



Justitiedepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

ju.registrator@regeringskansliet.se
sara.ahmed@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2016:41 Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över den statliga utredningen Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén, SOU 2016:41. Remissvaret baserar sig på ett underlag från Juridiska institutionen.

Sammanfattning

Umeå universitet anser att utredningen har gjort en omfattande och viktig kartläggning av riskerna för intrång i den personliga integriteten som tydligt illustrerar de ökade integritetsrisker som föreligger i samhället. Umeå universitet anser dock att utredningen i sin sammanfattande analys av integritetsriskerna inom respektive område tydligare borde separerat makroperspektiv (risken för att någon blir föremål för intrånget) och mikroperspektiv (effekten för den individ som blir föremål för den). Därtill har rättsliga och andra aspekter i utredningen blandats på ett sätt som kan bidra till att slutsatserna i vissa delar blir oklara eller riskerar att ge en missvisande bild av effekterna av vissa intrång i den personliga integriteten. Umeå universitet ställer sig till viss del frågande till utredningens syn på individens egna skyddsåtgärder, och efterfrågar också ett tydligare genomslag av utredningens konstaterade risker för en framtida utveckling mot mindre respekt för mänskliga rättigheter i Sverige och omvärlden. Umeå universitet anser dessutom att vissa aspekter rörande teknikutvecklingen kunde berörts ytterligare, att den kunskapsöversikt som gjorts har vissa svagheter och att vissa integritetsrisker inom de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet inte har berörts.

Inledande synpunkter

Umeå universitet anser att utredningen har gjort en omfattande och viktig kartläggning av riskerna för intrång i den personliga integriteten utifrån ett synnerligen svårt uppdrag. Umeå universitet menar också att det finns ett behov av den typ av kartläggningar som utredningen fått i uppdrag att göra, liksom ett behov av större helhetsperspektiv i förhållande till integritetsfrågor i lagstiftningssammanhang. Utifrån omfattningen av utredningens kartläggning har Umeå universitet valt att i huvudsak fokusera sina synpunkter på en övergripande nivå och peka på ett antal punkter där universitetet menar att det föreligger vissa oklarheter eller brister. Dessa mer övergripande påpekanden ska dock ses i ljuset av att utredningen genom regeringens direktiv givits en svår uppgift och att det i utredningen lyfts fram många viktiga och relevanta risker för integritetsintrång i olika specifika sammanhang. Umeå universitet menar att utredningen som helhet visar på de påtagliga riskerna för integritetsintrång som finns i samhället samt behovet av att ta integritetsfrågor på större allvar i det fortsatta lagstiftningsarbetet.



2.4 Kommitténs bedömning av riskerna för den personliga integriteten

Utredningen påpekar under 2.4 att en traditionell riskbedömning ”innehåller dels en bedömning av sannolikheten för att en viss händelse ska inträffa, dels en bedömning av konsekvenserna av denna händelse” (s. 40). Utredningen har sedan brutit ned sin riskbedömning i ett antal faktorer. Umeå universitet anser på ett övergripande plan att utredningens val av analysverktyg och perspektiv bidrar till att slutsatserna i vissa delar blir oklara, eller till och med kan uppfattas som missvisande i fråga om vissa intrång. Detta har sin grund i att utredningen i sin analys blandar makroperspektiv (risken för att någon blir föremål för intrånget) och mikroperspektiv (effekten för den individ som blir föremål för den). Därtill menar Umeå universitet att en diskussion om den personliga integriteten måste förhålla sig till att detta är en nationellt och internationellt skyddad rättighet, vilket kan göra det problematiskt att blanda omständigheter som har en konkret betydelse i en rättslig bedömning av ett integritetsintrång och andra faktorer som den statistiska risken att drabbas.

För att illustrera problematiken har Umeå universitet valt utredningens analys av riskerna för integritetsintrång rörande brottsbekämpande myndigheters tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation (avsnitt 18.5)

I detta sammanhang konstaterar utredningen att ”såväl lagringen som utlämnandet av uppgifter [innebär] ett stort intrång i enskildas personliga integritet. De lagrade uppgifterna är många gånger av sådan karaktär att de sammantaget ger möjlighet att dra mycket detaljerade slutsatser om enskildas privatliv, bl.a. om deras vanor i vardagslivet, dagliga förflyttningar och sociala relationer” (s. 493). Detta är i Umeå universitets mening en rimlig beskrivning av integritetsintrånget av denna typ av åtgärd. När myndigheterna får tillgång till sådana uppgifter har således ett konkret och långtgående intrång i den personliga integriteten redan skett – risken har således realiserats. Om utredningen skulle vara konsekvent i bruket av ett individperspektiv går det rimligen inte att komma fram till något annat än en långtgående negativ effekt för den personliga integriteten ur ett individperspektiv. Ur ett rättsligt hänseende har ett rättighetsintrång skett som måste kunna rättfärdigas utifrån krav på lagstöd, behov och proportionalitet.

Utredningen tar dock hänsyn till ett antal faktorer varigenom en mer övergripande risk för den personliga integriteten bedöms. Utifrån utredningens angreppssätt blandas integritetsintrånget i mikroperspektiv med en analys av integritetsrisken i makroperspektiv. Därigenom blir det individperspektiv utredningen säger sig använda otydligt. Trots att utredningen inte säger sig väga in nyttan av företeelsen, lyfts denna nytta fram i olika sammanhang, exempelvis hur ”tillgången till uppgifter om elektronisk kommunikation är av mycket stor betydelse i nästan all verksamhet som rör utredning av allvarlig brottslighet” (s. 492). Därutöver tar utredningen hänsyn till att sannolikheten för att ”gemene man ska träffas av åtgärden liksom att företeelserna är väl reglerade och att risken för oönskad spridning är låg” (s. 518). Slutsatsen blir att ”viss risk” föreligger för den personliga integriteten.

Umeå universitet anser att det i sammanhanget är viktigt att göra en tydlig åtskillnad mellan 1) intrångets djup, vidd och effekter för den enskilda individen, och 2) om den rättsliga regleringen och tillhörande rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga för att minimera risken för missbruk och inslag av godtycke, samt 3) om intrånget går att rättfärdiga utifrån de intressen som ligger till grund för det, dvs. det som i rättsligt hänseende brukar behandlas inom en behovs- och proportionalitetsbedömning.

Den statistiska risken för ”gemene man” att bli föremål för åtgärden saknar rimligtvis betydelse utifrån perspektivet från den individ som faktiskt blir föremål för åtgärden. Det är också i sammanhanget



viktigt att påpeka att rätten till personlig integritet på många sätt har en särskild betydelse för förhållandevis marginaliserade grupper i samhället som löper större risk än "gemene man" att utsättas för åtgärder eller diskriminering till följd av den information som inhämtas. En statistiskt liten risk att drabbas för en majoritet i samhället kan således dölja en större risk att drabbas för vissa grupper vilket exempelvis illustreras av polisens s.k. "rom-register". Detta förtar i Umeå universitets mening inte betydelsen av en statistisk riskbedömning ur ett samhällsperspektiv, men enligt universitetets mening bör den hållas åtskild från bedömningen ur ett individperspektiv och nyanseras.

När det gäller olika former av rättssäkerhetsgarantier vill Umeå universitet också påpeka att även andra personer (s.k. tredje person) än den person som egentligen är föremål för en åtgärd utsätts för integritetsintrång. Dessa personer omfattas inte av skyldigheten att i efterhand få underrättelse om att övervakning eller avlyssning av dem har skett, och lever i okunskap om detta (jfr utredningens synpunkter på s. 521).¹

Enligt Umeå universitets mening hade det varit fördelaktigt om utredningen redovisat varje faktor för sig snarare än att väga samman så många svärförenliga faktorer i en sammanfattande bedömning. Detta hade tydligare upprätthållit det individperspektiv som utredningen förutsatts utgå ifrån men som inte tillräckligt tydligt definierats av utredningen. Dessutom hade utredningens slutsatser i Umeå universitets mening blivit tydligare redovisade och lättare att använda i kommande lagstiftningsåtgärder.

3.3.3 Den enskildes egna skyddsåtgärder

Utredningen lyfter i avsnitt 3.3.3 fram svårigheterna för enskilda att skydda sin egen integritet. Utredningen ansluter sig till den bedömning som gjorts i bilaga 4 till utredningen där det konstateras att "som konsument försöka skydda sin privata sfär genom olika medel, blir ofta så opraktiskt och kostsamt att det aldrig står som ett reellt alternativ för andra än grovt kriminella. Denna grupp av individer kan tänkas vidta långtgående åtgärder för att undvika att lämna elektroniska fotspår, innefattande att uteslutande använda kontanter, att alltid bruka anonymiseringstjänster på internet och oregelbundet byta mellan olika mobiltelefoner och oregistrerade SIM-kort på olika platser, och också hålla apparaterna avstängda då de inte behövs."

Umeå universitet instämmer i att det visserligen kan vara mycket svårt för konsumenten/medborgaren att genom egna medel helt skydda sin privata sfär från insyn. Det finns dock, menar Umeå universitet, goda möjligheter för individen att med enkla medel välja tjänster och verktyg som kommer en bit på väg. Såväl anonymiseringstjänster på internet som kommunikationstjänster som erbjuder end-to-end kryptering finns tillgängliga till en låg eller närmast obefintlig kostnad och kan ofta användas utan tekniska svårigheter för användaren. I det sammanhanget är det olyckligt att utredningen uttrycker sig om sådana åtgärder som om de framför allt är ett alternativ för "grovt kriminella". Tvärtom kan de vara ett enkelt och förhållandevis effektivt första steg för att skydda sin kommunikation från otillbörlig insyn från utomstående, liksom ett sätt för konsumenterna att åtminstone i viss utsträckning värna sina privatliv från exempelvis annonsörer och andra på nätet som vill spåra dem.

¹ Se Landström, Lena, *Hemliga tvångsmedel i brottsutredande syfte – Vem kan säga nej?* Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland, Nr. 5–6, 2015, s. 503–505.



Det är viktigt att inte lägga ansvaret på individen för att säkerställa ett skydd för privatlivet, men utredningens resonemang i detta avseende framstår som allt för onyanserade. Umeå universitet anser istället att behovet av informationsinsatser för att visa på möjligheterna att som konsument/medborgare skydda sig mot insyn borde ha lyfts fram.

3.3.11 Personlig integritet ett viktigt värde för hela samhället

Utredningen är utifrån sina direktiv bunden till ett individperspektiv. Samtidigt pekar utredningen i avsnitt 3.3.11 på att "ytterligare en risk består i ett eventuellt framtida, men långt ifrån omöjligt, scenario där mänskliga rättigheter inte längre upprätthålls på samma sätt som i dag, i Sverige eller i länder som vi samarbetar med och till vilka uppgifter flödar relativt fritt. De stora möjligheter som finns för myndigheter och företag att kartlägga enskilda, kan då komma att användas på sätt som kan vara mycket negativa för den enskilde" (s. 62).

Umeå universitet finner det lovvärt och angeläget att riskerna för ett framtida samhälle där mänskliga rättigheter inte upprätthålls eller respekteras i samma utsträckning lyfts fram. Historien visar på flera exempel när existerande datasamlingar har använts på ett tidigare otänkbart sätt av nya, mindre demokratiskt lagda regimer.² Tyvärr får inte observationen tillräckligt genomslag i den analys som utredningen gör där rättssäkerhetsgarantierna i den nuvarande lagstiftningen i utredningen tillåts dämpa bedömningen av den övergripande integritetsrisken. Detta blir särskilt påtagligt i fråga om vissa tvångsmedel som i stor utsträckning blir beroende av en tydlig tillit till de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis den s.k. inhämtningslagen. Umeå universitet menar att de risker som utredningen nämner i 3.3.11 hade förtjänats lyftas fram tydligare i de individuella analyser som utredningen gör inom specifika områden.

3.4 Teknikutvecklingen

Umeå universitet menar att utredningen i sin analys av teknikutvecklingen inte tagit tillräcklig hänsyn till den risk som föreligger när en teknikneutral lagstiftningsmetod väljs i sammanhang där myndigheter ges mandat att hämta in uppgifter som innebär integritetsintrång. Medan en teknikneutral lagstiftningsmetod kan lämpa sig i sammanhang som rör skyddet för individens uppgifter, kan den tvärtom i fråga om myndigheters befogenheter få som följd att teknikutvecklingen styr det konkreta integritetsintrånget av myndigheternas agerande. Därigenom tappar lagstiftningen sin koppling till lagstiftarens intresseavvägningar och osäkerhet kan uppstå rörande myndigheternas befogenheter.³ Istället förskjuts intresseavvägningarna från lagstiftaren till myndigheterna (och domstolarna) som vid rättstillämpningen har att göra en behovs- och proportionalitetsbedömning. I praktiken riskerar ett för stort inslag av teknikneutralitet i lagstiftning som ger befogenhet till integritetsintrång bidra till

² Se exempelvis Seltzer, William & Margo Anderson, *The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses*, Social research, vol. 68, Nr 2, 2001, 481–510.

³ Se allmänt Ohm, Paul, *The Argument Against Technology-Neutral Surveillance Laws*, Texas Law review, vol. 88, 2010, 1685–1713; Koops, Bert-Jaap, *Should ICT Regulation be Technology-Neutral?*, i Bert-Jaap Koops, et. al. (red.), *Starting Points for ICT Regulation – Deconstruction of Prevalent Policy One-Liners*, IT & Law Series vol. 9, T.M.C. Asser Press, Haag, 2006, 77–108.



rättslig osäkerhet och godtycke, och således innebära problem ur såväl ett legalitetshänseende som i fråga om lagstiftningens proportionalitet.⁴

3.5 Kunskapsläget

Utredningen lyfter utifrån den kunskapsöversikt som gjorts av Lunds universitet fram problemet med allt för avgränsade vetenskapsområden som inte tar lärdomar av relevant forskning inom andra områden. Särskilt pekar utredningen på att den juridiska forskningen inte tagit hänsyn till lösningar från tekniska vetenskaper. Kunskapsöversikten och den studie som ligger bakom den har dock i Umeå universitets mening blivit lidande av vissa metodologiska felsteg. Kunskapsöversikten har enligt s. 747–750 i utredningen avgränsat sig till artiklar publicerade efter genomgången peer-review i engelskspråkiga vetenskapliga tidskrifter som finns indexerade i *Scopus* och *Web of Science*. Här bör det poängteras att den svenska rättsvetenskapliga forskningen av tradition publicerar sig i monografier, och i den utsträckning den publicerar sig i artikelform inte sällan publiceras i svenska eller nordiska tidskrifter eftersom den vänder sig till en svenska eller nordiska avnämare. Författarna till kunskapsöversikten lyfter förvisso fram att exempelvis avhandlingar är vetenskapligt granskade och kan innehålla relevant forskning som inte innefattas i översikten, men antyder å andra sidan att de publikationer som finns på svenska i regel inte är vetenskapliga då de inte genomgått peer-review. Här vill Umeå universitet framhålla att det stora flertalet rättsvetenskapliga tidskrifter i Sverige sedan ett antal år erbjuder peer-review, samt att flera nordiska, högt rankade tidskrifter, möjliggör publicering på svenska med peer-review. Att dessa tidskrifter inte nödvändigtvis är indexerade i de databaser studien avgränsat sig till frantar inte artiklarna deras vetenskapliga kvalitet. Kunskapsöversiktens avgränsningar är möjligtvis motiverade ur en rent arbetsekonomisk synvinkel. Det är dock i Umeå universitets mening synd att kunskapsöversikten genom det valda angreppssättet riskerar ge en missvisande bild av kunskapsläget.

18 De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet

Umeå universitet anser att utredningen i huvudsak fångat upp viktiga aspekter av riskerna för integritetsintrång i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Umeå universitet saknar dock en analys av de brottsbekämpande myndigheternas bruk av s.k. falska basstationer, eller IMSI-catchers. En teknisk utrustning som kan lokalisera och identifiera mobila enheter i närområdet av utrustningen. Som framhållits i SOU 2010:103 sker en relativt omfattande användning av denna tekniska metod inom de brottsbekämpande myndigheterna, likaså sker den fortfarande utan lagstöd och kan innebära påtagliga integritetsrisker.⁵

⁴ Se Naarttijärvi, Markus, *För din och andras säkerhet – Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*, Iustus Förlag, Uppsala, 2013, s. 456–480.

⁵ Se Naarttijärvi, Markus, *Swedish police implementation of IMSI-catchers in a European law perspective*, Computer Law & Security Review, Vol. 32, Nr. 6, 2016, doi:10.1016/j.clsr.2016.07.006



Umeå universitet, 901 87 Umeå
Samhällsvetenskapliga fakulteten
Dekan Ulrika Haake
Telefon: 090-786 50 00
E-post: ulrika.haake@umu.se
www.umu.se

Yttrande
2016-11-07

Dnr FS 1.5-1304-16
Ert dnr Ju2016/04398/L6

Sid 6 (6)

Yttrandet har utarbetats av universitetslektorerna Therese Enarsson, Lena Landström och Markus Naarttijärvi, samtliga verksamma vid Juridiska institutionen, Umeå universitet.

Beslut i ärendet har fattats av docent Ulrika Haake, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ulrika Haake

Åsa P Isaksson