

Yttrande över betänkandet (SOU 2024:75) Personuppgifter och mediegrundlagarna, Ju2024/02386

Swedish Data & Marketing Association (SWEDMA) tackar för möjligheten att lämna synpunkter på utredningen om ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdena.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser SWEDMA att det föreligger starka skäl att snarast skapa en reglering som ger en balans mellan yttrandefrihet och integritetsskydd. Vi föreslår att det görs en förändring i YGL med möjligheten att genom lag införa bestämmelser som innebär att utgivningsbeviset i vissa fall får karaktären av tillstånd. Journalistiska ändamål ska inte begränsas medan andra ändamål alltså omfattas av yttrandefriheten men förses med vissa begränsningar i syfte att uppnå balans mellan yttrandefrihet och integritetsskydd. Begränsningarna kommer med nödvändighet att se olika ut beroende på ändamål/typ av personuppgifter m.m.

Inledning

För att samhällsnyttiga och samhällsnödvändiga verksamheter ska kunna fungera krävs tillgång till data (information/personuppgifter). Samtidigt krävs att hänsyn tas till individens rätt till integritetsskydd. Det är således nödvändigt att säkerställa en balans mellan grundläggande rättigheter som yttrandefrihet, näringsfrihet och integritetsskydd. Alltför strikta regler kommer att hindra verksamheter som medier och internetbaserade söktjänster från att ge tillgång till information av allmänt intresse.

Det som utredningen presenterar som alternativ 2 är på principiell nivå en lösning som vi kan ställa oss bakom. En sådan lösning måste dock fungera praktiskt och även säkerställa rätt och möjlighet att ta del av data genom allmänna handlingar innehållande olika slags personuppgifter. Här har vi ett alternativt förslag men innan vi presenterar det i mer detalj vill vi börja med att återge de generella utgångspunkter vårt förslag utgått från.

Yttrandefrihetens grundläggande ställning

Yttrandefriheten är en av de mest grundläggande rättigheterna inom både svensk och internationell rätt. I Sverige är yttrandefriheten skyddad genom Regeringsformen (RF),

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och Tryckfrihetsförordningen (TF). Denna rättighet innebär att individer och organisationer fritt får uttrycka sina åsikter, informera och ta del av information, utan obehörig inblandning från staten eller andra aktörer.

Yttrandefriheten är också skyddad på EU-nivå genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), särskilt i artikel 11, som garanterar rätten att fritt uttrycka sina åsikter och ta emot information.

Detta innebär att alla typer av yttranden, inklusive de som sker genom medier och söktjänster, kan omfattas av grundläggande skydd.

Yttrandefriheten i förhållande till GDPR

Enligt artikel 1 i GDPR är syftet att säkerställa att personuppgifter skyddas medan individens friheter och rättigheter beaktas, samtidigt som det också säkerställs att friheten för flödet av personuppgifter inom EU inte begränsas.

I detta sammanhang är det viktigt att peka på att GDPR:s bestämmelser inte är absoluta. Artikel 85 i GDPR erkänner att yttrandefriheten och informationsfriheten kan skapa behov av undantag från vissa dataskyddsbestämmelser, särskilt när personuppgifter behandlas för journalistiska, akademiska, konstnärliga eller litterära syften. I skäl 135 anges att för att beakta vikten av rätten till yttrandefrihet i varje demokratiskt samhälle måste det göras en bred tolkning av vad som innefattas i denna frihet.

Artikel 85 i GDPR syftar till att skapa en balans mellan dataskydd och yttrandefrihet. De specifika undantagen i artikel 85 tillåter medlemsstaterna att fastställa regler om hur behandlingen av personuppgifter för dessa syften ska hanteras. Det är också tydligt att nivån får skilja sig mellan medlemsländerna och utrymmet för respektive medlemsstat att fastställa utrymmet är stort.

Artikel 85 ger alltså ett ramverk där yttrandefriheten och personuppgiftsskyddet kan samexistera, men samtidigt möjliggör flexibilitet för de specifika syften som är av stor vikt för det demokratiska samtalet och den offentliga diskussionen.

Begreppet ”journalistik”

En omdiskuterad fråga är om yttrandefriheten ska vara förbehållen journalistiken och hur journalistik ska definieras. Om man undantar ”journalistik” från t.ex. GDPR så blir den nödvändiga följdfrågan hur det ska definieras. Ett annat alternativ är söka definiera vad som inte är journalistik.

Utredningen tar också som utgångspunkt att söktjänster inte är journalistik och ger där uttryck för en mer traditionell syn. Som framgår av bifogade exempel ([bilaga 1](#)) så skiljer sig artiklar från traditionella svenska medier emellanåt inte nämnvärt från innehållet

och hur det presenteras på en söktjänst. Att som utgångspunkt för frågan om GDPR:s tillämplighet skilja mellan vem som publicerat motsvarande innehåll är mindre lyckat. Om inte annat för att GDPR är uttryckligt ändamålsorienterat (ändamålen medger enligt art. 85 undantag från GDPR, ändamålen avgör enligt art. 5 om behandling ens får ske).

En sådan snäv tolkning som utredningen gör riskerar (kommer) att leda till svåra gränsdragningar om vad som är journalistik och därmed till osäkerhet och eventuellt utdragna rättsprocesser. Ett scenario som regeringen knappast vill se som följd av en grundlagsändring, syftet är ju bland annat att skapa klarhet och förutsebarhet.

En alternativ tolkning, som har stöd i GDPR, är att i stället betrakta yttrandefrihet som något bredare än journalistik men där ändamålen, innehåll med mera avgör vilka undantag som kan och ska göras från GDPR. Här bör, som HD framhåller, beaktas den "förädling" som görs av innehållet i allmänna handlingar.

Flexibilitet för medlemsstaterna att definiera undantagen

Genom artikel 85 tillåts medlemsstaterna att inte bara fastställa undantag för en specifik typ av yttrandefrihet, utan även att bestämma graden av dessa undantag beroende på vilken verksamhet eller typ av offentlighet det rör sig om. Detta ger Sverige möjlighet att definiera nivån på undantagen för t.ex. söktjänster och skapa en reglering som är mer proportionerlig och anpassad till den specifika typen av yttrandefrihet som dessa tjänster representerar.

För söktjänster kan detta innebära att de får möjlighet att behandla personuppgifter, men på ett mer begränsat sätt än vad som gäller för "fullständig journalistik" eller akademisk verksamhet.

Behovet av en ny reglering

Utredningen har i enlighet med direktivet främst belyst s.k. söktjänster dvs. vad som kan beskrivas som sidor på internet som tillgängliggör sökning bland en större mängd personuppgifter. Utredningen skulle uttryckligen avstå från förslag som rörde förändringar av de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som avser allmän handling.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har Högsta domstolen (Å 3457-24) avgjort ett mål som rört YGL förhållande till EU-rätten i allmänhet och EUs allmänna dataskyddsförordning (GDPR) i synnerhet. Avgörandet får effekter på samtliga tre steg i kedjan; tillgång till allmän handling innehållande personuppgifter – behandling och ev. förädling av personuppgifter härstammande från allmän handling – publicering av personuppgifter.

Här kan först konstateras att den tidigare ordningen medförde att ett utgivningsbevis enligt YGL slog igenom i samtliga tre steg dvs. det gav fri tillgång till allmän handling och

det medgav undantag från GDPR vad gällde såväl behandling som publicering. HD avgörandet, som motiveras utifrån de två sista stegen; publiceringen som i sin tur beror på graden av förädling som är det sista steget, får dock genomslag i samtliga tre steg med följden att utgivningsbeviset i praktiken förlorat sin betydelse.

Givet avgörandet från HD har förutsättningarna dramatiskt försämrats förutsättningarna för näringsliv, myndigheter med flera att få tillgång till data (personuppgifter m.m.) i arbetet med att effektivt kunna förebygga eller motverka välfärdsbrottslighet, bedrägerier, penningtvätt, terrorfinansiering och bidragsbrott. Motsvarande gäller även för lagreglerad verksamhet som kreditupplysningstjänster. Det kan vidare noteras att tjänster som 118 800 (nummerupplysning vis funktionsnedsättning) knappast överlever.

Att i varje enskilt fall göra bedömningen om ett utlämnande är tillåtet eller inte kommer att leda till stora administrativa bördor och höga kostnader som i förlängningen drabbar myndigheter.

Många av de aktörer som direkt eller indirekt berörs av HD-avgörandet tillgängliggör inte personuppgifter direkt till allmänheten via direkt nåbara databaser (sök tjänster). Samtidigt är verksamheten som nämns nödvändig för såväl näringsliv som för att nå de ambitioner regeringen gett uttryck för om att pressa tillbaka organiserad brottslighet. Det föreligger således mycket starka skäl för en reglering. Ett förslag måste dock återspegla den komplexitet och de olikheter som finns dels mellan vad som är söktjänst och inte, men också den mellan olika söktjänster. Därtill måste ett förslag säkerställa en rimlig balans i alla de tre stegen i kedjan som beskrivits dvs. tillgång till allmänna handlingar i praktiken, behandling och förädling av de uppgifter som kommer från tillgången samt ev. publicering (inklusive ett generellt tillgängliggörande till allmänheten).

Ett förslag till en rimlig balans

Efter HD avgörandet har utgivningsbeviset i praktiken förlorat sin betydelse. Innehav av utgivningsbevis ger inte i sig tillgång till allmänna handlingar med personuppgifter utan det är i stället den efterföljande behandlingen som avgör samt ändamålen.

SWEDMA föreslår, i likhet med utredningen, att det görs en ändring i YGL som möjliggör begränsningar i yttrandefriheten genom lagstiftning. Att lägga regleringarna direkt i grundlagen medför om inte annat en onödig trögrörlighet på ett område som utvecklas i snabb takt. Lagstöd uppfyller kraven i GDPR och allmänna rättssäkerhetskrav.

Utgivningsbeviset som grundas i YGL ska då säkerställa att journalistiska ändamål inte inskränks utan de bibehåller alltjämt grundlagsskydd. För övriga ändamål ska utgivningsbeviset förenas med begränsningar i syfte att skapa en rimlig och godtagbar

balans mellan integritetsskydd och yttrandefrihet (eller annorlunda uttryckt säkerställa svensk yttrandefrihet som är förenlig med EU-rätten).

Utgivningsbeviset ska då i stället få karaktären av ett tillstånd som i sin tur kan anpassas för olika slags verksamhet, ändamål samt typer av personuppgifter. Tillståndet knyts även till tillsyn av IMY och ska kunna återkallas. Den främsta preventionen ligger då i att tillgången till data försvåras markant.

Att knyta tillståndet till ändamålen samt typen av personuppgifter är i linje med GDPR där personuppgifter får behandlas för legitima ändamål och där vissa personuppgifter är mer skyddsvärda än andra. Därutöver kan noteras den uppdelning som finns marknadsrättsligt mellan s.k. redaktionell respektive kommersiell kommunikation och som avser förhållandet till TF (ändamålet avgör om ingripande kan ske utan hinder av TF eller inte). Vad gäller verksamheten har HD redan pekat på att ett generellt tillgängliggörande av sökbara personuppgifter är något som kan beaktas.

En av de viktigare följderna av det föreslagna tillståndet är att det säkerställer tillgången till relevant data. I praktiken skulle alltså t.ex. ett kreditupplysningsföretag med stöd av sitt tillstånd kunna få tillgång till nödvändiga uppgifter för sin verksamhet (konkursansökningar, tredsdomar, övriga domar etc.). Tillståndet medger även vidare behandling och registerhållning. Redan idag hindrar kreditupplysningslagen sedan från att uppgifterna publiceras generellt. Det kan också noteras att namn på juridisk person samt kontaktuppgifter till denne är personuppgifter som uttryckligen undantas GDPR (skäl 14 till nyss nämnda förordning) men att en sådan gränsdragning blir enklare med ett tillstånd.

En annan följd är att tillståndet kan begränsa hur datan lämnas vidare eller publiceras. För många aktörer finns ett behov av tillgång till data samt att personuppgifterna kan föras vidare till parter som har ett berättigat intresse. Här kan nämnas att uppgifter tillgängliggörs (säljs) till myndigheter för kontroller och verifieringar av personer och företag vid utredningar, bidragsutbetalningar eller offentliga upphandlingar. Däremot görs uppgifterna inte nödvändigtvis generellt tillgängliga för allmänheten.

Vad gäller den specifika kategorin söktjänster för brottmålsdomar så kan tillståndet utformas så att det begränsar yttrandefriheten i fråga om vilka uppgifter som får publiceras (domar men inte förundersökningar) samt hur länge (krav på gallringstid) samtidigt som det skapar laglig grund för dessa tjänster att finnas kvar.

För de söktjänster som utredningen från början sattes att utredas ("digitala telefonkataloger") kan ett krav på att respektera individens rätt att inte få sina uppgifter publicerade (begränsning) framstå som rimligt (något som av naturliga skäl inte är aktuellt för söktjänster för brottmålsdomar).

Exemplen kan göras betydligt fler och syftar till att belysa frågans komplexitet. Lagstiftningen bör därför vara principbaserad kan vid behov kompletteras av föreskrifter.

Vad avser rädslan att "sök tjänster" eller andra aktörer flyttar utomlands så skulle en överföring av personuppgifter dit dels kräva förenlighet med GDPR (tillståndet innefattar inte undantag från GDPR kapitel 5) men dels kan myndighet också vägra en utlämning på grunden att aktören saknar det erforderliga tillståndet.

Förslaget har alltså effekt på samtliga tre steg (tillgång, förädling och publicering) men har eller kan ges en nödvändig flexibilitet. Förslaget säkerställer yttrandefriheten inklusive den nödvändiga tillgången till allmänna handlingar som innehåller personuppgifter. Det säkerställer skyddet för journalistik och ger möjlighet att skapa rimlig balans. Det gynnar de seriösa aktörerna på marknaden eftersom tillgången till data knyts till tillståndet. Det skapar rättssäkerhet och minskar administrativa bördor både hos de myndigheter som ska lämna ut handlingarna och de aktörer (privata och offentliga) som tar emot dem.

Något ytterligare som s.k. söktjänster

Med söktjänster avses här databaser som efter indexering möjliggör sökning bland en större mängd personuppgifter. Det kan röra sig om register över fastighets- eller bilinnehav, adress samt telefon hos enskilda individer. Det kan som sagt också röra sig om sökningar bland domar av olika slag.

Vi vill betona att den oro som finns hos människor och de negativa konsekvenser som utredningen nämner (oavsett om det sker i stor eller liten utsträckning) kan knytas till att personuppgifterna offentliggörs (nedan beskrivet som publicering av personuppgifter) men däremot inte till den bakomliggande behandlingen (registerhållningen). Begränsningen ska alltså, vilket också är i linje med HD-avgörandet och utformningen av förbehållet, i dessa fall ta sikte på just publiceringen men inte på tillgången till datan eller behandlingen i form av registerhållning.

Som angetts så kan det föreslagna tillståndet alltså ge uttryck för krav och undantag från GDPR, dvs. Sverige definierar här nivån på undantagen för söktjänster. Vad gäller nivån föreslår SWEDMA att för en publicering av uppgifter som adress samt telefon hos enskilda individer kompletterat med t.ex. uppgift om företagande, bilinnehav m.m. uttryckligen ska framgå att individen har rätt att invända mot publiceringen. Ett generell rätt till även radering framstår däremot som mindre ändamålsenlig och raderingen omfattar även registerhållningen (som inte är det problematiska) och kommer heller inte att påverka "ursprungskällan" att uppgiften är allmän och offentlig handling. Kravet på att respektera en invändning kan också anges direkt i tillståndet, GDPR anger som

SWEDMA

krav att det finns en balans men överlämnar som sagt utförande och säkerställande till medlemsländerna.

Vårt förslag innebär alltså i praktiken rätten att säga nej (opt-out) till publiceringen (men inte till registerhållningen). Lösningen skulle innebära en återgång till vad som under lång tid tidigare gällde i Sverige för t.ex. uppgifter i telefonkataloger.

I syfte att ytterligare säkra en rimlig balans och i linje med hur EU-kommissionen resonerat vid framtaget av förslag till ny e-privacy förordning så skulle ett centralt nej-tack register kunna vara en tilltalande lösning. SWEDMA, som grundare till NIX-adresserat och som en av huvudmännen bakom NIX-telefon, har tagit fram ett underlag som skulle göra att ett nytt "NIX-publicerat" skulle kunna vara på plats under i god tid innan en grundlagsändring.

Ett sådant register skapar då en enkel möjlighet för den som vill att motsätta sig att dennes personuppgifter publiceras alternativt en begränsning av vilka uppgifter som publiceras (individen väljer själv).

I de avgöranden från EU-domstolen som berörts i utredningen så har individerna inte haft denna absoluta rättighet och därmed har det rått en annan balans än den som ligger till grund för vårt förslag. EU-domstolen har också varit tydlig i att "nivån på yttrandefriheten" i långtgående utsträckning är en fråga för enskild medlemsstat.

Vi vill avslutningsvis också framhålla den principiella skillnaden mellan att staten direkt inskränker yttrandefriheten, till exempel genom GDPR, och en lösning innebärande att de individer vars personuppgifter behandlas ges en effektiv möjlighet att invända och göra sina rättigheter gällande. I det sistnämnda fallet är behandlingen tillåten men underkastad individens vilja att styra nivån på det egna integritetsskyddet dvs. någon direkt inskränkning av yttrandefriheten från statens sida sker inte.

Vad gäller söktjänster för bakgrundskontroller integritetsskyddet av naturliga skäl inte bygga på rätten till begränsning utan det får stället fokusera på tillgängligheten, vilka uppgifter som får publiceras samt gallringstider m.m.

Skulle regeringen överväga krav enligt GDPR på laglig grund för behandlingar genom s.k. söktjänster bör det endera vara uppgift av allmänt intresse eller berättigat intresse. Det sistnämnda återspeglar då också att tjänsterna i viss mån åtnjuter grundlagsskydd men att individens rätt att invända mot publicering (det som oroar människor) måste efterföljas (jfr utformningen av GDPR art. 21 p. 3).

SWEDMA dock framhålla att det finns ett motsatsförhållande mellan ett krav på lagstöd för en verksamhet som omfattas av grundlagen och dels grundlagens överordnade ställning inkl. funktionen att säkerställa rätten till viss verksamhet.

SWEDMA

Avslutningsvis så vill vi gärna framhållas att frågan om mediegrundlagarna och personuppgifter ytterst handlar om yttrandefrihetens gränser balanserat mot integritetsskyddet. Det är en mycket komplex fråga som börjar med den praktiska rätten att ta del av allmän handling, fortsätter med vidare behandling/registerhållning och avslutas med olika slags tillgängliggörande. I många fall begränsat till mottagare med berättigat intresse men även som i fallet söktjänster för publicering. Frågan är dock långt mycket vidare än ”bara” söktjänster och inkluderar den nödvändiga tillgången till data och den efterföljande behandlingen. Vi tror utifrån det att vårt förslag kan medföra den balans som är nödvändig mellan yttrandefrihet och rätten till integritetsskydd samtidigt som det har förutsättningar att fungera i praktiken.

Vi hjälper givetvis gärna till med en närmare utformning av förslaget eller utvecklar våra tankar ytterligare.

Stockholm den 10 mars 2025

Annette Tannerfeldt
VD

Mattias Grundström
Chefsjurist