

Till
Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75)

Inledning

Stockholms tingsrätt har ombetts att yttra sig över betänkandet Personuppgifter och mediegrundlagarna. Betänkandet innehåller förslag på ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (de s.k. mediegrundlagarna) i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten i förhållande till söktjänster som offentliggör personuppgifter om t.ex. lagöverträdelser. De grundlagsändringar som kommittén föreslår är utvidgningar av de befintliga delegationsbestämmelserna i 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen, som efter ändringen ska ge lagstiftaren rätt att föreskriva förbud mot offentliggörande även av personuppgifter som ingår i vissa uppgiftssamlingar som ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa.

Tingsrätten delar kommitténs bedömning att grundlagsskyddet för de aktuella söktjänsterna bör begränsas. Den föreslagna grundlagsändringen kan dock, anser tingsrätten, medföra tillämpningsproblem. Enligt tingsrätten är det även nödvändigt att lagstiftaren fördjupar analysen i flera avseenden, särskilt i fråga om förslagets förhållande till EU-rätten och dataskyddsregleringen.

Förslagets förhållande till EU-rätten

Enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen tillämpas inte dataskyddsregleringen i den mån det skulle strida mot mediegrundlagarna. Som kommittén konstaterar i betänkandet är konsekvensen av detta bland annat att söktjänsternas personuppgiftsbehandling i huvudsak är oreglerad (se s. 136 och 153). Redan vid tillkomsten av personuppgiftslagen ifrågasatte Lagrådet lagstiftarens möjlighet att i grundlag göra avsteg från det EU-rättsliga skyddet för personlig integritet (se prop. 1997/98:44 s. 236 f.), och som kommittén redogör för är rättsläget än i dag inte klart i fråga om medie-

grundlagarnas förhållande till den EU-rättsligt grundade dataskyddsregleringen (se t.ex. s. 89 f. och 170).

Högsta domstolen har i ”GDPR och brottmålsdomarna” (I och II) (avgöranden av den 25 februari 2025 i mål nr Å 3457-24 och Å 3169-24) funnit att det inte är förenligt med unionsrätten att ha en reglering som innebär att personuppgifter om lagöverträdelser i stor omfattning ska lämnas ut trots att dataskyddsregleringen inte alls – eller endast till viss del – gäller för den efterföljande behandlingen av uppgifterna (p. 38 och 42). EU:s dataskyddsförordning ska därför enligt Högsta domstolen ses som en ”fristående måttstock” för när sekretess råder enligt 21 kap. 7 § offentlighet- och sekretesslagen för uppgifter som annars skulle vara offentliga (p. 52). Högsta domstolen såg sig dock inte föranledd att ta ställning till om EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för de där aktuella grundlagsskyddade söktjänsters verksamhet (p. 51 och 57).

Kommittén har vid utformningen av de nu föreslagna lagändringarna utgått från att de aktuella söktjänsterna omfattas av mediegrundlagarna och att dessa grundlagar har företräd framför dataskyddsregleringen. Någon motivering till denna utgångspunkt ges inte i betänkandet. Därmed redovisar inte kommittén hur den förhåller sig till principen om EU-rättens företräd jämfört artiklarna 85 och 86 i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt tingsrätten bör det åligga lagstiftaren att klargöra hur en konflikt mellan dessa två regelverk ska hanteras (jfr även p. 44 i ”GDPR och brottmålsdomarna”). Om ett skydd enligt mediegrundlagarna skulle få stå tillbaka kan det även ifrågasättas om den föreslagna grundlagsändringen är nödvändig. Tingsrätten anser således att det är nödvändigt att lagstiftaren – även med beaktande av de rättsliga förfaranden som pågår på området – tydligt redovisar sin syn på mediegrundlagarnas förhållande till dataskyddsregleringen, särskilt med hänsyn till lydelsen av 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen.

De föreslagna delegationsbestämmelsernas utformning

Det framgår av de föreslagna delegationsreglernas första stycken att lagstiftaren ska ha möjlighet att lagstifta om förbud mot offentliggörande av personuppgifter i vissa fall. Tingsrätten delar kommitténs bedömning (se s. 212 ff.) att dataskyddsregleringen synes bli fullt ut tillämplig i den mån en verksamhet omfattas av grundlagsundantaget (se HFD 2024 ref. 43). Detta gäller alltså trots att de allra flesta bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och den kompletterande lagstiftningen inte är

föreskrifter om förbud, varför systematiken dock kan ifrågasättas. Det kan därtill konstateras att eftersom dataskyddsregleringen reglerar all form av personuppgiftsbehandling, men undantaget endast ger lagstiftaren rätt att lagstifta om *offentliggörandet* av personuppgifter, torde det innebära att dataskyddsregleringen enligt förslaget inte ska tillämpas på annan personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för den aktuella aktörens verksamhet. Enligt tingsrätten bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet analyseras vad detta får för effekter för den praktiska rättstillämpningen.

Grundlagsundantaget ska enligt de föreslagna reglernas andra stycken vidare gälla endast sådana uppgiftssamlingar där offentliggörandet innebär särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Enligt kommittén är de föreslagna skrivningarna, som innehåller en uppräkningslista av faktorer som särskilt ska beaktas vid otillbörlighetsbedömningen, avsedda att så tydligt som möjligt avgränsa grundlagsundantaget (s. 187). Bedömningen ska dock enligt kommittén slutligt göras genom en helhetsbedömning, där det ska finnas ett begränsat utrymme att beakta även andra omständigheter (s. 195).

En utgångspunkt är givetvis att en begränsning av det grundlagsskyddade området måste vara tydlig och förutsebar. De av kommittén föreslagna skrivningarna ("alternativ 2") är mer preciserade och avgränsar grundlagsundantaget på ett tydligare sätt än de övriga alternativ som presenteras i betänkandet. Samtidigt innebär förslaget att rättstillämparen måste ta ställning i en mängd olika gränsdragningsfrågor, där de huvudsakliga svårigheterna får förmodas kunna uppstå vid den föreslagna otillbörlighetsbedömningen. De faktorer som enligt förslaget särskilt ska beaktas vid otillbörlighetsbedömningen är förhållandevis allmänt hållna och det är inte tydligt hur de förhåller sig till varandra. Det är inte heller klart vilka andra omständigheter som kan beaktas vid helhetsbedömningen.

Med hänsyn till att undantagen utgör inskränkningar i yttrandefriheten anser tingsrätten att lagstiftaren i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste ge ytterligare vägledning i fråga om hur dessa gränsdragningsöverväganden, i synnerhet den föreslagna otillbörlighetsprövningen, ska göras.

Förslagets konsekvenser för domstolarna

I fråga om konsekvensbeskrivningen för Sveriges domstolar (se s. 224) har tingsrätten följande synpunkter. Ett flertal av de aktörer som återkommande begär ut handlingar hos domstolarna bedriver även annan verksamhet än offentliggörande av personuppgifter (såsom journalistisk verksamhet eller rättsdatabaser). Dessa bolag kan därför förväntas fortsätta begära ut

handlingar som innehåller stora mängder personuppgifter. Med hänsyn till den hantering som Högsta domstolen föreskriver i de ovan nämnda besluten kommer domstolarna i vart fall såvitt avser handlingar i brottmål behöva lämna ut dessa med förbehåll enligt 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen. Eftersom sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen inte medför att personuppgifterna i sig omfattas av sekretess (jfr p. 13 i ”GDPR och brottmålsdomarna”) instämmer tingsrätten i kommitténs bedömning att det är beställaren – och inte myndigheterna – som, efter att handlingarna lämnats ut med förbehåll, behöver avidentifiera handlingarna för användning i t.ex. rättsdatabaser. Även om s.k. maskning inte behöver vidtas är hanteringen med förbehåll tidskrävande och kan förväntas ta stora resurser i anspråk. Som kommittén konstaterar kan det därtill antas att även andra i större utsträckning kommer begära att få ta del av uppgifter, t.ex. om enskildas förekomst i brottmål. Sammantaget kan detta komma att leda till en ökad arbetsbelastning för landets domstolar. Även detta bör beaktas i den fortsatta beredningen.

I handläggningen av detta ärende har deltagit lagmannen Göran Lundahl, rådmannen Linda Kullberg och administrativa fiskalen Jonas Nyman (föredragande).

Göran Lundahl

Jonas Nyman