
Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon

Ahti Saarenpää 60 vuotta

Toimituskunta

Aulis Aarnio

Urpo Kangas

Rauno Korhonen

Heikki E. S. Mattila

Tuulikki Mikkola

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISBN 951-855-264-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2006

Sisällys

SIVIILIOIKEUS

<i>Aulis Aarnio</i> : Muisteluksia matkan varrelta	9
<i>Aulis Aarnio</i> : Tekijänoikeudet ja perustuslaki	13
<i>Markku Helin</i> : Sukupolvien väliset eturistiriidat perheoikeudessa	27
<i>Urpo Kangas</i> : Jäämistöositus ja -erottelu, maksuväliintulo ja lesken suoja	43
<i>Asko Lehtonen</i> : Oikeuden saatavuudesta perheoikeudellisissa hakemusasioissa	63
<i>Tapani Lohi</i> : Ainoalle rintaperilliselle annettu lahja	85
<i>Heikki E. S. Mattila</i> : De Latinitate recentiorum doctrinarum ad iura hereditaria pertinentium	113
<i>Tuulikki Mikkola</i> : Kansainvälisen sääntelyn tehtävistä parisuhde- ja jäämistöoikeudessa	137
<i>Anna Mäki-Petäjä-Leinonen</i> : Vanhuuden ennakkointia – välineenä edunvalvontavaltuus	149
<i>Kari Nuotio</i> : Havaintoja holhousviranomaisen lupa-asiasa	169
<i>Désirée Söderlund</i> : Balzac, avioehto ja kosto	189
<i>Pekka Tuunainen</i> : Perinnöstä luopumisen pätemättömyys sekä vilpittömän mielen suoja	203
<i>Pertti Välimäki</i> : Perusasioita täytäntöönpanokiellosta korkeimmassa oikeudessa	225

OIKEUSINFORMATIIKKA

<i>Ari Koivumaa – Rauno Korhonen</i> : Ahti Saarenpää suomalaisen oikeusinformatiikan tienraivaajana	241
<i>Jon Bing</i> : Calculating the cases of the widow Brandt	255
<i>Peter Blume</i> : Fortiden, fremtiden og den personlige integritet	267
<i>Wolfgang Mincke</i> : Die Kohärenz juridischer Aussagen	287

<i>Tuomas Pöysti: Oikeudellisen tiedon niukkuus</i>	
ja henkilötietojen suoja	303
<i>Jari Råman: Yleislaki, yleiset opit ja vaikutusten arviointi –</i>	
ehdotuksia tietoturvallisuuden sääntelyn kehittämiseksi	329
<i>Dag Wiese Schartum: Om barns rett til personvern</i>	351
<i>Peter Seipel: Integritetsskydd och folkets röst</i>	367
<i>Annamari Turunen: Aineettomuus, oikeuksien hallinnointi</i>	
ja yhteiskäyttö	385
 <i>Ahti Saarenpään curriculum vitae ja valikoitu bibliografia</i>	 399
 <i>Kirjoittajat</i>	 401

Peter Seipel

Integritetsskydd och folkets röst¹

INLEDNING

Allmänt om juridik och opinionsundersökningar

Rättssamhällets fundament består till viktiga delar av medborgarnas uppfattningar om de intressen rättsordningen skall skydda, hur sådant skydd bör vara utformat och hur det hanteras i praktiken. Av sådana skäl vore det måhända motiverat att i varje lagstiftningsärende företa empiriska undersökningar om attityder och synpunkter hos den breda allmänheten (“opinionsundersökningar”) och basera normsystemets utformning på resultaten. Av många skäl är detta inte regel. Ett av skälen är att sådana undersökningar i många situationer uppfattas som onödiga. Opinionsläget betraktas – utan att detta behöver uttryckas explicit och i detalj – som känt och stabilt. Ett annat skäl är att man räknar med att den allmänna opinionen förmedlas genom institutionella och väletablerade kanaler, t.ex. politiskt sammansatta kommittéer, synpunktsmöten (“hearings”), remissyttranden m.m. Ett tredje skäl är att kostnader och tidsbrist inte lämnar rum för frågor till folket. Och så vidare.

När opinionsundersökningar genomförs med direkt anknytning till ett lagstiftningsärende kan olika syften vara aktuella. I varje fall teoretiskt går skalan från önskemål att få veta hur medborgarna ställer sig till någon viss detalj i en reglering till önskemål att få en allmän kännedom om något visst område av mänsklig verksamhet eller samvaro. Undersökningar kan vidare ta sikte på en begränsad krets av något slag (‘skolelever’) eller på en bred krets av medborgare i gemen. Utgångspunkten för undersökningar kan på mot-

¹ Uppsatsen är en reviderad version av IRI-PM 2006-03-15 av Peter Seipel i samarbete med Christine Kirchberger. Promemorian har använts i Integritetsskyddskommitténs (dir. 2004:51) arbete med att förbereda en opinionsundersökning om integritetsskydd under hösten 2006.

svarande sätt vara snäv (forskning på stamceller) eller bred (uppfattningar om vad som kränker den personliga integriteten).

Teoribildningen om rättsliga opinionsundersökningar – vad de syftar till, hur de förhåller sig till rättslig normering o.s.v. – finns givetvis men är både svagt utvecklad och knappast något som rutinmässigt finner tillämpning i lagstiftningssammanhang.² Det är rimligt att anta att många beställningar av siffermaterial i lagstiftningssammanhang utgår från ganska oklara föreställningar om vad det är beställaren/lagskrivaren behöver veta och hur den inhämtade informationen skall nyttiggöras i lagstiftningsarbetet.

Empiri och analys

Skyddet av den personliga integriteten är ett av de lagstiftningsområden som kontinuerligt och från växlande utgångspunkter har blivit föremål för empiriska studier. Förklaringarna är flera. En kan vara att begreppet personlig integritet, alltså det skyddade intresset, är notoriskt svårhanterligt och innebär behov av insikter i hur människor ställer sig till olika tolkningar av integritetsskyddet etc. En annan förklaring är att begreppet har att göra med känslor och attityder som, om de skall ges konkretion, förutsätter studier av människors upplevelser, föreställningar och reaktioner. Man kan jämföra med empiriska undersökningar av etiska frågor i allmänhet, t.ex. frågor om vad som är "rätt handlande".³

² Ett exempel på sådan teoribildning ger Johannes Pichler (tillsammans med Karim J. Giese): *Rechtsakzeptanz: eine empirische Untersuchung zur Rechtskultur aus dem Blickwinkel der Ideen, Werte und Gesinnungen, dargestellt am Beispiel einer österreichischen Demoskopie*. Böhlau, Wien 1993. Inom det område som brukar kallas lagstiftningsteori förekommer mer eller mindre ambitiösa försök att analysera hur traditionellt arbete med rättsnormkonstruktion kan förenas med kvantitativa undersökningar av olika slag. En extrem variant är den s.k. jurimetris som vill se juridiken som kvantifierbar och jämförbar med 'hårda' vetenskaper. Ett exempel ger Frederick K. Beutel: *Die Experimentelle Rechtswissenschaft*. Duncker & Humblot, Berlin 1971.

³ Med magnetisk scanning har hjärnans varierande funktionsmönster undersökts när personer ställs inför olika moraliska dilemman. En fråga kan lyda: 'Antag att du, när ett framrusande tåg är på väg att köra över och döda tre människor, kan förhindra detta genom att knuffa ner en person på rälsen så att bara den knuffade dör men tåget växlar spår och de andra tre räddas. Hur gör du?' En annan: 'Antag att du, när ett framrusande tåg är på väg att köra över och döda tre människor, kan förhindra detta genom att lägga om en växel så att tåget växlar in på ett annat spår och dödar bara en människa som står på det andra spåret. Hur gör du?'. Forskning av detta slag diskuteras hos Carl Zimmer: *Soul Made Flesh: The Discovery of the Brain and how it Changed the World*. Heinemann, London 2004.

Integritetsskyddet kan diskuteras både analytiskt och empiriskt. Den *analytiska* inriktningen innebär försök att konstruera tankemodeller (begrepp, samband, tolkningar, syften m.m.) som dels ger hållbara utgångspunkter för rättslig reglering, dels speglar det mänskliga samhällets verklighet. Valet av tankemodell får konsekvenser för synen på den rättsliga regleringen och utformningen av denna. Detta gäller inte minst nyckelbegrepp i tankemodellerna som 'privatliv', 'personvård' och 'personlig integritet'. Skillnader möter inte bara på språktytan ('privacy' / 'integritetsskydd') utan kan mycket väl gå på djupet.⁴

Integritetsskyddsdiskussionens *empiri* gäller inte bara själva skyddsintresset utan omfattar också sådant som tekniska förutsättningar (för hot och för skydd) och den praktiska rättstillämpningen 'på fältet' (till skillnad från rättstillämpning på högre nivå). Till detta kommer ideologiska diskussioner och förhållningssätt. Ofta smälter diskussionerna och perspektiven samman – t.ex. när utgångspunkten är 'övervakningssamhället'. Frågorna handlar då om sådant som vad som menas med 'övervakningssamhället', hur 'övervakningssamhället' utvecklas, hur det uppfattas av medborgarna, hur det förhåller sig till demokratin, vilken etik som bör utvecklas för att motverka övervakningssamhällets skadliga effekter o.s.v.

Generellt förefaller det vara så att analysen dominerar över empirin när integritetsskyddet definieras och konstrueras.⁵ Det är således knappast den allmänna opinionen som drivit fram att EU:s personuppgiftslagstiftning har konstruerats enligt den s.k. hanteringsmodellen, alltså som en lagstiftning som utgår från att all behandling av personuppgifter förutsätter en uttryckligt reglerad rättsgrund för att vara lovlig. Också de grundprinciper för skydd av 'privacy' som återfinns i t.ex. Europarådets konvention om persondataskydd och OECD:s riktlinjer för skydd av persondata får ses som resultatet av överläggningar mellan experter och rättslärda snarare än som ett utflöde av existerande kunskap om människors inställning och önskemål.⁶

⁴ Se den koncisa framställningen hos Lee A. Bygrave: Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview. In: Scandinavian Studies in Law, Vol. 49. Stockholm Institute for Scandinavian Law 2004, sid. 320–324.

⁵ Detta är ett allmänt intryck baserat på åtskilligt läsande inom området, men påståendet behöver beläggas och kvantifieras.

⁶ Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (adopted 28 January 1981) och OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (adopted 23 September 1980).

Att i lagstiftningsarbete välja den analytiska infallsvinkeln som första steg förefaller väl motiverat. Detta innebär att frågorna i en empirisk studie skall relateras till en bestämd tankemodell och besvara eller i varje fall kasta ljus över frågor som denna modell ger upphov till. En tidig diskussion kring en tankemodell kan också klargöra vad som skall anses vara etablerade synsätt som inte behöver ifrågasättas eller utvecklas genom empiriska undersökningar (t.ex. att det finns både 'informationell integritet' och 'fysisk integritet').

Kvantitativ och kvalitativ metod

En metodfråga värd särskild uppmärksamhet gäller möjliga kombinationer av kvantitativ och kvalitativ metod. Synpunkter på detta finner man i t.ex. en undersökning som nyligen gjorts om svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker (*Efter flodvågskatastrofen*. Krisberedskapsmyndighetens temaserie 2005:4). I denna rapport betonas *svårigheterna med validiteten* och behovet att kombinera flera olika metoder. I undersökningen använde man *telefonintervjuer* med 1001 slumpmässigt valda personer. I tillägg till intervjuerna genomförde man en undersökning där s.k. *fokusgrupper* om två till sju personer (totalt 44 personer) under en och en halv till två timmar diskuterade ett antal relevanta frågeställningar. På så vis kombinerades styrkan hos en kvantitativ undersökning med en kvalitativt inriktad undersökning (jfr data som informerar om vad människor *anser* och data som informerar om hur de *resonerar*).

Tidigare undersökningar av integritetsskydd. Användbara?

Som nämnts har ett relativt stort antal empiriska studier av integritetsskyddet genomförts i olika sammanhang, både i Sverige och på andra håll. De har relevans på åtminstone följande sätt:

De kan underlätta att urskilja centrala teman och skilja dem från dagsländor eller att se hur dessa centrala teman kläs i olika dräkt under olika tidsskeden.

De kan svara på konkreta frågor som inte är alltför tidsbundna och minska eller eliminera behovet av att upprepa.

De kan underlätta formuleringen av frågor i nya undersökningar.

De kan ge grund för jämförelser mellan olika undersökningar i fråga om uppläggning, omfattning m.m.

De kan visa på utveckling över tid och utgöra grund för ytterligare studier som följer upp och verifierar eller falsifierar antaganden och påståenden.

De kan upplysa om skillnader mellan olika länder / rättssystem, olika traditioner etc.

En kort presentation av några tidigare studier motiveras således av två skäl. Det ena är återbruk av resultat. Det andra har att göra med förberedelsen av egna undersökningar, både genom konstruktiva idéer och genom möjligheter att undvika fallgropar.

NÄRMARE OM BAKGRUNDEN TILL DENNA RAPPORT

Informationsbehovet

Integritetsskyddskommitténs uppdrag enligt direktiv (2004:51) är att kartlägga lagstiftning som berör den personliga integriteten och analysera om integritetsskyddet är reglerat på ett tillfredställande sätt varvid det har intresse att undersöka hur allmänheten upplever integritetsskyddet.

En opinionsundersökning i detta sammanhang kan ha olika syften, t.ex. att klargöra *orsakerna* till vissa åsikter hos allmänheten eller att studera *förändringar* i opinioner över tid. Tyngdpunkten i den planerade undersökningen bör ligga på att få en uppfattning om medborgarnas attityder till personlig integritet i allmänhet och deras uppfattningar om speciella (utvalda) rättigheter och skyldigheter i detta sammanhang. Att klargöra förändringar över tid möter sannolikt svårigheter. Flera tidigare undersökningar har tagit sig an denna uppgift. Resultaten är knappast imponerande. Ofta blir det fråga om gissningar och tolkningar snarare än väl underbyggda slutsatser. Kort och gott: även om de tillfrågade t.ex. hävdar att deras personliga integritet är mer kränkt nu än för fem år sedan, kan de oftast inte nämna några orsaker till detta. Överhuvudtaget förefaller det vara svårt att med konkretion visa att den personliga integriteten var bättre skyddad tidigare än den är idag.⁷

⁷ Colin J. Bennet – Charles D. Raab: The Governance of Privacy. Policy Instruments in a Global Perspective. Ashgate Publishing, Hampshire 2003, sid. 27 f.

Personlig integritet

En central uppgift för Integritetsskyddskommittén är att analysera sitt arbetsområde, urskilja samband och sätta gränser. En tänkbar lösning är att urskilja fyra frågekomplex:⁸

Hur skyddas enskilda personer mot *olovlig insamling* av uppgifter om deras privata förhållanden och hur avgränsas “lovligt” uppgiftsinsamlande (såväl i förhållande till andra enskilda som till det allmänna)?

Hur skyddas enskilda personer mot *olovligt offentliggörande* eller annan negativ användning av uppgifter om deras privata förhållanden och hur avgränsas vad som i detta sammanhang är “lovligt” (såväl i förhållande till andra enskilda som till det allmänna)?

Hur regleras skyddet mot *intrång i någon enskilds privata sfär* (såväl fysiskt som i annan mening) där syftet är att inhämta information om den enskilde, och hur avgränsas vad som utgör “lovliga” intrång (såväl i förhållande till andra enskilda som till det allmänna)?

Hur skyddas *identifieringsdata* som namn, bild och liknande?

Allmänt gäller att innebörden av begreppet personlig integritet kan beskrivas på många olika sätt.⁹ De olika, existerande teorierna belyser olika aspekter av privatsfären, men ingen av dem ger någon slutgiltig och uttömmande definition av begreppet. Vanligt är att fokusera på *information om en person*, framför allt behandling av personuppgifter, dvs. insamling, spridning och bearbetning av uppgifter som namn, adress, personnummer, telefonnummer o.s.v.

Frågeställningarna som rör information om den enskilde omfattar när en behandling är tillåten enligt lag, vilka uppgifter som får behandlas i olika situationer och vilka krav som ställs på själva behandlingen. De olika situationerna hänger bl.a. samman med att en viss individ kan uppträda som kund, anställd, medlem, patient, medborgare, privatperson, förälder o.s.v. I vissa sammanhang lämnas personuppgifterna frivilligt, vilket kan bero bl.a. på att individen får en fördel (t.ex. bättre vård eller attraktiva kommersiella erbjudanden), i andra sammanhang kan en lagstadgad skyldighet tvinga en person att lämna sina uppgifter, t.ex. i ett skatteärende.¹⁰

⁸ Integritetsskyddskommittén. Promemoria 2005-01-31. Begreppet personlig integritet. Det skyddsvärda områdets avgränsning.

⁹ Se allmänt Peter Seipel, Juridik och IT, sid. 257 och Bygrave op.cit.

¹⁰ Se vidare Uppgiftslämnande och dataregistrering. Allmänhetens inställning 1970–1995, Johan Åhlfeld, SOU 1997:39, Bilaga 5.

I många framställningar understryks betydelsen av skydd av personlig integritet inte bara för den enskilde utan även för *samhället som helhet* och för demokratin.¹¹ Men personlig integritet är dock till sist en högst *individuell upplevelse* och skiljer sig från person till person. Detta utesluter inte att man genom opinionsundersökningar söker klargöra gemensamma drag och allmänna förhållningssätt. Ett särskilt intresse är att få en uppfattning om skillnader mellan länder och kulturer jämfört med skillnader mellan åldersgrupper, inkomstgrupper och liknande.

Under de senaste åren har flera attitydundersökningar genomförts, både i Sverige, inom Europeiska Unionen och på andra håll utomlands. Några av dem redovisas kort i det följande. Rent allmänt kan konstateras att resultaten i hög grad förefaller bero av *vilka* frågor som ställs och, inte minst, *hur* frågorna ställs. På grund av detta är det svårt att dra allmänna slutsatser av många tidigare undersökningar. Men de ger vägledning för frågekonstruktion och möjligheter att undvika åtminstone vissa misstag, vilket berörts ovan.

KORT OM NÅGRA TIDIGARE OPINIONSUNDERSÖKNINGAR

Inledning

Syftet med översikten som följer är att beskriva huvuddragen av några tidigare opinionsundersökningar för att kasta ljus över det slags frågor som ansetts kunna ge kunskap om olika aspekter av personlig integritet. Att redovisa procenttal och detaljer är inte aktuellt. Vad man allmänt kan notera är att det oftast tycks ställas frågor om *själva upplevelsen* av personlig integritet, t.ex. om den tillfrågade anser att en viss situation innebär ett intrång i hans eller hennes privatliv eller om den tillfrågade känner oro inför den tekniska utvecklingen. Bara ett fåtal undersökningar tar upp frågor om *hur människan faktiskt agerar*, dvs. på vilket sätt en oro över en möjlig integritetskränkning påverkar hur personer beter sig.

¹¹ Bygrave op.cit. sid. 325.

Eurobarometer Data Protection, December 2003. European Commission, DG Internal Market, Unit E4 Media and data protection

Eurobarometern genomfördes 2003 av European Opinion Research Group (EORG) i de dåvarande 15 medlemsländerna och behandlade frågor om medborgarnas tillit när det gäller olika organisationers hantering av personuppgifter, åsikter om uppgiftsinsamling och om "privacy" för uppgifter. Undersökningen handlade också om människors kunskap om existerande lagstiftning, om dataskydd i praktiken samt om frågor med anknytning till kampen mot terrorism och övervakning av telekommunikationer. Denna attitydundersökning fokuserade i första hand på *dataskydd* och inte på personlig integritet i vidare mening.

Eurobarometern använde sig av flera socio-demografiska kategorier, som kön, ålder, yrke, inkomst, boende (stad, land), civilstånd och medlemsstat. Resultatet av studien visade på flera skillnader i attityder beroende på medlemsland, men inte i lika hög grad när det gäller socio-demografiska skillnader.

Några specifika aspekter som undersöktes gällde om allmänheten tenderar att känna oro över att lämna personuppgifter på Internet. Men undersökningen visade inte i vad mån de oroad personerna ändå i praktiken lämnar uppgifter. En annan fråga gällde om (den nationella) lagstiftningen anses kunna hantera att ett växande antal människor lämnar personuppgifter på Internet. Tolkningen av svaren är inte självklar: behövs det mer lagstiftning eller krävs det andra åtgärder? Osäkerheten är intressant bl.a. eftersom rättsnormer och teknisk systemutformning kan vara alternativa sätt att hantera existerande risker.

Mot bakgrund av behovet av kontroll av telefonsamtal och Internettrafik i kampen mot terrorism, ställdes frågan om människor accepterar att telefonsamtal övervakas. Alternativa svarsmöjligheter omfattade bl.a. "ja, om detta bara drabbar misstänkta individer" och "ja, om detta sker under kontroll av domstol". Resultatet innebar att de tillfrågade lade större vikt vid vem som drabbas av övervakningen än vid vem som utför kontrollen. Frågan tog ingen hänsyn till förhållandet att även övervakning av misstänkta förutsätter kontroll av domstol.

Norsk Transportøkonomisk Institutt rapport 789/2005

Denna norska utredning behandlade frågor om tillit till vissa myndigheter och organisationer, kunskap om rättigheter, skyddsintressen, kameraövervakning, och användning av Internet. Undersökningen kartlade också kunskaper om säkerhet och elektroniska signaturer. Svaren relaterades till flera socio-demografiska kategorier, bl.a. kön, ålder, utbildning och yrke.

Undersökningen är omfattande och analyserar även *orsaker* till vissa beteenden. Till exempel fick de tillfrågade uppge varför de inte hade utnyttjat möjligheten till rättelse av personuppgifter. Svartalternativen inkluderade att de svarande inte hade reflekterat över att det finns personuppgifter om dem, att de inte brydde sig om att uppgifterna sparas eller att de inte kände till hur rättelse går till.

Enkäten tog även sikte på vilka typer av uppgifter de tillfrågade finner vara viktiga att skydda. Möjliga svar omfattade personnummer, hälsouppgifter, uppgifter om den personliga ekonomin, uppgifter om fackföreningsmedlemskap och om religion.

Upplägget av undersökningen möjliggjorde att vissa samband mellan åsikter och faktiskt agerande kunde belysas. Till exempel indikerade undersökningen att det inte tycks finnas något samband mellan å ena sidan hur orolig man är över att uppgifter missbrukas med anknytning till Internet och å andra sidan hur ofta man använder Internet. Ett annat exempel är att de som finner det otryggt att lämna ifrån sig personuppgifter ändå inte förefaller särskilt benägna att begära insyn i vilka uppgifter som registreras.

Undersökning rörande personuppgifters känslighet. Statistiska centralbyrån (Pieter Langlet). Stockholm 1975

Syftet med denna undersökning var bl.a. att analysera personuppgifters känslighet i förhållande till varandra, hur känsligheten påverkas av att flera uppgifter sammanställs och hur känsligheten förhåller sig till att uppgifter behandlas med datateknik. "Känslighet" definierades i undersökningen som "det obehag som upplevs då andra personer tar del av uppgifter som gäller en själv".

Som huvudkategorier av uppgifter förekom: identitet, familj, bostad, arbete, ekonomi, utbildning, hälsa, ideologi, fritid och samhällskontakter. Frågorna var mycket specifika och de svarande hade att sortera uppgifter i kategorier som 'inte det minsta känslig', 'lite känslig', 'mycket känslig', 'oer-

hört känslig' samt 'vet ej' och 'vägrar'. Frågorna knöts till konkreta exempel som gällde personnummer, ögonfärg, barns personnummer, antalet rum i bostad, möjligheten att ta emot privata besök på arbetsplatsen, tillgång till bil, föräldrarnas utbildning, hur ofta man brukar läsa dagstidningar och om man tidigare är straffad eller inte.

SCB och allmänheten. Intervjuundersökning. Statistiska centralbyrån (Bo Wärneryd). Stockholm 1976

Undersökningen genomfördes i samband med en utredning rörande uppgiftslämnar- och bortfallsproblem i statistikproduktionen. De frågor i undersökningen som behandlade skyddet för privatlivet belyste olika aspekter, t.ex. uppfattningar om integritetsskyddsintressets vikt jämfört med andra samhällsintressen. Deltagarna fick tio kort med olika aktuella samhällsfrågor och uppmanades att välja ut de fem viktigaste och rangordna dem. Frågorna på korten gällde t.ex. 'att komma tillrätta med prisstegringar', 'att skydda folks privatliv', 'att bygga ut barnomsorgen', 'att skydda tryckfriheten', 'att uppnå jämställdhet mellan män och kvinnor', 'att förbättra kriminalvården' och 'att hålla arbetslösheten nere'.

En av frågorna rörde innebörden av begreppet 'privatliv'. Deltagarna i undersökningen ombads att skriva ned vad de anser är privatliv. Allmänt kan sägas att svaren speglade de uppfattningar om begreppet personlig integritet som brukar förekomma i den allmänna diskussionen. Ett typiskt svar kunde således lyda "att jag skall få vara i fred".

Data och integritet. Allmänhetens kunskaper och attityder allmänt och till SCB. Statistiska centralbyrån. Stockholm 1985

Undersökningen genomfördes mot bakgrund av diskussioner i massmedia om personlig integritet och knöt an till tidigare undersökningar 1976, 1980 och 1984. En del av studien gällde datakunskaper och samband mellan sådana kunskaper och inställningen till skyddet av privatlivet. Ett särdrag värt att nämna var att denna undersökning ställde frågan om de svarande anser att det är befogat, tveksamt eller obefogat att vissa myndigheter, organisationer och företag utnyttjar personregister. Fokus är här inte på känslor av obehag och liknande, vilket är vanligt i andra undersökningar.

Vem vet var Du är och vad Du gör? Transportinformatik och personlig integritet. Rapport 2002:5. Institutet för transportforskning TFK (Anders Lindkvist m.fl.). Stockholm 2002

Studien undersökte allmänhetens inställning till videoövervakning och övervakningens betydelse för minskad brottslighet och för känslan av trygghet.

FRÅGOR ATT STÄLLA

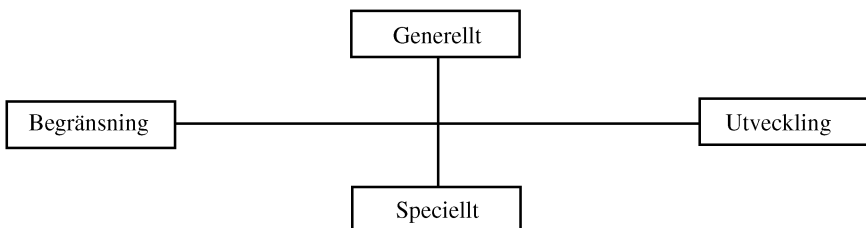
Inledning

Som den korta genomgången av några tidigare undersökningar indikerar kan olika strategier användas för att formulera frågor. Viktigt är att grunda frågorna på någorlunda väl definierade *informationsbehov* och inte falla för frestelsen 'bra att ha' eller, rättare sagt, 'bra att veta'.

En möjlighet är att utgå från en mycket generell grundritning och från denna bygga frågebatteriet, detalj för detalj.

Schemat eller tankemodellen nedan skall tas som ett exempel på ett möjligt tillvägagångssätt. Modellen bygger på en enkel struktur med två dimensioner relaterade till varandra, där den ena dimensionen går från 'speciellt' till 'generellt' och den andra från 'begränsning' till 'utveckling'. 'Generellt' syftar på frågor av övergripande art, t.ex. hur människor ser på behovet att få vara anonym. Det speciella rör detaljfrågor av typen 'Är det acceptabelt med videokameror i taxibilar?'. 'Utveckling' och 'begränsning' tar sikte på intresset att skapa nya rättspositioner och att utveckla skyddet av existerande rättspositioner respektive intresset att precisera existerande rättspositioner och stämma av dem mot motstående intressen.

Modellen resulterar i fyra fält och ger möjligheter att överväga både hur balansen mellan frågor av olika typ kan utformas och att skapa en grundläggande, enkel systematik.



Med koppling till modellen har man att överväga vilka kunskapsbehoven är och hur de kan belysas genom frågor. Man kan också bestämma var tyngdpunkten skall ligga, t.ex. på att studera generella frågor snarare än speciella. Modellen kan också användas för att sortera frågor från tidigare undersökningar och klargöra om och i vilken form de kan återanvändas. Givetvis finns det variationer på modelltemat och denna modell är bara en bland många möjligheter. Ett enkelt tillvägagångssätt är att använda ett antal centrala frågekategorier som mer eller mindre frekvent förekommit i tidigare undersökningar, eventuellt i kombination med modellen ovan.

Socio-demografiska kategorier

En indelning i flera olika socio-demografiska kategorier som kön, ålder, utbildning och inkomst kan ge användbar kunskap. Men det är viktigt att hålla i minnet att tidigare undersökningar knappast tydligt har påvisat några stora skillnader i åsikterna hos olika grupper. Frågor om IT-vana och upplevelse av tidigare intrång bör inte uppfattas som socio-demografiska kategorier utan kan hanteras på annat sätt.

Eftersom det inte är (ekonomiskt) möjligt att använda sig av ett stort antal kategorier är det angeläget att noga tänka igenom vilka eventuella 'gruppvariationer' som är relevanta. Utgångspunkten bör vara att det räcker med t.ex. 'kön', 'ålder' och 'utbildning'.

Uppfattningar om begreppet personlig integritet

Då lagstiftningen syftar till att skydda enskilda människors personliga integritet har det självklart intresse att försöka klargöra vad det är som allmänheten uppfattar skall skyddas. Det dominerande problemkomplexet i forskningen och den allmänna diskussionen handlar om *behandling av personuppgifter*. Det finns skäl att överväga om en undersökning bör ta ett bredare grepp. En möjlighet är t.ex. att relatera informationell integritet till fysisk integritet för att få en uppfattning om samband och prioriteringar.

Frågor om informationell integritet kan inriktas dels på allmänna frågor ('Bör det finnas en rätt till absolut anonymitet?'; 'Bör man lagstifta om skydd så snart det finns en teoretisk risk för intrång?'), dels på olika, konkreta sammanhang som 'hus och hem', innehåll i kommunikation (brev, telefon, e-

post), uppgifter om den egna personen, uppgifter om familj och närstående, uppgifter om en persons omgivning (stadsdel, grannen, bekantskap) o.s.v.

Nyckelfrågorna kan handla om *att säkra integritetsskyddets kärna* – ett skyddat rum dit individen kan dra sig undan och vara sig själv, fredad mot insyn och övervakning. Skyddets kärna hotas när möjligheter till insyn och övervakning påverkar människors *beteenden* och, framför allt, får dem att avstå från aktiviteter och kontakter som de annars inte skulle ha tvekat att engagera sig i. Det kan vara t.ex. att uppsöka en vårdinrättning, att kontakta en myndighet, att söka efter viss information, att umgås med vissa andra individer eller att engagera sig i en debatt. En typisk fråga enligt denna tanke-*linje* är: *'Har du någon gång avstått från att besöka en plats där du vet att det förekommer kameraövervakning?'*

När det gäller behandlingen av personuppgifter är det naturligt att använda underkategorier som insamling, spridning och bearbetning. En hypotes kan vara att allmänheten ser på *insamling* på ett annat sätt än på *spridning* och har olika uppfattningar om integritetskränkningar i de olika sammanhangen. Här kan man även beakta t.ex. till vem uppgifterna sprids och på vilket sätt spridningen sker (jfr t.ex. 'åtkomlighet på särskild förfrågan' med 'allmän åtkomlighet via Internet').

Frågorna bör syfta till att nå fram till en positiv bestämning av begreppet personlig integritet och placera fenomenet och de anknyttande problemen i en genomtänkt ram. Frågor om synen på tillåtna intrång, d.v.s. en negativ bestämning av begreppet personlig integritet, bör grupperas för sig (jfr i modellen ovan 'begränsning').

Vilka uppgifter är känsliga?

Olika rättsliga föreskrifter bygger på att personuppgifter kan delas in i olika typer med olika grad av känslighet. Även den dagspolitiska diskussionen tenderar att uppmärksamma särskilt känsliga kategorier av information, t.ex. personnummer eller loggar med upplysningar om datatrafik. Det bör vara intressant att ta reda på hur allmänheten uppfattar olika typer av uppgifter och studera i vilken utsträckning allmänhetens inställning är i harmoni med lagstiftningen.

Frågorna kan ställas på olika sätt, och behöver inte nödvändigtvis bygga på en enkel, binär kvalificering som 'känslig' eller 'icke känslig', utan kan sikta till att rangordna mer finfördelat. Ett exempel ger SCB:s Undersökning

rörande personuppgifters känslighet 1975, med kategorier som: 'inte det minsta känslig', 'lite känslig', 'mycket känslig', 'oerhört känslig' samt 'vet ej' och 'vägrar'. Man bör vara uppmärksam på att ordet "känslig" i sig innebär en värdering, vilket kan påverka resultaten.

Det förefaller viktigt att i frågorna ge *konkreta exempel*, så att de tillfrågade kan ta ställning till dessa. Förebilder finns i tidigare undersökningar, bl.a. de som genomförts av SCB.

Exempel på uppgifter som kan förekomma i frågorna är fysisk adress, e-postadress, mobiltelefonnummer, hemtelefonnummer, personnummer, kundnummer, hälsouppgifter, uppgifter om religion, sexuell läggning, fackligt medlemskap, medlemskap i ideella föreningar, bilder av identifierbara personer, köpvanor, uppgifter om var man befinner sig, politiska åsikter, uppgifter om den tillfrågades familj (barn, make, föräldrar), sysselsättning, uppgifter om ekonomiska förhållanden (skulder, bankkonto), betyg från tidigare utbildningar, medlemskap i ett politiskt parti, tidigare straff, o.s.v. Eftersom listan kan bli mycket lång är det angeläget att överväga informationsbehoven och hålla i minnet att de svar som erhålls helst bör vara till direkt nytta i det praktiska arbetet med regelutformning.

Svaren på frågor i denna kategori kan relateras till frågor av annat slag för att bedöma olika samband. Till exempel kan en uppgift som generellt uppfattas som känslig likväl i speciella situationer bedömas som 'ofarlig'.

Vilka intrång är accepterade?

Till skillnad mot frågorna om begreppet personlig integritet i avsnittet ovan syftar den här gruppen av frågor till att avgränsa personlig integritet på ett negativt sätt. Frågorna handlar om uppfattningar om vad som är acceptabla intrång och om upplevelser av kränkning satta i relation till intrångets syften, dess omfattning m.m. Interesseavvägningar av detta slag är grundläggande i integritetsskyddsdiskussionen och hör hemma på både hög och låg nivå (jfr 'generellt' och 'speciellt' i modellen ovan). Det bör ha intresse att få en uppfattning om *orsakerna* till oroskänslor och kränkingskänslor i olika sammanhang. Möjliga påverkande faktorer är *vem* som företar intrånget och i vilket *syfte*, den egna *känndomen* om intrånget o.s.v.

Av betydelse i sammanhanget är sannolikt att den tillfrågade kan ha en viss grunduppfattning i en fråga, t.ex. om kameraövervakning, men kanske inte tidigare har tänkt på en viss aspekt. Människor kan således vara allmänt

bekanta med ett visst integritetsskyddsproblem men ändå inte ha tänkt igenom alla dess konsekvenser. Man kan också se det så att det kan finnas 'populäruppfattningar' om vissa kända integritetsskyddsproblem som inte nödvändigtvis stämmer överens med uppfattningarna om 'dolda konsekvenser'.

Frågorna kan gälla ett eller flera områden, t.ex. hälso- och sjukvården. Några exempel kan tydliggöra vad de kan handla om:

Accepterar du informationsutbyte mellan sjukhus och vårdcentraler så att en läkare kan ta fram dina hälsouppgifter var du än befinner dig?

Känner du oro över att någon annan än sjukvårdspersonalen kan läsa dina uppgifter och sprida dessa uppgifter vidare?

Anser du att försäkringskassan bör ha tillgång till dina hälsouppgifter?

Skulle du vilja få tillgång till dina journaler över Internet om det vore möjligt?

Egen upplevelse av intrång under de senaste fem åren

Obehagskänslor och inställningen till personlig integritet kan vara relaterade till tidigare, egna upplevelser av intrång. Hypotetiskt kan till exempel en person som upplevt missbruk av personuppgifter på ett sjukhus känna större allmänt obehag och göra anspråk på en bredare personlig sfär än en person som aldrig har blivit utsatt för intrång på detta sätt.

En inledande fråga kan vara allmän och gälla om den svarande under de senaste fem åren upplevt något som personen själv betraktar som ett intrång i den personliga integriteten. Den kan kopplas till frågor som belyser i vilket sammanhang intrång skett, t.ex. ett sjukhusbesök, en intervju- eller enkätundersökning eller en reklamkampanj. Man kan också – men detta är inte utan problem – tänka sig frågor som avser att belysa om intrånget har att göra med att den svarande tillhör någon viss särskilt utsatt grupp (minderårig, invandrad, X-minoritet).

Intresseavvägning

Lagstiftningen föreskriver en intresseavvägning i vissa situationer. Artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tillåter t.ex. inskränkningar i rätten till privatlivet med "hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, lan-

dets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.” Som framkommit i olika tidigare undersökningar företar också allmänheten sådana intresseavvägningar.

I SCB:s undersökning från 1976 skulle de tillfrågade rangordna vissa skyddsintressen. Skyddet av människors privatliv kom på plats nummer tre. Intressena (frågeställningarna) som förekom i denna undersökning var inte i konflikt med varandra, jfr t.ex. ’arbetslöshet’ och ’personlig integritet’. Kanske är det mer intressant att be människor rangordna vissa *konkurrerande* intressen. Frågan kan t.ex. vara ställd så att de tillfrågade ombudsordna vissa intressen efter deras inbördes vikt. Som kategorier kan t.ex. följande förekomma: brottsbekämpning, bidragsfusk, förvaltningseffektivitet, effektivitet i e-handel, personlig integritet, yttrandefrihet. Frågorna kan även här med fördel formuleras med anknytning till konkreta exempel/situationer.

Åsikter om olika juridiska åligganden att lämna ut uppgifter

Vilka frågor som ställs måste i hög grad bero av konkreta kunskapsbehov (alltså specifika frågor enligt modellen ovan). Det kan gälla uppgiftslämnande från skatteverket, teleoperatörer, hälsovården o.s.v. Skillnader kan göras mellan uppgiftslämnande myndigheter emellan och annat uppgiftslämnande.

Oroskänslor och faktiskt uppträdande

Trots att en person känner oro över att ge andra tillgång till personliga uppgifter, kan han eller hon ändå lämna sådan information, t.ex. på en webbplats. Det har intresse att undersöka varför och i vilka situationer detta sker. Frågorna kan vara av typen ’Känner du oro när du lämnar uppgifter om din person i samband med ett köp på Internet?’ Generellt sett har det intresse att få belyst hur en obehagskänsla och ett visst agerande på Internet hänger samman med varandra. Oroskänslor betingas inte alltid av faktiska riskmoment, utan kan ha en mer eller mindre irrationell grund. Hur är det t.ex. med en omfattande användning av Internet; minskar eller ökar den oron över bristande integritetsskydd? Och hur är det med oroskänslor i förhållande till attityden till informationsbehandling i samhället i allmänhet? Jfr en tänkbar uppdelning av ’grundattityder’ som denna:

Tillitsfull inställning	Situationsbetingad inställning	Misstänksam inställning
Missbruk förekommer endast sällan	Information om användning skyddas	Missbruk är regel
Sanktioner avskräcker från missbruk	Övertramp går att rätta till	Missbruk kommer inte att upptäckas

Rätt till informationsskydd

Som blivit belyst i några tidigare undersökningar tenderar personer att besvara kunskapsfrågor utan att egentligen ha de insikter eller erfarenheter som förutsätts för att kunna svara. Det kan därför ha intresse att ha med ett frågeblock som (direkt eller indirekt) tar sikte på kännedomen om rättigheter som innebär skydd av personlig information. Frågorna kan vara av följande typ:

Har du någon gång kontaktat en myndighet, ett företag eller någon annan organisation och begärt ett utdrag av dina personuppgifter?

Har du någon gång kontaktat en myndighet, ett företag eller någon annan organisation och begärt rättelse av dina personuppgifter?

Om du inte gjort det vilket är skälet? (a) Kände inte till rättigheten. (b) Fann det inte viktigt att fråga. (c) Litar på att organisationen behandlar mina uppgifter på ett korrekt och lagligt sätt. (d) Andra skäl (ange vilka)

Det kan finnas samband mellan hur väl allmänheten känner till sina informationsrättigheter och vilken grad av oro de upplever i samband med personlig integritet.

TRE SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER

(a) *Brett och snävt*

En opinionsundersökning kan ha ett *allmänt syfte* och söka belysa integritetsskyddets sociologi och psykologi i stort. Den kan också inriktas *snävt* och knytas till analys och utformning av en viss rättslig reglering. I viss utsträckning sammanfaller de båda syftena men renodlas de blir ett vägval nödvändigt. Om syftet är snävt – vilket kan motiveras också av ekonomiska skäl – är det särskilt angeläget att tänka igenom hur den information

som en undersökning resulterar i kan utnyttjas i det aktuella lagstiftningssarbetet.

(b) *Konkretion och sammanhang*

Det är lämpligt att frågorna i en opinionsundersökning i stor utsträckning bygger på *konkreta exempel ur vardagen*. Exempelen kan gärna ha anknytning till områden som människor är förtrogna med (t.ex. sjukvårdsmiljön) snarare än att relatera till abstrakta principer. Frågorna bör också stämmas av inbördes så att svaren ger helhetsbilder, t.ex. av hur redovisade attityder förhåller sig till hur människor faktiskt beter sig.

(c) *Varför?*

Man bör inte försumma att försöka fram få information om orsaker till att människor har en viss inställning och hur de resonerar. Detta innebär svårigheter för en undersökning men informationen är sannolikt värdefull eftersom den kan öppna för förståelse av vilka uppfattningar som är baserade på erfarenhet och eftertanke och vilka uppfattningar som är mer eller mindre irrationella och tillfälliga. Jfr ovan om möjligheten att utnyttja intervjuer och 'fokusgrupper'.