Då skulle brottsbekämpningen bli mer effektiv utan att landet fick en nämnvärt mer negativ prägel av övervakningsstat. En viktig poäng med att på detta sätt öka



OLLE ABRAHAMSSON

den polisiära effektiviteten är att det då blir möjligt att minska användningen av sådana metoder som medborgarna betraktar som mer eller mindre otäcka utslag av Storebrorssamhället. En sådan metod är buggning, som efter stor politisk vanda infördes den 1 januari 2008. Men buggning är en kostnads- och personalkrävande metod och den är tekniskt svår att använda. Buggning är därför varken ett vanligt eller kostnadseffektivt brottsbekämpningsinstrument, ändå står buggningen för en stor del av befolkningen som en tung symbol för övervakningsstaten.

Vad som gör buggning, hemlig teleavlyssning, signalspaning och lagring av trafikdata så relativt skrämmande i allmänhetens ögon är att det handlar om åtgärder som syftar till att inhämta ny information om medborgarna. Detta uppfattas som ett snokande i deras privatliv och ger folk en olustig känsla av att aldrig riktigt veta om de är övervakade eller inte. Som inte minst signalspaningsdebatten visade är människor i allmänhet kritiska till att myndigheterna samlar in och lagrar känslig information om dem, även om de rent förnuftsmässigt inser att risken är liten, kanske inte ens beaktansvärd, att informationen någonsin kommer att utnyttjas.

Jag menar alltså att det skulle vara ett rationellt beteende från det allmännas sida om man i brottsbekämpningen satsade mer på de metoder som har störst folklig acceptans, framförallt metoder som bygger på att man utnyttjar redan befintlig information. Då skulle man så att säga frigöra utrymme som kan begagnas för att minska användningen av de integritetsbegränsande åtgärder som folk är mest misstänksamma mot. Man kan också säga att man på så sätt kan sänka den upplevda totala integritetskränkningsnivån utan att det sker till priset av en lägre effektivitet i brottsbekämpningsarbetet.

Det jag nu har argumenterat för innebär i första hand en kritik mot hur lagstiftaren betar sig på områden där man bör ta hänsyn till integritetsaspekterna. Men jag är också kritisk till mycket i den allmänna debatten. Också där saknar jag ett sinne för proportioner. Man silar mygg och sväljer gladeligen kameler. En sådan kamel som till en början inte orsakade mycket debatt alls var just det tidigare nämnda allomfattande trafikdatalag-

ringsobligatoriet. Ändå innebär det att ofantliga mängder information om medborgarnas förhållanden samlas in och ställs till myndigheternas förfogande, trots att bara en försvinnande liten del slutligen blir föremål för granskning. Det var få som genast förstod att den stora integritetsförlusten här består i att all denna information görs tillgänglig för staten, inte att en mikroskopisk del av informationen tas fram och används för att klara upp brott.

När väl diskussion om trafikdatalagringen kom igång här i Sverige – vilket inträffade så sent att det inte längre fanns någon möjlighet att påverka det bakomliggande, av Sverige initierade EU-direktivet – handlade den till stor del om hur lång tid operatörerna skulle tvingas lagra informationen. Regering och riksdag bestämde sig slutligen för minimitiden sex månader, utredaren hade föreslagit ett år. Jag anser att man istället borde ha utsträckt tiden till det tillåtna maximumet på två år. Det skulle radikalt ha ökat den polisiära nyttan men bara marginellt ha försämrat integritetsskyddet ytterligare. Den stora integritetsskadan var ju redan skedd genom tillgängliggörandet som sådant. Det är den här typen av analyserande och rationella argument som jag menar lyser med sin frånvaro i integritetsdebatten. Att inte heller våra lagstiftare förmådde se med mer kylig blick på frågan är sorgligt och måste till icke ringa del tillskrivas en beklaglig brist på politiskt mod.

Om det finns svalda kameler i integritetsdebatten så finns det också gott om silade mygg. Vanligt folk gillar av goda skäl kameraövervakning på gator och torg, men de tillståndsgivande myndigheterna och även vad man skulle kunna kalla den intellektuella debatteliten tycks mena att övervakningen är ett farligt angrepp på den personliga integriteten. Användningen av gen-tester i sjukvården räddar liv men användningen bromsas, eftersom det finns de som anser att integritetsriskerna är för stora. Rutinmässig narkotikatestning av intagna på anstalter tycker många är förkastligt av integritetsskäl. Och varje gång frågan kommer upp om vad lärarna får göra för att upprätthålla ordning och säkerhet i klassrummet, såsom att förbjuda störande användning av mobiltelefoner, höjs varnande röster



OLLE ABRAHAMSSON

för att elevernas personliga integritet måste skyddas. Man skulle önska att all denna energi istället inriktades på att motverka de reella integritetskränkningarna i samhället, de som riskerar att landet på allvar utvecklas till en övervakningsstat.

Somliga menar att vi redan är där. Men var lugn för att det kan bli värre, mycket värre, särskilt om de yttre hoten mot centrala samhällsfunktioner skulle öka dramatiskt. Faran är då att regering och riksdag inför nya och starkt integritetsbegränsande åtgärder som ändå visar sig vara tämligen verkningslösa. Statsmakterna skulle exempelvis kunna få för sig att myndigheterna måste ges rätt att i stor skala koppla in sig på medborgarnas datorer. Av staten sanktionerad buggning av datorer, alltså. Ett sådant scenario är ju minst sagt obehagligt. Därför gäller det för alla aktörer att när nästa stressade krissituation uppkommer hålla huvudet kallt och handla mer rationellt än känslomässigt. Inte minst bör den intellektuella debatteliten ta ett större ansvar. Det gör den inte om den reflexmässigt åkallar George Orwell och hans romanvärld varje gång det installeras fler kameror i varuhus och tunnelbanestationer eller ett annat lands dna-register på ömsesidig basis görs tillgängligt för svenska brottsutredande myndigheter. Än viktigare är dock att lagstiftaren agerar med ett större mått av förnuft kombinerat med mod än vad vi har sett prov på det senaste årtiondet.