

Personlig integritet som politik – en fråga om kontroll, tillit och legitimitet?

Åsa Söderlind

Åsa Söderlind är universitetsadjunkt i biblioteks- och informationsvetenskap vid Högskolan i Borås. I september 2009 disputerade hon på avhandlingen *Personlig integritet som informationspolitik – debatt och diskussion i samband med tillkomsten av Datalag (1973:289)*.



Privacy as politics – a matter of control, trust and legitimacy

In the 1970s the question of privacy in relation to databanks and personal records was intensively discussed in several western European countries. In Sweden this started in the fall of 1970 when a large-scale census of the population was carried out. The ensuing political discussion and public debate resulted in the first Swedish data protection law, Datalag (1973:289), counted among the first national legislation of its kind in the world. This article based, on the author's PhD thesis *Privacy as information policy – debate and discussion concerning the first Swedish data protection law Datalag (1973:289)*, summarizes the findings of the study and briefly discusses the situation of today as seen in the mirror of the past.

Under 1970-talets första år debatterades personlig integritet i relation till den då relativt nya data- och informationstekniken intensivt, både i Sverige och i andra västeuropeiska länder. Såväl den offentliga som den privata sektorn höll på att bygga upp datasystem med stora mängder persondata och dessa både skrämde och lockade. Datateknikens exceptionella kapacitet som administrativt verktyg, till exempel för personregister, statistik och samhällsplanering, ställdes mot skräckscenarier om det totala övervakningssamhället. Samkörning av register i stora "databanker"

var ett ofta återkommande tema i debatten.

Sverige anses ha varit tidigt ute med att datorisera verksamhet, särskilt då inom offentliga sektorn, i syfte att effektivisera och rationalisera till exempel administration. Sverige var också tidigt ute med att lagstifta på området personlig integritet och datateknik. Redan 1973 tillkom datalag SFS 1973:289, delvis som ett svar på den intensiva debatten. Lagen antogs i politisk enighet, men det visade sig ganska snart att den strategi lagen byggde på, en obligatorisk licens för alla dataregister, var alltför tunggrodd och i praktiken omöjlig att följa.

Hur diskuterades då integritetsfrågorna när lagen tillkom? Vilka frågor debatterades och hur? Hur såg deltagarna i den offentliga debatten och inom det politiska systemet på frågan om dataregister och integritet och vilka lösningar såg de? Hur resonerade den offentliga utredning som tillsattes när den formade den i sitt slag helt nya lagstiftningen? Dessa frågor ligger till grund för min avhandling *Personlig integritet som informationspolitik – debatt och diskussion i samband med tillkomsten av datalag (1973:289)* som jag lade fram vid Göteborgs universitet i september i år. Föreliggande artikel sammanfattar avhandlingen och lyfter fram och resonerar kring några av avhandlingens slutsatser.

Metod och material

Avhandlingen bygger på ett brett material i

form av dagstidningsartiklar, utredningsmaterial bestående av protokoll och PM, en offentlig utredning med följande proposition samt riksdagsmotioner och interpellationer. Fokus ligger på den offentliga debatten och det skriftliga material som Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) producerade i sitt arbete, inklusive det färdiga utredningsbetänkandet *Data och integritet* (SOU 1972:47). Teoretiskt har jag kombinerat ett diskursorienterat arbetssätt med en statsvetenskaplig modell kallad dagordningsmodellen, som också har fått utgöra avhandlingens strukturella ram (se Kingdon 1984). Dagordningsmodellen bygger på idén att politiska processer består av tre grundläggande flöden, *politik*, det vill säga den politiska kontexten i bred bemärkelse, ett *problem*, samt en lösning i form av en *policy* eller ett program. Hur problem och lösningar uppfattas, formas och konstrueras är i modellen delvis självständiga processer, som inte nödvändigt följer logiskt på varandra. Det diskursanalytiska inslaget i avhandlingen fokuserar bland annat på begreppet *problembilder*, med vilket menas det sätt som deltagarna i debatten och den politiska diskussionen talar om personlig integritet i samband med dataregister, vilket också kan tänkas ha påverkat hur man formulerade själva datalagen.¹ Likaså tittar jag på vilka föreställningar som finns kring själva tekniken i sig, den information som persondata tänkt utgöra samt vilken roll staten tilldelas i den politik man vill föra i denna fråga. Helheten av dessa föreställningar kring problem, integritet, teknik, information och statens roll kallas i studien för diskurs.

Den offentliga debatten

I den tidningsdebatt, som blossade upp hösten 1970 i samband med den då pågående folk- och bostadsräkningen², behandlades ett flertal olika frågeställningar som rörde personlig integritet och dataregister, bland annat den offentliga sektorns egen uppbyggnad av datasystem och användning av personregister i allt större skala, samt möjligheterna att samköra register myndigheter emellan. Riskerna i samband med detta och hotet man såg om en övervakande stat blev efterhand den dominerande frågan i debatten. Ett flertal andra teman förekom också, till exempel den kommersiella användningen av personuppgifter från offentliga register. Likaså tog man upp fall då diktaturländers regeringar genom svenska myndigheters öppenhet med personuppgifter hade fått tillgång till uppgifter om personer, som var bosatta i Sverige (ett uppmärksammat fall handlade om greker i Sverige). Ytterligare en fråga handlade om privatpersoners utnyttjande av personliga data i syfte att skada eller förfölja andra.

I analysen urskiljer jag fyra olika typer av problembilder kring datorer och integritet. De som i debatten själva företrädde någon myndighet eller liknande hade en tendens att se hela saken som ett *informationsproblem*. Om bara människor fick tillräcklig kunskap om vad bostadsräkningar och datasystem med personuppgifter var till för och vilken nytta de utgjorde för samhället skulle deras oro och kritiska inställning till utvecklingen stillas. Så kan man tolka den underliggande andemeningen i detta synsätt. I den andra änden av skalan betraktades hela frågan snarare som ett

¹ Begreppet problembilder är inspirerat av bland andra Murray Edelman (1988).

² En folk- och bostadsräkning var en vart femte år återkommande enkätundersökning, som riktade sig till hela befolkningen, kring sådant som utbildning, arbete, bostadsförhållande och inkomst. En faktor man brukar peka på som en tändande gnista för tidningsdebatten är just den folk- och bostadsräkning, som genomfördes under hösten 1970 och som många skribenter reagerade negativt på. Det fanns, förutom att alla frågor i enkäten sammantagna upplevdes som påträngande, inslag i proceduren kring räkningen som gick att ifrågasätta av integritetsskäl.

maktproblem i relationen mellan staten och dess myndigheter och medborgarna. Information och kunskap kan ge makt, och att staten genom uppbyggandet av stora persondatasystem fick tillgång till så mycket mer information än tidigare om både enskilda och grupper av människor förflyttade maktbalansen mellan staten och individerna ytterligare, menade kritikerna. Däremellan fanns ett stort antal debattörer, vars förhållningssätt bäst kan karaktäriseras som att de främst såg ett *förtroende- och tillitsproblem* i frågan om integriteten och människors oro och ängslan inför datasystemen, alternativt ett problem med statens kontroll av datatekniken och dess användning i samhället, det vill säga ett *kontrollproblem*. Man upplevde att teknikutvecklingen gick för snabbt för att de styrande skulle kunna hantera den och det faktum att staten själv lät bygga upp stora system utan att vare sig reglera eller kontrollera användningen eller ens informera ordentligt om verksamheten gav anledning till ökad misstro gentemot framför allt de offentliga myndigheterna.

Trots en mångfald av teman och problembilder i debatten fanns också det som förenade. En sådan sak var förväntningen på aktiv handling från de styrandes sida för att reglera området i fråga. Något slag av lagstiftning blev ganska snart ett allmänt krav. De flesta debattörer ifrågasatte inte heller i grunden samhällets behov av den nya tekniken för rationalisering och utveckling, också i statens tjänst. På det sättet var debattklimatet trots allt både framtids- och teknikoptimistisk.

Offentlighets- och sekretess-lagstiftningskommittén

När OSK fick sitt uppdrag 1969 fanns frågan om den personliga integriteten i relation till stora persondatasystem med som en av flera frågor utredningen skulle arbeta med. Huvudarbetet för kommittén enligt direktiven var annars från början att utreda offentlighets-

principens ställning i relation till den nya tekniken. Inledande PM och skrivelser inom utredningen visar att kommitténs uppfattning om vad integritetsfrågan handlade om till en början var vag och föga utvecklad. Främst fokuserades problemet med att kommersiella intressen via offentlighetsprincipen kunde få tillgång till personuppgifter för att använda till direktsänd reklam med mera. Under hösten 1970, då integritetsdebatten härjade som värst och även riksdagsledamöter börjat tala i frågan, skedde dock en förändring i kommitténs arbete. En kursändring med fokus på de i debatten diskuterade integritetsproblemen kan skönjas och från och med början av 1971 är integritetsfrågan prio ett. Utredningen kom också snabbt fram till att en specifik lagstiftning på området var nödvändig och började skissa på en datalag. När man studerar internt kommittématerial liksom den färdiga utredningen *Data och integritet* återfinner man tydligt bilden av datorer och integritet som ett förtroende- och tillitsproblem mellan staten och de enskilda. Utredningen lägger stor vikt vid "folks oro" för teknikutvecklingen och poängterar att det också finns ett psykologiskt problem i förhållande till alltför snabb utveckling och förändring. Likaså finner man ett fokus på statens egen användning av persondata i stora administrativa system och det går att hävda att det vid själva lagens inrättande fanns en tydlig konsensus bland både politiker och andra om detta fokus. Oenighet fanns inom kommittén om själva utformningen av lagen, till exempel om den obligatoriska licens som sedan blev resultatet. Att det behövdes en stark kontroll av datateknikens användning i form av stora register och "databanker" var dock något som majoriteten av utredarna var eniga om. Likaså nödvändigheten av en ny myndighet som skulle administrera och implementera den nya lagstiftningen, det som blev Datainspektionen.

Slutsatser

Utifrån dagordningsmodellen resonerar jag i avhandlingen om hur den politiska processen gestaltade sig kring tillkomsten av datalagen. En slutsats jag drar är att den offentliga debatten tillsammans med aktiviteter i riksdagen starkt påverkade utredningskommitténs sätt att uppfatta och diskutera integritetsproblemet i samband med dataregister och att det i sin tur påverkade utformningen av lagstiftningen. Det kommer jag fram till i motsats till ett par andra komparativa studier av olika länders persondatalagstiftning som inte alls uppmärksammar debatten i den svenska lagstiftningsprocessen (Flaherty 1989 och Bennet 1992). För själva utformningen av lagstiftningen tycks kommittén ensam svara och där framträder särskilt en aktör tydligare än andra i utredningsmaterialet, nämligen en av dess sekreterare, Jan Freese, som senare kom att bli Datainspektionens generaldirektör under många år. Regeringen tycks i sammanhanget vara den minst aktiva aktören.

Kommitténs perspektiv på integritetsproblemen är i detta fall att det handlar om ett *förtroende- och tillitsproblem* mellan staten och medborgarna, men man undviker noga att till exempel tala i makftermer. Avsaknaden av ett maktperspektiv är tydlig, även om den nya myndighetens arbete och befogenheter diskuteras inom utredningen och olika synpunkter lyfts fram.

En annan slutsats jag drar är att utredningskommittén bar på en vid den tiden redan förlegad bild av dåtidens dator, som en "stor maskin" stående i något rum någonstans på en myndighet eller ett företag. Då som nu utvecklades tekniken snabbt och redan i början av 1970-talet började det bli vanligt med persondatorer. Jag menar att bilden av stordatorn bidrog till kommitténs grova underskattning av antalet förväntade dataregister i landet de kommande åren. Avsaknaden av tydligt maktperspektiv, en något föråldrad bild av da-

tatekniken och ett perspektiv på integritetsproblemet som ett förtroende- och tillitsproblem kombinerat med ett starkt behov av att få ökad kontroll över skeendet kan tillsammans ha bidragit till valet av reglering i form av en obligatorisk licens och en ny myndighet med långtgående befogenheter.

Hur kan då flödena problem och policy sägas ha kopplats samman utifrån dagordningsmodellen just i fallet datalagen? Man kan beskriva det som att lagen blev ett svar på en förtroendekris mellan staten och dess myndigheter och medborgarna, en kris som handlade om statens egen uppbyggnad av stora persondatasystem med hjälp av datatekniken och om dess användning av stora mängder persondata för administration, statistik och planering. Detta i ett läge då det från samhällets sida fanns en stark önskan om att fortsätta att använda datatekniken till stora system inom till exempel den offentliga sektorn, en sektor som för övrigt var i stark expansion just i början av 1970-talet. Datatekniken sågs av de flesta som en absolut nödvändighet i samhällsbyggandet. Lösningen för statsmakten blev att visa handlingskraft och försöka återta kontrollen över datateknikens utveckling och undanröja det möjliga hot mot människors personliga integritet som luftades i den offentliga debatten. I det material jag har studerat skimtar här närmast bilden av statsmakterna som den omhändertagande staten, som även bör ta hand om människors oro och ängslan inför samhällsutvecklingen, inte bara de materiella behoven. I den form av reglering som slutligen väljs får också staten s a s agera som sin egen kontrollant när det gäller integritetsfrågorna i relation till dataregistren, en form av kontroll som sedan länge är inbyggd i vårt politiska system.

I avhandlingen prövar jag också tanken om det utifrån ovanstående resonemang går att betrakta hela integritetslagstiftningen i form av datalagen som ett *legitimeringsprojekt*

för de offentliga myndigheternas eget utnyttjande av datatekniken, något som ansågs helt nödvändigt för samhällsutvecklingen men som samtidigt blev alltmer kritiserat som en del av ett överbyråkratiserat och storskaligt välfärdsprojekt i gungning. Att datalagen eventuellt kunde fungera legitimerande för denna utveckling hindrar dock inte en samtidig genuin önskan om att öka enskildas möjlighet till integritet och skydd gentemot den nya tekniken.

Man kan föra fler resonemang utifrån studiens resultat, till exempel om integritetsdebattens relation till en vänster-högerskala i det politiskt vänsterradikala 1970-talet. Här är det inte helt lätt att placera varken de enskilda ståndpunkterna eller debatten som helhet. I kritiken av statens tendens att byråkratisera och bygga stora informationssystem finner man representanter både från höger och vänster, även om debattörernas språkbruk och grundmotiv för kritiken kan variera. De som i debatten talar tydligast om makt är liberaler och vänsterradikala. Det är tydligt att integritetsfrågan är ett område där även liberala under denna tid kan tala radikalt om makt, dock alltid den politiska makten, inte den ekonomiska. Den borgerliga pressen var som helhet mycket aktiv i denna 1970-talets integritetsdebatt, men om det är en tendens bort från det vänsterradikala debattklimatet eller inte låter jag vara osagt. Kanske utgör integritetsfrågor ett av de områden där samhällskritiker från olika politiska läger verkligen kan mötas?

Då och nu

Vad kan då en studie av 1970-talets integritetsdebatt och lagstiftningsarbete ge för perspektiv på dagens situation? För det första kan de farhågor och den rädsla för övervakning från statens sida gentemot enskilda, som låg bakom mycket av den kritik mot "storebrors-samhället" som framfördes i 70-talsdebatten, sägas ha återkommit starkt och även intensi-

fierats i diskussioner om signalspaning (FRA-debatten), metoder för brottsbekämpning, buggning och kameraövervakning. Här finns självklart likheter men också skillnader mellan 1970- och 2000-tal.

En skillnad är förstås den digitala tekniken (som den numera heter) utveckling och komplexitet, att konflikten på sätt och vis har skärpts till på 2000-talet i och med att möjligheterna till övervakning via tekniken är så mycket större nu än på 1970-talet och att allt fler aktiviteter genomförs digitalt i någon form. Tekniken är inte bara statens och företagens exklusiva hjälpmedel, utan vi alla sprider information, kommunicerar och är sociala varelser via digitala nätverk. En skillnad är också vilka samhällsområden som kommer upp till debatt; det är inte längre persondataregister i allmänhet i det "goda samhällets" tjänst utan mer laddade och känsliga verksamheter, såsom brottsbekämpning, säkerhetstjänst och terroristbekämpning. Ju mer spridd den digitala tekniken och dess användning är, desto större blir möjligen integritetsproblemen. Att terrorattacken den 11 september i New York med efterföljande terrordåd i Madrid 2004 och London 2005 har förändrat debattklimatet kan också lätt konstateras. Å ena sidan kan man se en större allmän acceptans för ökad bevakning och övervakning, både som försvar för det demokratiska samhället och för den personliga säkerheten i vardagen. Å andra sidan tycks de kritiska rösterna samtidigt höras starkare än på länge, bland annat via debattsidor och nyhetsgrupper på internet, såsom i 2008 års debatt om försvarets signalspaning. På det viset kan debatten sägas vara ännu mer polariserad idag än på 1970-talet.

En intressant likhet är att kritikerna av såväl integritetshotande lagförslag som andra åtgärder och "försvararna" av desamma ofta har helt olika syn på problemets art. Kritikerna ser riskerna för vad de styrande *skulle kunna göra* med hjälp av den nya digitala tekniken i form

av övervakning om de ville, medan försvararna i stället hela tiden hänvisar till *det goda syftet*, till exempel att signalspaning via kabel handlar om att identifiera enstaka säkerhetsrisker för Sverige, inte övervaka allmänheten. Denna tendens i debatten fanns också på 1970-talet, fast då gällde det olika dataregister och databanker av mer allmän typ på olika statliga myndigheter. Här kan avhandlingens analytiska begrepp *problembilder* belysa det faktum att perspektivet på problemet i grunden kan skilja sig åt. Även idag kan integritetsfrågor betraktas som informationsproblem, förtroende- och tillitsproblem eller maktproblem, med möjliga varianter däremellan. Möjligen har då glappet mellan olika problembilder och perspektiv på frågans art vidgats ytterligare i en jämförelse med 70-talets debatt.

När det gäller själva lagstiftningen kan man konstatera att personuppgiftslagen liksom dess föregångare datalagen helt bygger på en *hanteeringsmodell* till skillnad mot en möjlig *missbruksmodell* som framförts som alternativ. Detta mycket på grund av den form bakomliggande EG-direktiv har. Att datalagen med flera lagstiftningsinitiativ på 1970-talet kom att sätta standarden för lång tid framöver är tydligt. Datalagen i sin ursprungliga form kan sägas vara en extrem form av hanteringsmodell gällande persondataskydd. Grunden för EG-direktivet i den gemensamma inre marknaden, med fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital, gör det tydligt att persondatalagstiftning som policy och lösning från och med 1990-talet också kopplas samman med en ny typ av problem av mer ekonomisk art. På 1970-talet var diskursen i grunden helt offentligt orienterad och några ekonomiska aspekter på persondata och persondataskydd lades i allmänhet inte.³ Hur den specifika debatten och

diskussionen kring personuppgiftslagen, som var som starkast under det sena 1990-talet, påverkades av denna nya inriktning i målet för persondataskyddet är en intressant fråga, som en framtida studie får påvisa.

När det gäller integritetsfrågorna som helhet i samhället är det dock fler lagar och policyförslag än personuppgiftslagen som samverkar med varandra i en helhet, där en överblick kan vara svår att nå. I backspegeln kan Sverige, utifrån dåtidens förutsättningar, framstå som något av en föregångare när det gäller att stärka individens integritet i relation till data- och informationstekniken. Hur Sveriges agerande framstår idag är en fråga att ställa. Både spelplanen och spelreglerna är annorlunda än förr, men de grundläggande frågeställningarna kan också ses som ständigt desamma: Hur ser relationen ut mellan staten och de enskilda individerna, vems intresse styr och vad är egentligen problemet?

Referenser

- Söderlind, Åsa (2009). *Personlig integritet som informationspolitik – debatt och diskussion i samband med tillkomsten av Datalag (1973:289)*. Göteborgs universitet/Högskolan i Borås: Institutionen biblioteks- och informationsvetenskap/Bibliotekshögskolan (Diss, Valfrid, nr. 38)
- Data och integritet. Betänkande av Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén. Stockholm, 1972 (SOU 1972:47)
- Kingdon, Johan W (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. New York, London: Longman, cop
- Edelman, Murray (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press
- Bennet, Colin J (1992). *Regulating privacy – data protection and public policy in Europe and the United States*. Ithaca, London: Cornell University Press
- Flaherty, David H (1989). *Protecting privacy in surveillance societies – The federal republic of Germany, Sweden, France, Canada and the United States*. Chapel Hill: University of North Carolina Press

³ Ett undantag är möjligheten till försäljning av persondata från de offentliga myndigheterna till privata aktörer via offentlighetsprincipen som nämnts ovan i artikeln, men jag hävdar i avhandlingen att även denna fråga diskuterades främst utifrån det offentligas perspektiv, inte utifrån de intresserade företagens eller utifrån det faktum att persondata kunde utgöra en värdefull ekonomisk resurs i samhällsekonomin.