

2025-03-10

Justitiedepartementet
via e-post
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L6@regeringskansliet.se.

Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75)

Svenska Bankföreningen ("Bankföreningen") har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkande Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75).

Bankföreningen ställer sig positiv till att skyddet för den personliga integriteten stärks genom att grundlagsskyddet för söktjänster med frivilligt utgivningsbevis föreslås att begränsas. Risken för otillbörliga integritetsintrång kommer därmed att minska liksom risken för att enskilda fysiska personer ska bli föremål för bedrägerier och annan brottslighet.

En begränsning av grundlagsskyddet kan dock få negativa konsekvenser för samhället som utredningen inte närmare har belyst. Många söktjänster fyller idag en viktig funktion för aktörer som har legitima behov av att få information om enskilda. För att tillgodose bankers och andra aktörers legitima och berättigade behov av att kunna utföra olika typer av kontroller krävs att ett grundlagsundantag inte medför en begränsning av tillgången till information samt att grundlagsundantaget kompletteras med annan lagstiftning. Det bör således tydliggöras att det inte utgör otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet eller i övrigt ett otillåtet offentliggörande av personuppgifter om söktjänster riktar sig till en krets som på professionella grunder har ett behov av de aktuella uppgifterna, till exempel för att kunna uppfylla rättsliga skyldigheter.

Bankföreningen instämmer med utredningen att alternativ 2 är den mest lämpliga vägen framåt med vissa kompletteringar.

1. Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att se över det befintliga grundlagsskyddet för söktjänster med frivilligt utgivningsbevis som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse samt söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga

förhållanden. Syftet med uppdraget har varit att stärka skyddet för den personliga integriteten när personuppgifter offentliggörs i sådana söktjänster.

I utredningen konstateras att grundlagsskyddet för söktjänster bör begränsas. Utredningen presenterar tre alternativa förslag till begränsning av grundlagsskyddet varav två inkluderar att en otillbörlighetsbedömning ska göras, och ett tredje som öppnar upp för ett bredare grundlagsundantag. Utredningen förordar alternativ 2 som det mest ändamålsenliga alternativet.

Bankföreningen har sedan tidigare identifierat flera problem med att söktjänster publicerar en stor mängd personuppgifter till allmänheten. Personuppgifter som finns publicerade i söktjänster är omfattande och används bland annat för bedrägliga syften, exempelvis för att identifiera och kartlägga personer och målgrupper för riktade bedrägerier. Under 2023 hemställde Bankföreningen därför att regeringen skulle tillsätta en utredning i syfte att se över grundlagsskyddet för söktjänster som har grundlagsskydd genom frivilliga utgivningsbevis.¹ Bankföreningen välkomnar att en utredning har tillsatts i frågan och ställer sig positiv till förslaget att grundlagsskyddet för söktjänster begränsas. Bankföreningen önskar dock framföra följande synpunkter och medskick.

2. Banker har ett behov av att kunna inhämta information från söktjänster för att uppfylla sina rättsliga skyldigheter

Utredningen påpekar att kontroller som görs via söktjänster bland annat för att motverka penningtvätt eller infiltration av organiserad brottslighet kan komma att försvåras om en begränsning av grundlagsskyddet införs.²

Även om Bankföreningen ser positivt på att grundlagsskyddet för söktjänster begränsas, önskar Bankföreningen understryka att banker har ett legitimt behov av att kunna ta del av information om enskilda i syfte att uppfylla rättsliga skyldigheter som åligger banker. Till exempel har banker enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2017:630) krav på sig att inhämta och vidarebehandla uppgifter om kunder för att uppnå en tillräcklig kundkännedom. Därtill måste banker utföra andra kontroller av till exempel bolagsföreträdare vilket kan göras genom att banker använder sig av söktjänster.

Tillgången till söktjänster som tillhandahåller information är också en förutsättning för att banker ska kunna efterleva regulatoriska krav, analysera, värdera och bedöma risker samt verifiera uppgifter. Om denna möjlighet för banker att granska och verifiera uppgifter på ett effektivt sätt skulle begränsas eller upphöra, skulle det alltså

¹ Bankföreningens hemställan, 29 augusti, Avvägning GDPR och frivilligt utgivningsbevis.

² Personuppgifter och mediegrundlagarna, SOU 2024:75, s. 225–226.



med stor sannolikhet medföra negativa konsekvenser för möjligheten att effektivt förhindra ekonomisk och organiserad brottslighet.

Bankföreningen önskar vidare understryka att banker har legitimt och berättigat behov av att kunna genomföra bakgrundskontroller av arbetssökande och anställda. Sådana bakgrundskontroller kan ske genom exempelvis en tredje part som genomför kontroller med bland annat information från olika rättsdatabaser. Tillgång till denna typ av information har en avgörande betydelse för bankers möjligheter att upptäcka och motverka att s.k. "möjliggörare" kan verka i organisationen (med möjliggörare avses i detta sammanhang att kriminella element på ett eller annat sätt infiltrerar en verksamhet för att tillskansa sig information och/eller förmåner).³

Det är således av största vikt att en begränsning av grundlagsskyddet inte medför att söktjänster som på ett icke otillbörligt sätt offentliggör information till aktörer som har ett legitimt behov av informationen förhindras att fortsätta tillhandahålla sina tjänster. Enligt Bankföreningen måste det därför tydliggöras på lämpligt sätt (företrädesvis genom lag, även förarbeten kan vara ett alternativ) att det inte utgör otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet eller i övrigt ett otillåtet offentliggörande av personuppgifter om söktjänster riktar sig till en krets som på professionella grunder har ett behov av de aktuella uppgifterna, till exempel för att kunna uppfylla rättsliga skyldigheter.⁴

3. Det finns ett behov av förutsägbarhet i rättstillämpningen

Som nämnts ovan har utredningen presenterat tre alternativ till begränsning av grundlagsskyddet för söktjänster med frivilligt utgivningsbevis. Samtliga alternativ medför att det i praktiken är upp till varje enskild leverantör av söktjänster att bedöma *om* och *när* de träffas av grundlagsundantaget och som ett resultat behöver tillämpa dataskyddsförordningen (EU 2016/679) ("GDPR").

Bankföreningen anser att det finns uppenbara svårigheter och risker med att enskilda aktörer ska göra en självständig bedömning av om deras databas är undantagen grundlagsskydd eller inte, till exempel för att offentliggörandet anses innebära särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet som är ett rekvisit enligt alternativ 2. Det medför en risk för bristande förutsägbarhet och betydande osäkerhet för de söktjänstleverantörer som ska tillämpa bestämmelsen i

³ Bankföreningen noterar även att Integritetsskyddsmyndigheten ("IMY") har hemställt att regeringen ska tillsätta en statlig utredning med uppdrag att se över behovet av reglering av bakgrundskontroller (IMY:s hemställan, 13 juni 2024, [Hemställan om utredning avseende bakgrundskontroller](#)). Bankföreningen delar IMY:s syn på behovet av att tillsätta en sådan utredning.

⁴ Jfr diskussion och förtydligande som gjordes i [Ändrade mediegrundlagar](#), Prop. 2017/18:49, s. 153.

praktiken.⁵ En vag och oprecis reglering riskerar också att leda till en inkonsekvent tillämpning, särskilt i avsaknad av rättspraxis eller någon annan närmare vägledning. Det finns också en risk för att en vag och oförutsägbar formulering lämnar för stort utrymme till myndigheter att till exempel i samband med tillsyn bedöma vad som är ett otillbörligt offentliggörande och inte.

Om det inte är tydligt om och när en leverantör av söktjänster träffas av grundlagsundantaget finns det en uppenbar risk för att enskildas personuppgifter behandlas olagligen även efter införandet av ett grundlagsundantag för söktjänster. Det är i sådana fall upp till varje enskild individ vars uppgifter finns publicerade på söktjänster att försöka utöva och hävda sina rättigheter enligt GDPR gentemot söktjänsterna och på så sätt få till stånd en prövning av en söktjänst, eller upp till IMY att inleda tillsyn.

Enligt Bankföreningen är det mycket angeläget att det skapas förutsägbarhet i rättstillämpningen genom att det tydliggörs vilka typer av offentliggöranden som kommer vara undantagna från grundlagsskydd (se mer om förslag på förtydliganden nedan under avsnitt 4 och 5).

4. Det bör övervägas att i lagtexten införa tydligare kriterier för otillbörlighetsbedömningen enligt alternativ 2

Utredningen förordar alternativ 2 som det mest ändamålsenliga grundlagsundantaget för att balansera rätten till enskildas skydd för personuppgifter och rätten till yttrandefrihet. Bankföreningen instämmer med utredningen att alternativ 2 kan antas vara en ändamålsenlig och framkomlig väg för att hantera de problem som identifierats med grundlagsskyddade söktjänster.

För att skapa förutsägbarhet i rättstillämpningen och tydliggöra när det anses finnas en risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet anser Bankföreningen dock att det bör övervägas om kriterier som ska beaktas vid otillbörlighetsbedömningen kan tydliggöras genom tillägg redan i utformningen av alternativ 2. Till exempel kan kriterier att beakta i otillbörlighetsbedömningen enligt nedan läggas till som en fjärde och femte punkt:

⁵ I utredningen Personuppgifter och mediegrundlagarna, SOU 2024:75, s. 203, framhävs att regleringsmodellen lämnar ett förhållandevis stort bedömningsutrymme för främst rättstillämparen att avgöra om en uppgiftssamling omfattas av grundlagsundantagen. I vissa fall kan därför osäkerhet uppstå beträffande vilket regelverk som ska tillämpas vid offentliggöranden av personuppgifter.

4) Sättet för offentliggörandet.

Punkten skulle tydliggöra att det kan vara relevant att beakta hur söktjänstleverantören tillhandahåller sin söktjänst i bedömningen av om det finns en risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Till exempel kan söktjänster som tillhandahålls genom en abonnemangslösning för kunder med ett avtal som grund anses medföra en mindre risk för otillbörligt intrång jämfört med söktjänster som offentliggör personuppgifter öppet på internet för allmänheten.⁶

5) Vilka åtgärder som har vidtagits för att förebygga otillbörligt eller olagligt utnyttjande efter offentliggörande.

Punkten skulle tydliggöra att det är relevant att beakta vilka åtgärder som söktjänstleverantören har vidtagit för att förebygga att mottagaren av uppgifterna vidareutnyttjar personuppgifterna, exempelvis för kriminella syften.

5. Det finns ett behov av att införa ny lagstiftning

Utredningen konstaterar att vid genomförande av utredningens förslag om grundlagsundantag behövs inte några ändringar i vanlig lag för att ytterligare stärka skyddet för personuppgifter i söktjänster.⁷

Även om GDPR kan bli tillämplig på söktjänsterna (och att behandlingar då kan bli otillåtna enligt GDPR) utgör GDPR som utgångspunkt inte en förbudslagstiftning, utan förutsätter i stället att varje personuppgiftsansvarig gör sin egen bedömning av varje personuppgiftsbehandling. Följden att GDPR kan bli tillämplig på vissa söktjänsters verksamhet är enligt Bankföreningen inte tillräckligt för att säkerställa en välvägd och förutsägbar rättstillämpning.

Bankföreningen anser således att det är av största vikt att en utredning tillsätts för att analysera behovet av och ge förslag på ytterligare kompletterande reglering i vanlig lag som utgör sådana "föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter" som hänvisas till i utredningens förslag på grundlagsbegränsning. För att möjliggöra en förutsägbar och tydlig reglering av söktjänster bör det införas en sådan särskild lag som reglerar förutsättningarna för offentliggörande av personuppgifter i söktjänster. En ny särskild lag som reglerar förutsättningarna för att bedriva söktjänstverksamhet bör träda i kraft samtidigt som grundlagsändringarna träder i kraft, för att undvika att det uppstår ett "glapp" i tillgången till information. Bankföreningen anser därför att regeringen bör ge utredningen ett tilläggsuppdrag att analysera och föreslå hur ny lagstiftning kan utformas.

⁶ Jfr resonemang i Ändrade mediegrundlagar, Prop. 2017/18:49, s. 153.

⁷ Se Personuppgifter och mediegrundlagarna, SOU 2024:75, s. 210 ff.

Enligt Bankföreningen kan ledning med fördel tas från regleringen av kreditupplysningsverksamhet enligt kreditupplysningslagen (1973:1173). Regleringen innebär bland annat att IMY ansvarar för att utfärda tillstånd för de aktörer som vill bedriva kreditupplysningsverksamhet och genom kreditupplysningslagen skyddas de registrerades personliga integritet, samtidigt som en effektiv kreditupplysning möjliggörs.

I en särskild lag för söktjänster bör det enligt Bankföreningen övervägas om det är lämpligt att reglera exempelvis:

- Vilka tekniska och organisatoriska åtgärder/begränsningar som söktjänstleverantörer bör vidta;
- Särskilda tydliggöranden avseende rättslig grund för behandlingen;
- Om söktjänstens tillhandahållande av uppgifter regleras i avtal, att personuppgifter inte ska offentliggöras om det finns anledning att anta att uppgifterna kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget avtal har behov av uppgifterna;
- Särskild reglering kring känsliga personuppgifter (artikel 9 GDPR) och uppgifter om lagöverträdelser (artikel 10 GDPR); och
- Lämpliga tydliggöranden av vilka offentliggöranden som innebär – eller inte innebär – särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

6. Det finns en risk för kringgående av grundlagsundantaget som bör beaktas

Utredningen adresserar att det finns risk för kringgående av grundlagsundantagen, och att risken anses vara något större i alternativ 1 och 2 än i alternativ 3.

Utredningen framhäver särskilt att företrädare för söktjänster har påtalat att det kommer göras försök att anpassa nuvarande tjänsterna för att även fortsättningsvis kunna omfattas av grundlagsskyddet.⁸

Bankföreningen anser att det är angeläget att en begränsning av grundlagsskyddet inte utformas på ett sätt som gör det möjligt för söktjänster att kringgå undantaget i framtiden och på så sätt fortsättningsvis omfattas av grundlagsskydd. Det är därför viktigt att hänsyn tas till den tekniska utvecklingen och de kommersiella drivkrafterna som leverantörer av söktjänster har.

Bankföreningen noterar särskilt att alternativ 2 (samt alternativ 1) uppställer som krav att personuppgifterna ska offentliggöras genom *”uppgiftssamlingar som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa personuppgifter”*. Vid

⁸ Personuppgifter och mediegrundlagarna, SOU 2024:75, s. 203–204.



utformningen av en grundlagsändring bör det övervägas om kravet på att uppgifterna ska vara ordnade på ett visst sätt bör strykas, eftersom söktjänstleverantörer då kan utforma sina tjänster på ett sätt som gör att personuppgifter inte ordnas på det sätt som föreskrivs i grundlagsundantaget.

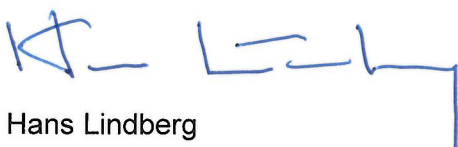
7. Angående Högsta domstolens beslut (Ä 3457-24 och Ä 3169-24)

Efter det att betänkandet publicerades har Högsta domstolen, i beslut av den 25 februari 2025 om utlämnande av allmän handling, ansett att det föreligger sekretess när en nyhetsbyrå har begärt att få ut ett större antal domar och andra handlingar i brottmål med hänsyn till att det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med GDPR - även om mottagaren har en databas med ett frivilligt utgivningsbevis. Handlingarna ansågs emellertid kunna lämnas ut med förbehåll som tar sikte på att förhindra dels att handlingarna – med de personuppgifter som finns i dem - tillhandahålls allmänheten eller betalande kunder, dels att handlingarna görs sökbara för allmänheten eller betalande kunder. Förbehållet avsåg dock inte att förhindra att personuppgifterna används i till exempel nyhetstexter eller nyhetsunderlag som nyhetsbyrån producerar.

Även om de enskilda besluten rörde personuppgifter i brottmålsdomar och andra handlingar kopplade till brottmål, kommer Högsta domstolens motivering i besluten också med största sannolikhet vara vägledande vid utlämning av andra typer av personuppgifter. Bankföreningen har till exempel erfarit att Högsta domstolens beslut tycks ha medfört att ett antal tingsrätter har bedömt att handlingar med olika typer av personuppgifter kan lämnas ut endast med förbehåll på sätt som framgår av Högsta domstolens beslut.

I ljuset av de konsekvenser som Högsta domstolens beslut förväntas innebära, bland annat för leverantörer av söktjänster som används för bakgrundskontroller, anser Bankföreningen att det är än mera angeläget att regeringen snarast ser över regleringen på detta område ur ett helhetsperspektiv och tar hänsyn till den befintliga rättsutvecklingen vid införandet av en begränsning av grundlagsskyddet för frivilliga utgivningsbevis.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN


Hans Lindberg


Agneta Brandimarti