

Justitiedepartementet

# Remissvar över Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75)

Ju2024/02386

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

## Sammanfattning

- Institutet är **positivt** till utredningens förslag att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden samt för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse då detta stärker skyddet för privatlivet och den personliga integriteten.
- Institutet betonar vikten av att delegationsbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) utformas i enlighet med Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Institutet **uppmanar** därför regeringen att i den fortsatta beredningen säkerställa att utredningens förslag till kriterier för den otillbörlighetsbedömning som utgör en viktig del av delegationsbestämmelserna analyseras utifrån dessa åtaganden och med beaktande av relevant praxis från Europadomstolen.

- Institutet saknar en **barnkonsekvensanalys** utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och förutsätter att detta blir en del av den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

## Institutets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

### Övergripande synpunkter

Institutet vill inledningsvis betona tryck- och yttrandefrihetens centrala betydelse för en fri åsiktsbildning och ett fungerande demokratiskt samhälle. Likaså vill institutet lyfta fram mediernas avgörande roll i att säkerställa och främja allmänhetens rätt att ta emot och sprida information och idéer.<sup>1</sup> Institutet har också förståelse för att utredningens förslag om att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som tillhandahåller personuppgifter kan försvåra journalisters viktiga arbete med att upptäcka, kartlägga och blottlägga brister hos makthavare och andra offentliga personer. Samtidigt delar institutet utredningens uppfattning att det finns ett behov av att stärka skyddet för privatlivet och den personliga integriteten, med hänsyn till den problembild som utredningen lyfter fram, bland annat att söktjänsterna utnyttjas av kriminella för att identifiera brottsoffer. Det kan enligt utredningen även förekomma att tjänstemän hotas och därför tvekar eller avstår från att vidta tjänsteåtgärder av rädsla för att utsättas för våld, hot och trakasserier. Därutöver kan enskilda känna en befogad oro för att de själva eller anhöriga ska utsättas för id-kapningar, bedrägerier och inbrott.<sup>2</sup>

Institutet inser att det är en komplex uppgift – politiskt, rättsligt såväl som lagtekniskt – att hitta en lösning som på ett adekvat sätt balanserar de rättigheter och intressen som står på spel. Det kräver en noggrann analys av våra grundlagar

---

<sup>1</sup> Europadomstolen har konsekvent uttryckt dessa ståndpunkter i sin praxis, se till exempel, *Hurbain mot Belgien* [stor kammare], ansökan nr. 57292/16, 4 juli 2023, para. 176 och 180; *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland*, ansökan nr 931/13, 27 juni 2017, para. 124 och 126; *Von Hannover mot Tyskland* (nr. 2) [stor kammare], ansökningarna nummer nos. 40660/08 och 60641/08, 7 februari 2012, para. 101–102.

<sup>2</sup> Utredningen, kapitel 8.

samt av Sveriges folkrättsligt bindande åtaganden inom området mänskliga rättigheter.

Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att utredningen inte redovisar en rättighetsanalys av hur de föreslagna delegationsbestämmelserna i TF och YGL harmonierar med de faktorer som enligt Europadomstolen ska beaktas vid avvägningar mellan skyddet för yttrandefrihet och skyddet för privatlivet. Betänkandet innehåller en beskrivning av relevant praxis från Europadomstolen, men saknar en analys av hur utredningens olika förslag förhåller sig till denna praxis.<sup>3</sup> Det är även anmärkningsvärt att utredningen saknar en barnkonsekvensanalys utifrån barnkonventionen. Institutet noterar vidare att utredningens förslag ålägger Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) ett antal uppgifter inom tillståndsprövning samt inom existerande tillsynsmandat. Institutet efterlyser mot den bakgrunden en noggrannare bedömning av konsekvenserna för IMY:s uppdrag och resursbehov.

I det följande begränsar institutet sina synpunkter till utredningens förslag alternativ två.

## Grundlagsundantagets utformning (avsnitt 9.5)

Institutet delar utredningens bedömning att det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter, för att skydda privatlivet och den personliga integriteten i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.<sup>4</sup> Institutet delar även utredningens utgångspunkt att inskränkningen inte ska vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att komma till rätta med de risker som nuvarande ordning innebär för skyddet för privatlivet och den personliga integriteten. Det är därför välkommet att den föreslagna delegationsregeln på ett tydligare sätt jämfört med tidigare utredningsförslag avgränsar lagstiftarens utrymme att begränsa yttrande- och

---

<sup>3</sup> Utredningen, avsnitt 4.2. Se nedan under rubriken Grundlagsundantagets utformning (avsnitt 9.5).

<sup>4</sup> Europakonventionen, artikel 8; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 7 och 8; internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), artikel 17; och barnkonventionen, artikel 16.

tryckfriheten.<sup>5</sup> De föreslagna bestämmelserna preciserar de kriterier som ska beaktas vid en bedömning av om en typ av söktjänst ska anses utgöra ett otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet, vilket är en förutsättning för att kunna göra undantag för grundlagsskyddet. Att utrymmet för undantag är tydligt avgränsat är också en förutsättning för att undantaget inte ska öppna upp för godtyckliga inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten i strid med internationella konventioner om mänskliga rättigheter.<sup>6</sup>

Däremot efterlyser institutet en analys av hur de föreslagna kriterierna för otillbörlighetsbedömningen – personuppgifternas karaktär, omfattningen av offentliggörandet, och syftet med offentliggörandet – harmoniserar med Europadomstolens praxis. Som utredningen beskriver har Europadomstolen utvecklat ett antal faktorer som ska beaktas vid avvägningar mellan skyddet för yttrande- och informationsfriheten, å ena sidan, och skyddet för privatlivet och den personliga integriteten, å andra sidan.<sup>7</sup> I ett mål som handlade om myndighetsingripande mot en tjänst som publicerade ett stort antal privatpersoners taxeringsuppgifter, uttalade Europadomstolen att följande punkter ska beaktas vid en sådan avvägning:

- (1) om publiceringen bidragit till en debatt av allmänt intresse,
- (2) ämnet för publiceringen och hur känd den person är som informationen gäller,
- (3) informationens tillförlitlighet och den metod som använts för att hämta in informationen,
- (4) publiceringens innehåll, form och konsekvenser, och
- (5) hur stränga de sanktioner som följt på publiceringen varit.<sup>8</sup>

Även om det inte finns någon uppenbar konflikt mellan Europadomstolens punkter och utredningens kriterier för otillbörlighetsbedömningen, saknar

---

<sup>5</sup> Jämför den kritik som framförts av Konstitutionsutskottet och andra aktörer mot tidigare förslag att begränsa grundlagsskyddet för denna typ av söktjänster. Förslagen har kritiserats för att vara för breda, vaga eller svårtolkade för att åstadkomma en förutsebar begränsning av grundlagsskyddet. Konstitutionsutskottets betänkande, 2021/22:KU14, s. 29–30.

<sup>6</sup> Se till exempel, *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland*, para 142–150.

<sup>7</sup> Utredningen, avsnitt 4.2.4.

<sup>8</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland*, para. 165–199.

institutet en analys av likheter, skillnader och eventuella motstridigheter mellan utredningens förslag och Europadomstolens praxis. Den första punkten (om publiceringen bidragit till en debatt av allmänt intresse) har till exempel en tydlig koppling till utredningens förslag att syftet med offentliggörandet ska beaktas vid otillbörlighetsbedömningen. Utredningen anser att om offentliggörandet utgör ett led i den fria åsiktsbildningen och offentliga politiska debatten, ska ett sådant offentliggörande inte anses vara otillbörligt. Grundlagsundantaget är med andra ord inte tänkt att ge utrymme för lagstiftning som begränsar journalisters möjligheter att till exempel publicera en lista på politiker som dömts för brott eller annan liknande uppgiftssamling som är ett led i en journalistisk granskning.<sup>9</sup> Om syftet med offentliggörandet i stället är att tillgängliggöra privatpersoners personuppgifter talar detta emot att tillåta söktjänsten, varför utfallet av otillbörlighetsbedömningen kan bli den motsatta.<sup>10</sup> På så sätt harmonierar kriterierna med Europadomstolens praxis om hur nationella beslutsfattare ska beakta ämnet för publiceringen och hur känd den person är som informationen har gällt.<sup>11</sup>

På liknande sätt finns det en samstämmighet mellan Europadomstolens ställningstaganden att nationella beslutsfattare ska beakta publiceringens innehåll, form och konsekvenser för de som berörs, och utredningens förslag att otillbörlighetsbedömningen ska ta hänsyn till uppgifternas karaktär och omfattningen av offentliggörandet. För att säkerställa att utredningens förslag är fullt ut förenliga med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), krävs emellertid en djupare analys av samtliga faktorer som Europadomstolen pekat ut i sin praxis, vilket saknas i utredningen.

Motsvarande analys behövs i förhållande till andra konventioner för mänskliga rättigheter såsom barnkonventionen och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).<sup>12</sup> Institutet förutsätter att en

---

<sup>9</sup> Utredningen, s. 231.

<sup>10</sup> Ibid., s. 195.

<sup>11</sup> Se punkten två ovan, och *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland*, para. 179–181.

<sup>12</sup> Se särskilt artiklarna 16, 17 och 19 i barnkonventionen och artiklarna 17 och 19 i ICCPR.

sådan rättighetsanalys görs inom ramen för regeringens fortsatta arbete med denna del av grundlagsskyddet.

Institutet konstaterar även att utredningens förslag innebär att förvaltningsmyndigheter i sin handläggning av begäran om utfående av allmänna handlingar kommer att behöva ta ställning till huruvida begäran omfattas av det generella undantaget. Om förfrågan anses omfattas av undantaget ska myndigheten sedan ta ställning till om uppgifterna kan bedömas omfattas av någon sekretessreglering, där särskilt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) blir aktuellt. Institutet noterar att bedömningen av huruvida en begäran om handlingar omfattas av undantaget utgör en utökning av den sekretessprövning förvaltningsmyndigheter generellt gör i samband med begäran om utfående av handling. Vid bedömning av huruvida begärande part omfattas av undantaget eller ej behöver myndigheten göra en ny typ av prövning med flertalet okända faktorer. Institutet ser en risk för att olika myndigheters bedömning av lika fall kan medföra olika utfall, vilket i sin tur kan leda till en oförutsägbarhet för enskilda. Institutet vill därför uppmärksamma ett behov av att det i den fortsatta beredningen arbetas fram en vägledning för hur prövning av undantagens omfattning ska genomföras. Detta bör göras med ledning av ovan efterfrågade analys av hur otillbörlighetsbedömningens kriterier förhåller sig till bland annat Europadomstolens praxis.

## **Avsaknad av barnkonsekvensanalys**

Som framhållits ovan saknar institutet en barnkonsekvensanalys av utredningens förslag. En möjlig förklaring till frånvaron av en sådan analys är att direktiven inte innehåller någon hänvisning till barnkonventionen. Detta är emellertid inte ett giltigt skäl. Som utredningen noterar innehåller Skatteverkets folkbokföringsregister uppgifter om barn, föräldrar och vårdnadshavare. Flera söktjänster offentliggör också personuppgifter som namn, adress, ålder och liknande för barn som är 16 år eller äldre.<sup>13</sup> Personuppgifter om barn och unga förekommer i domar och förundersökningar antingen med initialer eller genom indirekt personlig information, vilket kan användas för illegitima och olagliga syften. Ett undantag från grundlagsskyddet i enlighet med utredningens förslag

---

<sup>13</sup> Se till exempel Ratsit och MrKoll.

kan därmed bidra till en välkommen förstärkning av barns rätt till skydd för privatlivet och den personliga integriteten, liksom barns skydd mot att utsättas för våld, bedrägeri, utpressning och annan kriminalitet.<sup>14</sup> Å andra sidan används söktjänsterna också för att hindra att olämpliga personer anställs för arbete med barn och unga. Det krävs således en analys för att säkerställa att undantaget från grundlagsskydd utformas i enlighet med barns bästa.

Barnkonventionen gäller som svensk lag, och ska beaktas i allt lagstiftningsarbete som rör barn och barns rättigheter.<sup>15</sup> Enligt barnkonventionen ska en bedömning av barnets bästa, dvs en barnkonsekvensanalys, göras i alla frågor som rör barn.<sup>16</sup> Bristen på barnkonsekvensanalys leder till ett otillräckligt beslutsunderlag, vilket i sin tur undergräver regeringens och lagstiftarens möjligheter att fatta välgrundade beslut. Hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, ska präglas av både ett barnperspektiv och ett barnrättsperspektiv. Utredningsväsendet har en central roll att bidra med kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet genom de betänkanden som ligger till grund för ny lagstiftning. Om barns rättigheter identifieras och beaktas redan under utredningsfasen kan det bidra till en mer fördjupad diskussion kring de föreslagna åtgärderna och ge ett mer gediget underlag för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vikten av ett sådant förhållningssätt diskuteras också i förarbetena till den nya förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Om ett lagförslag påverkar barn och skyddet för barns mänskliga rättigheter ska utredningar innefatta en analys av förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.<sup>17</sup>

## Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av styrelsen för Institutet för mänskliga rättigheter och föredragits av juristerna Anna Rosenmüller Nordlander och Anna Nilsson samt förvaltningsjuristen Christina Håkansson Modin. I den slutliga beredningen

---

<sup>14</sup> Barnkonventionen, artiklarna 16 och 19.

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:186, s. 74, och 92–96; barnkonventionen, artikel 3.1.

<sup>16</sup> Barnkonventionen, artikel 3.1; FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013), Allmän kommentar 14 om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14.

<sup>17</sup> Ds. 2022:22 ”Bättre konsekvensutredningar”, s. 91.

har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna och enhetschefen för Utredning och analys Eva Glückman deltagit.

Fredrik Malmberg  
Direktör