



Betänkandet Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning (SOU 2025:118) (Fi2026/02353)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

1. Sammanfattning

Fakultetsnämnden tillstyrker förslagen i deras huvuddrag, men har några synpunkter på den svenska kompletteringslagstiftningens utformning och på vissa av utredningens slutsatser. Synpunkterna avser primärt frågor som den svenska lagstiftaren kan adressera inom ramen för det nationella genomförandet. En övergripande observation är att utredningen på flera punkter avgör genuina tolkningsfrågor avseende dataförordningen. Detta gäller bl.a. sanktioner mot offentliga organ, begränsningen av bestämmelser som bör kunna ligga till grund för sanktionsavgifter och tolkningen av begreppet allmänt nödläge. I dessa avseenden skulle det vara önskvärt att förarbetena tydligare markerar att slutsatserna utgör utredningens egen tolkning av dataförordningen och att rättsläget ytterst behöver klargöras genom EU-domstolens praxis.

2. Synpunkter på utformningen av sanktionssystemet (avsnitt 5)

Utredningen föreslår att sanktionsavgift ska kunna åläggas offentliga organ för överträdelse av artikel 19 i dataförordningen. Till skillnad från dataskyddsförordningen (artikel 83.7) och AI-förordningen (artikel 99.8) saknar dataförordningen en bestämmelse som överlåter frågan om sanktioner mot offentliga organ till medlemsstaterna. Slutsatsen att frånvaron av en sådan bestämmelse i princip innebär en skyldighet att sanktionera offentliga organ (jfr s. 127 i betänkandet) utgör utredningens egen tolkning av dataförordningen. Den tolkningen är inte självklar. Utredningen konstaterar därutöver att myndigheter (undantagsvis) kan agera i privaträttslig kapacitet och därmed omfattas av kapitel II-IV (se s. 122 i betänkandet). Den ståndpunkten talar för att myndigheter borde kunna åläggas sanktionsavgifter även för andra överträdelse än sådana som grundas på artikel 19. Om så är fallet, eller inte, bör förtydligas i den fortsatta beredningen av förslagen.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 40 i dataförordningen fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i denna förordning



som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Utredningen föreslår ett tak på 20 miljoner kronor i 8 § kompletteringslagen och avfärdar en lösning som också inbegriper ett omsättningsbaserat tak. Detta förslag motiveras inte särskilt utförligt (se s. 135 i betänkandet) och avviker från sanktionsregimerna i närliggande regelverk, såsom dataskyddsförordningen, förordningen om digitala tjänster och marknadsföringslagen. Särskilt med tanke på att leverantörer av databehandlingstjänster kan ha en global miljardomsättning finns en risk att den valda lösningen med ett beloppstak inte ger den preventiva effekt som krävs.

Utredningen föreslår att sanktionsavgifter ska kunna delas ut mot konsumenter (s. 136 i betänkandet). Samtidigt dras slutsatsen att en användare som agerar i strid med artikel 4.10 i dataförordningen inte ska anses vara konsument (s. 151 i betänkandet). Denna konstruktion riskerar att bli cirkulär, eftersom den rättsliga kvalifikationen görs beroende av om en överträdelse re-dan ägt rum. Detta innebär att statusfrågan avgörs retroaktivt utifrån den överträdelse som ska sanktioneras. Här bör en alternativ lösning övervägas.

Utredningen redogör för vissa bestämmelser som inte ska kunna sanktioneras (se s. 160 i betänkandet). Bedömningen att artikel 32.2 i dataförordningen saknar självständig skyldighet är en tolkning som kan ifrågasättas. Om en leverantör av databehandlingstjänster underlåter att efterleva ett beslut som meddelats med stöd av artikel 32.2 bör detta kunna utgöra en självständig överträdelse som bör kunna sanktioneras. Tolkningen att artikel 33 i dataförordningen är otydlig när det gäller vilka som omfattas av bestämmelsen är en fråga för EU-domstolen att avgöra. Utan sanktion kommer sådana tolkningsfrågor i detta sammanhang dock aldrig att bli föremål för prövning i svensk domstol.

3. Allmänt nödläge och operationalisering i svensk rätt (avsnitt 7)

Kapitel V i dataförordningen tillåter offentliga organ att begära data vid exceptionellt behov. Utredningen identifierar att olika språkversioner av dataförordningen inte stämmer överens vad gäller skrivningen av kravet på att ett allmänt nödläge är ett sådant som ”fastställs och officiellt utlyses” (se artikel 2.29 i dataförordningen). I den engelska språkversionen står ”*determined or officially declared*”, vilket innebär att ett nödläge inte måste fastställas och samtidigt utlysas (se s. 187 i betänkandet). Även om utredningens tolkning av dataförordningen framstår som rimlig, är den i slutändan förbehållen EU-domstolen. Utredningen avfärdar dessutom relevansen av Europadomstolens rättspraxis på området för artikel 15 EKMR med hänvisning till bestämmelsernas olika syften. Här kan anföras att EU-domstolen ibland använder EKMR-praxis som tolkningsdata i samband med tolkningen av sekundärrättsliga begrepp (se t.ex. målet C-247/23 *Deldits*, punkt 46 ff.).



EKMR-praxis kan därför teoretiskt ha en viss relevans också för tolkningen av liknande begrepp i dataförordningen.

Enligt utredningen bygger lagstiftningen i Sverige inte på att nödlägen ska utlysas och utredningens förslag är att ett uppdrag ska lämnas till Myndigheten för civilt försvar (tidigare MSB) att ge stöd till offentliga organ och att sektorsansvariga beredskapsmyndigheter ska uppdras att kartlägga tekniska och organisatoriska förutsättningar. Utredningen tar därmed inte ställning till den underliggande rättsliga frågan: under vilka omständigheter ska ett allmänt nödläge i data-förordningens mening anses föreligga i Sverige? Även om det inte är de begrepp som används i nationella författningar som avgör om det rör sig om ett allmänt nödläge enligt dataförordningen eller inte så bör det i den fortsatta beredningen övervägas att koppla dataförordningens nödlägesbegrepp till befintliga begrepp i svensk beredskapslagstiftning. Även kopplingen till de, som vilande antagna, grundlagsändringarna i 16 kap regeringsformen om allvarliga fredstida krissituationer bör analyseras ytterligare. Intresset av rättssäkerhet talar för att i möjligaste mån precisera hur begreppet allmänt nödläge i dataförordningen förhåller sig till närliggande begrepp i svensk intern rätt.

4. Synpunkter på rättsföljder vid oskäligen avtalsvillkor (avsnitt 8.2.2)

Utredningen konstaterar att artikel 13 i dataförordningen utgör *lex specialis* i relation till lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare (AVLN), utan någon egentlig analys av regel-verkens inbördes relation (se s. 223 i betänkandet). I den fortsatta beredningen bör analyseras om AVLN kan och bör tillämpas på rättsföljdssidan vid systematisk användning av avtalsvillkor som är oskäligen enligt artikel 13 i dataförordningen. AVLN möjliggör ett marknadsrättsligt förbud vid vite mot systematisk användning av oskäligen villkor i standardavtal. Artikel 13 i data-förordningen reglerar istället civilrättslig ogiltighet mellan parterna. AVLN fyller således en annan funktion än artikel 13, varför det inte föreligger en genuin normkonflikt mellan regelverken. En sådan tillämpning skulle tillföra en kompletterande processuell väg för berörda näringsidkare eller sammanslutningar av näringsidkare. Patent- och marknadsdomstolarnas etablerade kompetens i marknadsrättsliga frågor om oskäligen avtalsvillkor talar för att de bör vara lämpade att hantera dataförordningens bedömningskriterier. Detta skulle ligga i linje med syftet bakom artikel 13, att skydda den svagare avtalsparten (jfr skäl 58 i dataförordningen), förmodligen oftast små och medelstora företag.

5. Synpunkter på ändringen av 49 § upphovsrättslagen (avsnitt 10)

Utredningen föreslår att införa ett nytt stycke i 49 § upphovsrättslagen (URL), en slags upplysningsbestämmelse som genomför artikel 43 i dataförordningen. Den föreslagna texten introducerar begrepp och



direkthänvisningar som inte förekommer vid andra ställen i lagen ("rätten av sitt eget slag", "artikel 7 i direktiv 96/9/EG"). Detta riskerar att skapa tolkningsproblem. Bestämmelsen missar därutöver det svenska särdraget att katalogskyddet i 49 § URL är vidare än *sui generis*-rätten i databasdirektivet. Utredningen erkänner detta problem, men avstår från att lösa det. Ska artikel 43 i dataförordningen även tillämpas på det svenska katalogskyddet som faller utanför databasdirektivets tillämpningsområde? Varför i så fall?

En alternativ lösning skulle vara en mer genomgripande ändring av 49 § URL, nämligen en redaktionell uppdelning i en EU-rättslig del (som genomför databasdirektivet och därmed påverkas av artikel 43 dataförordningen) och en nationell del (som faller utanför direktivets tillämpnings-område). En sådan uppdelning skulle skapa tydlighet i fråga om tillämpningen av artikel 43 i dataförordningen och om vad som faktiskt utgör en implementering av databasdirektivet i svensk rätt och vad som inte gör det.

6. Övrigt

Utredningen redovisar att den inte har lyckats identifiera någon eller några myndigheter som i dagsläget bedriver verksamhet som motsvarar den uppgift som beskrivs i artikel 32.3 i dataförordningen (se s. 254 i betänkandet). Artikel 32 i dataförordningen är en relevant bestämmelse för svenska leverantörer av databehandlingstjänster i förhållande till internationell statlig åtkomst och överföring. Frågan bör adresseras i den fortsatta beredningen, exempelvis genom ett bemyndigande som tillåter regeringen att utse en eller flera relevanta myndigheter.

Förslaget om regulatorisk testverksamhet skulle kunna regleras tydligare. Utredningen identifierar risken att deltagande företag erhåller konkurrensfördelar (se s. 298 i betänkandet), men föreslår inte någon rättslig ram för att motverka detta. En lösning skulle kunna vara att föreskriva bestämmelser om urvalskriterier, offentliggörande av resultat och likabehandling. AI-förordningen innehåller detaljerade bestämmelser om regulatoriska sandlådor som kan tjäna som förebild.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektorerna Hajo Michael Holtz och Mikael Ruotsi. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer