

(PANOPTES.)

2025-03-10

Justitiedepartementet

Översänds till:

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:

Ju.L6@regeringskansliet.se

Remissvar avseende betänkandet Personuppgifter och mediegrundlagarna, SOU 2024:75, Ju2024/02386

Panoptes Sweden AB har genom remiss den 25 november 2024 givits tillfälle till yttrande över förslagen i betänkandet.

Panoptes Sweden AB avstyrker förslagen i betänkandet. Om förslagen läggs till grund för lagstiftning, bör detta inte ske med mindre än att meddelarfriheten för nyhetsbyråer övervägs och, vid behov, kompletteras.

1. OM PANOPTES SWEDEN AB

- 1.1 Panoptes Sweden AB är ett företag med två verksamhetsgrenar: Nyhetsbyrån Siren och Acta Publica. Panoptes Sweden AB har, i egenskap av nyhetsbyrå, automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Utgivaren för Nyhetsbyrån Siren kan inte bestämma över vad som publiceras i Acta Publicas databas och omvänt.

Särskilt om Nyhetsbyrån Siren

- 1.2 Nyhetsbyrån Sirens verksamhet är sedan mer än tjugo år specialiserad på journalistisk myndighetsbevakning och rapportering. Verksamheten bedrivs, för närvarande, av ett 20-tal medarbetare. Av dessa är i stort sett samtliga journalister och annan redaktionell personal. I sin egenskap av massmedieföretag och nyhetsbyrå är Nyhetsbyrån Siren medlem i dagstidningsföretagens branschorganisation Tidningsutgivarna. Nyhetsbyrån Sirens journalistik har vid flera tillfällen nominerats till massmediebranschens finaste utmärkelser, såsom Stora Journalistpriset och Föreningen Grävande Journalisters pris Guldspaden. Nyhetsbyrån Siren har av Tidningsutgivarna även nominerats till priserna för såväl Årets redaktion som Årets idé. Åren 2010 och 2021 tilldelades Nyhetsbyrån Siren Guldspadejuryns särskilda pris.
- 1.3 Nyhetsbyrån Sirens kärnverksamhet består i att identifiera och samla in underlag för nyheter och att förmedla sådant underlag och bearbetningar därav till andra nyhetsorganisationer eller massmedier, såsom tidningar, tidskrifter och etermedieföretag. Nyhetsbyrån tar hand om, bedömer och utarbetar underlag med

utgångspunkt i de handlingar domstolar, myndigheter och andra har lämnat ut i enlighet med bestämmelserna för allmänna handlingar. Denna behandling är på olika sätt menad för publicering enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

- 1.4 Närmare bestämt svarar redaktionens medarbetare bland annat för att analysera materialet och göra självständiga nyhetsvärderingar. Därefter kan ett på detta sätt bearbetat material användas som meddelande för publicering i andra massmedier samt publiceras i Nyhetsbyrån Sirens grundlagsskyddade databas.
- 1.5 Nyhetsbyrån Sirens inhämtning av nyhetsunderlag och rapportering präglas av bredd och djup. Tonvikten i nyhetsförmedlingen ligger på frågor av betydelse för människors möjligheter att orientera sig i samhällsfrågor av betydelse för vår tid. Bland sådana frågor och ämnen märks vård, skola, omsorg och rättsväsende.
- 1.6 Bland många exempel på nyheter som härrör från Nyhetsbyrån Sirens rapportering kan nämnas den så kallade IT-skandalen på Transportstyrelsen. Nyheten, som därefter rapporterades av alla ledande svenska nyhetsmedier, bekantgjorde betydande säkerhetsbrister hos Transportstyrelsen.
- 1.7 Det stora flertalet av landets redaktioner och nyhetsföretag med utgivning i tryckt och digital form enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen prenumererar således på nyheter och nyhetsunderlag från Nyhetsbyrån Siren. För närvarande har nyhetsbyrån över 200 avtalsbundna aktörer inom massmediesektorn

Särskilt om Acta Publica

- 1.8 Acta Publica verksamhet innefattar inhämtning, bearbetning, analys och presentation av information. Acta Publica fokuserar på att tillhandahålla nyheter, texter och artikelunderlag. Acta Publica tillhandahåller även journalistiska granskningar av bland annat politiskt eller religiöst betingad extremism och organiserad brottslighet.¹ Nyheter om, och uppgifter om lagöverträdelser, förekommer i stor omfattning i Acta Publicas databas, men är inte ett dominerande inslag.
- 1.9 Acta Publicas databas kan benämnas som en rättsdatabas med journalistiskt fokus. En klar majoritet av användarna av Acta Publicas tjänster är massmedieföretag och nyhetsredaktioner. Till stor del är Acta Publicas kunder samma som Sirens kunder. Redaktionerna använder Acta Publicas meddelanden och publicerade uppgifter som underlag för egna publicistiska överväganden och research med därpå, i förekommande fall, följande publicering under eget och självständigt ansvar i massmedier som omfattas av grundlagarna.²

¹ Ett urval av Acta Publicas granskningar över åren finns tillgängliga i dess databas (<https://actapublica.se/nyheter-och-insikter/>).

² I fråga om Acta Publicas ställning som ett centralt och betydelsefullt arbetsverktyg för landets nyhetsredaktioner, särskilt för så kallad grävande journalistik, hänvisas upplysningsvis även till artiklar i tidningen Journalisten, 2025-02-27, (<https://www.journalisten.se/nyheter/25-granskningar-som-inte-hade-gjorts-utan-rattsdatabaser/>) och Dagens Nyheter, 2025-02-28, (<https://www.dn.se/kultur/elva-gravchefer-en-farlig-riktning-for-den-granskande-journalistiken/>).

2. ANMÄRKNINGAR PÅ FÖRSLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSTEKNIKEN

- 2.1 I samband med Sveriges inträde i EU lämnades i anslutningsfördraget en ensidig förklaring om att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten är och förblir grundläggande konstitutionella principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella och politiska arv. Den svenska förklaringen är i linje med det synsätt som också kommit till uttryck i konstitutionsutskottets ställningstaganden avseende överlåtelse av beslutanderätt till EU. De allmänna frågeställningarna rörande förhållandet mellan EU:s dataskyddsreglering och det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är långt ifrån nya.
- 2.2 De grundlagsändringar som nu föreslås innebär ett epokgörande avsteg från den svenska hållningen då stora delar av personuppgiftsregleringen föreslås bli tillämplig trots att publicering eller offentliggörande skett i grundlagsskyddade medier.
- 2.3 Utredningen har enligt Panoptes Sweden AB:s mening inte i tillräcklig omfattning övervägt alternativa lösningar som innefattar att de ifrågasatta problemen kan hanteras inom ramen för det befintliga systemet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se närmare betänkandet avsnitt 9.2.2).
- 2.4 Panoptes Sweden AB ställer sig kritiskt till användandet av den typ av delegationsbestämmelse som föreslås i betänkandet. Av principiella och systematiska skäl vore det en problematisk ordning att ”delegera ut” ytterligare områden ur tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den svenska ordningen vilar på utgångspunkten att tryck- och yttrandefriheten hanteras *inom systemet*, i enlighet med grundlagarnas exklusivitetsgrundsatser (1 kap 9 § tryckfrihetsförordningen samt 1 kap 14 § yttrandefrihetsgrundlagen).
- 2.5 Att i stället införa en generellt utformad delegationsbestämmelse av den typ som föreslagits innebär osäkerheter och komplexa gränsdragningsfall som är till stor nackdel ur förutsebarhetssynpunkt för verksamheter som har grundlagsskydd. Liknande förslag till delegationsbestämmelser avseende personuppgifter om lagöverträdelse har avslagits av riksdagen, efter avstyrkan från konstitutionsutskottet, vid två tidigare tillfällen (se närmare i betänkandet avsnitt 6.3.3 och 6.3.5). Denna gång är den föreslagna delegationsbestämmelsen dessutom betydligt mer omfattande, i det att den avser även andra personuppgifter än endast om lagöverträdelse.
- 2.6 Panoptes Sweden AB anser att den föreslagna delegationsbestämmelsen (i betänkandet benämnd ”**Alternativ 2**”) innebär osäkerheter i vid tillämpningen, även i fråga om sådana verksamheter som enligt utredningen är skyddsvärda och inte avsedda att omfattas av det föreslagna grundlagsundantaget. Panoptes Sweden AB noterar i detta avseende att syftet med offentliggörandet har betydelse för otillbörlighetsbedömningen i den föreslagna lagbestämmelsen enligt Alternativ 2. Samtidigt framhålls att den förväntade mottagarkretsen inte är en faktor som ska beaktas vid sagda otillbörlighetsbedömning (betänkandet sida 231-232). I fråga om mottagar- eller användarkretsens eventuella relevans för här aktuella kvalificeringar, noterar Panoptes Sweden AB därtill att det anförs i betänkandet (sida 197 och 232) att om ”tjänsterna enbart används för att underlätta journalistisk granskning”, den omständigheten talar för att grundlagsundantaget inte är tillämpligt.

- 2.7 Det nyss anförda innebär att det finns skäl att erinra om att utredningsdirektiven (dir. 2023:145) poängterar vikten av att nya delegationsbestämmelser är ”tydliga och skapar en förutsebar begränsning av grundlagsskyddet”.
- 2.8 Panoptes Sweden AB sätter i fråga om direktivens anvisning om tydlighet har uppnåtts genom förslagen i betänkandet. Det kan också konstateras att om lagförslaget träder i kraft kommer det att dröja innan praxis har utvecklats. Det vore en olycklig konsekvens om vissa verksamheters ställning enligt grundlagarna skulle bli oklara.
- 2.9 Panoptes Sweden AB avvisar att Integritetsskyddsmyndigheten ska få ett tillsynsansvar (se närmare betänkandet sida 177-178). Ståndpunkten i betänkandet synes vara att Integritetsskyddsmyndigheten i gränsfall bör ha *möjlighet* att samråda med Justitiekanslern. Av systematiska skäl vore det lämpligare att Justitiekanslern fick ytterligare resurser för att kunna bedriva tillsyn över de uppgiftssamlingar som omfattas av de föreslagna delegationsbestämmelserna, eller i vart fall att Integritetsskyddsmyndigheten åläggs en samrådsskyldighet med Justitiekanslern.

3. HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT DEN 25 FEBRUARI 2025

- 3.1 Högsta domstolens beslut den 25 februari 2025, mål nr Ä 3457-24, avser prövning av Nyhetsbyrån Sirens begäran till Hovrätten för Övre Norrland om utlämnande av väsentligen domshandlingar i brottmål under en viss tid. I sitt avgörande fastställer Högsta domstolen hovrättens beslut, av innebörd av ett handlingsutlämnande i princip hindras av sekretess jml 21 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen, men att ett utlämnande kan ske förutsatt vissa förbehåll rörande nyttjandet och spridningen av handlingarna i nyhetsbyråns verksamhet.
- 3.2 Förbehållen förbjuder Nyhetsbyrån Siren att både publicera berörda domshandlingar i sin skyddade databas och, i egenskap av meddelare, lämna vissa uppgifter ur domshandlingarna till allmänheten, d v s till sina kunder som är massmedieföretag. Mer specifikt anges i Högsta domstolens beslut att nyhetsbyrån är förbjuden att tillhandahålla domshandlingarna till sina kunder på sätt *dels* varigenom kunderna skulle få del av personnamn, personnummer eller adress för enskilda personer, *dels* som erbjuder sökmöjligheter i handlingarna utifrån personnamn, personnummer eller adress för enskilda personer.
- 3.3 Högsta domstolen hade endast att ta ställning till eventuell sekretess enligt 21 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen för berörda domshandlingar. Domstolen tar följaktligen inte ställning till frågan om publicering, offentliggörande etc av personuppgifter – och/eller vissa kategorier av personuppgifter, såsom uppgifter om lagöverträdelse jml artikel 10 i dataskyddsförordningen – i grundlagsskyddade medier anses falla utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens exklusiva reglering.
- 3.4 I ljuset av de förbehåll som är förenade till beslutet, rör dock Högsta domstolens avgörande vad som de facto får och inte får publiceras i Nyhetsbyrån Sirens skyddade verksamhet. Därtill innebär förbehållen en inskränkning av Nyhetsbyrån Sirens meddelarfrihet (jfr justR Bäcklunds skiljaktiga mening, punkt 64). Högsta domstolens

anvisningar om handlingsutlämnaden med förbehåll har redan anammats av andra domstolar och myndigheter i konkreta beslut.

- 3.5 Följderna av Högsta domstolens beslut är ingripande för Panoptes Sweden AB:s verksamhet liksom för landets övriga massmedier (se även hänvisningar enligt not 2 ovan). Beslutet kommer de facto utmynna i brist för den breda allmänhetens anspråk på vederhäftiga och skyndsamma uppgifter i den dagliga nyhetsrapporteringen samt vid fördjupade granskningar.
- 3.6 Såvitt gäller de förslag som lämnas i betänkandet bör rimligen också beaktas att de är utformade före Högsta domstolens avgörande. Inte heller har det varit möjligt att ha någon insikt om de konsekvenser som följer av avgörandet för sådana verksamheter som Panoptes Sweden AB bedriver. Högsta domstolens avgörande har, som nämnts, även bäring på offentliggöranden i skyddade databaser som sker i strid mot uppställda förbehåll. Panoptes Sweden AB sätter i fråga om betänkandets bedömningar av rättsläget idag kan anses tillräckliga för att ligga till grund för vidare lagstiftningsarbete.

4. EN FÖRSTÄRKNING AV NYHETSBYRÅERS STÄLLNING INOM YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAGARNA

- 4.1 Om något av de i betänkandet redovisade alternativen leder till lagstiftning kommer det innebära en begränsning i möjligheten att *offentliggöra* vissa uppgiftssamlingar.
- 4.2 Meddelarfriheten innebär att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska offentliggöras i grundlagsskyddat media.
- 4.3 En nyhetsbyrå är ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter, uppgifter eller andra meddelanden till massmedieföretag i publiceringssyfte.
- 4.4 Enligt Panoptes Sweden AB är det av stor vikt att tillhandahållande av uppgifter och uppgiftssamlingar till andra massmedieföretag i publiceringssyfte inte träffas av de föreslagna begränsningarna.
- 4.5 Det bör alltså förtydligas i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, att en nyhetsbyrås tillhandahållande av uppgiftssamlingar i databaser till andra massmedieföretag som verkar inom ramen för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen *inte* ska omfattas av föreslagna delegationsbestämmelser.
- 4.6 Hur en sådan förstärkning av nyhetsbyråernas ställning ska utformas rent lagtekniskt finns inte utrymme att utveckla inom ramen för detta remissyttrande. Helt centralt för den fortsatta beredningen bör dock vara att det upprätthålls en avgörande skillnad mellan i) uppgiftslämnande som *enbart riktar sig till nyhetsredaktioner* som verkar inom ramen för grundlagarna, och ii) uppgiftslämnande, såsom genom databaser, som riktar sig till en *bred allmänhet*.
- 4.7 Den förra kategorin i) bör fullt ut kunna bedriva verksamhet även under skydd av meddelarfriheten, givet att mottagarna är traditionella massmedieföretag, inräknat renodlad journalistisk verksamhet bedriven med stöd av ett meddelat utgivningsbevis. Sådant tillhandahållande av uppgifter bör anses bestå av att lämna meddelanden i *publiceringssyfte* (dvs meddelarfriheten) och bör följaktligen inte omfattas av

dataskyddsförordningens tillämpningsområde (jfr 1 kap 7 § dataskyddslagen och artikel 85 i dataskyddsförordningen).

- 4.8 Som redogjorts för i betänkandet är söktjänster till enorm nytta för journalistiskt arbete (se närmare betänkandet avsnitt 8.4). Det framgår också i betänkandet att verksamhet som helt klart faller inom mediegrundlagarnas "kärnområden" ska omfattas av grundlagarna fullt ut även efter en eventuell lagändring (se närmare exempelvis betänkandet sidan 177). Möjligheten att bedriva journalistisk verksamhet är ett fundament för en fungerande demokrati. Att bevaka ärenden som omfattar personuppgifter om lagöverträdelse är en självklar del av det journalistiska uppdraget för både rikstäckande och lokala nyhetsredaktioner. Genom Nyhetsbyrån Sirens och Acta Publicas verksamheter skapas möjligheter för informationsinhämtning och tillgång till uppgifter i allmänna handlingar för landets nyhetsredaktioner. I den redan ansträngda medieekonomin är det centralt att denna möjlighet inte begränsas.
- 4.9 Vid den fortsatta beredningen är det alltså av stor vikt att tillse att nyhetsbyråernas ställning och betydelsefulla roll i nyhetsförmedlingen inte äventyras. Om lagändringar sker i enlighet med förslagen i betänkandet måste relevanta förtydliganden ske. Det vidare lagstiftningsarbetet bör även innefatta överväganden kring hur nyhetsbyråerna ska säkerställas möjlighet att begära ut allmänna handlingar utan att omfattas av förbehåll som begränsar meddelarfriheten (jmf bland annat nuvarande lydelse av 10 kap 14 § sista stycket offentlighets- och sekretesslagen och avsnitt 3 ovan).
- 4.10 På så vis kan lagstiftaren begränsa den breda *allmänhetens direkta tillgång* till söktjänster vilka tar sikte på ett renodlat tillhandahållande av personuppgifter och samtidigt säkerställa att *journalistiska verksamheter* bibehålls möjlighet att ta del av personuppgifter i den fria åsiktsbildningens intresse.

5. SAMMANFATTNING ANG ALTERNATIVA FÖRSLAG OM HUR ETT GENERELLT GRUNDLAGSUNDANTAG KAN UTFORMAS

- 5.1 Panoptes Sweden AB är av uppfattningen att Alternativ 2 i betänkandet är det minst ingripande alternativet av de alternativ som redovisats.
- 5.2 För det fall något av förslagen genomförs så erinrar Panoptes Sweden AB om vad som sagts ovan om möjlighet och behov av samtidiga lagändringar. Sådana lagändringar bör göras för att förstärka nyhetsbyråers ställning och klargöra att nyhetsbyråers tillhandahållande *enbart* till massmedieföretag inte omfattas av delegationsbestämmelserna. Det är avgörande att vidareförmedling av personuppgifter i publiceringssyfte, till massmedieföretag, inte äventyras av en ny delegationsbestämmelse.



Matti Larsson

VD

Panoptes Sweden AB



Ulf Fahlén

Ansvarig utgivare

Nyhetsbyrån Siren



Mikael Ekman

Ansvarig utgivare

Acta Publica