



2025-03-10

REMISSVAR

Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75)

(Ert Dnr Ju2024/02386)

Nyhetsbyrån Verifiera har varit verksam i över 10 år och levererar rättsliga nyheter och allmänna handlingar till närmare 1000 kunder, som t ex nyhetsredaktioner, företag, myndigheter, kommuner och organisationer. Gemensamt för våra kunder är att de har behov av en effektiv tillgång till rättsliga nyheter och handlingar för sin verksamhet.

Bakgrund

Utredningen lägger fast att yttrande- och informationsfriheten i de svenska grundlagarna på området, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, tillhör grunden för det svenska statsskicket. Av det skälet tillhör de centrala rättigheterna i dessa grundlagar de områden som Sverige förbehöll sig rätten att fortsatt bestämma över trots att lagstiftningen i EU annars ska ha företräde framför den nationella regleringen¹.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger möjlighet till undantag från yttrande- och informationsfriheten där undantaget avser vissa särskilt i grundlagarna uppräknade förhållanden och där undantaget meddelas i lag.

Undantagen i yttrandefrihetsgrundlagen avseende sökbara databaser ger möjlighet att i lag inskränka rätten att offentliggöra vissa specifika och tydligt definierade personuppgifter, bland andra uppgifter om hälsa, sexuell läggning, religiös eller politisk övertygelse.²

Som följer av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande avses med ”lag” inom grundlagarnas delegationsutrymme numera även rättsakter från EU³.

¹ 10 kap 6 § regeringsformen

² 1 kap 20 § yttrandefrihetsgrundlagen

³ Dom i Högsta förvaltningsdomstolen i mål 4588-23

Sedan 1994 gäller den Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter som lag i Sverige.⁴ Konventionen ger enskilda rätt till yttrande- och informationsfrihet. Rättigheterna kan dock inskränkas i lag under vissa förutsättningar.⁵

För att en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten ska kunna ske ska den vara föreskriven i lag. Lagen i fråga måste uppfylla minimikrav på kvalitet och tydlighet liksom att en tolkning av rättighetsinskränkande stadganden ska kunna vara förutsebar.

Ytterligare krav på lagstiftning som inskränker konventionsrättigheter har formulerats av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

Domstolen framhöll att kontrollen över begränsningar av rättigheten i artikel 10 ska vara stram och att behovet av sådana begränsningar måste vara övertygande⁶. Domstolen klargjorde att det är av avgörande betydelse att staten kan visa:

att begränsningen betingas av tvingande samhälleliga behov,

att begränsningen står i proportion till det legitima syfte man vill uppnå, och

att de skäl som åberopas är relevanta och tillräckliga. I det sammanhanget ska de offentliga intressen som står på spel tas i beaktande.

I det sammanhanget bör iakttas FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter med tilläggsprotokollet Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 19, punkterna 1-3.

Artikel 19 lägger fast att yttrandefriheten är den norm som konventionsstater ska tillämpa och lagfästa. Vidare är det tillåtet att inskränka yttrandefriheten med hänsyn till vissa konventionsgivna förhållanden. I den allmänna kommentaren rörande nu nämnda artikel framgår däremot att det inte är tillåtet att kasta om förhållandet mellan rättighet och inskränkning och mellan norm och undantag.⁷ Innebörden av det nu sagda är att en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten inte får utformas på sätt att all publicering är förbjuden om den inte är uttry

att hantera ett tvingande samhälleligt behov och där inskränkningen är proportionerlig samt vilar på relevanta och tillräckliga skäl.

Uppfyller utredningsförslaget kraven på undantagslagstiftning?

Utredningens förslag utgår i alla alternativ på att sökbara databaser ska undantas från grundlagsskydd i syfte att databehandling av personuppgifter ska regleras under dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen, som utredningen menar ska ha ett avgörande inflytande över de begränsningar av yttrande- och meddelarfriheten som utredningen föreslår, bygger på regleringsmetoden att all databehandling är förbjuden om den inte är uttryckligen tillåten.

Eftersom dataskyddsförordningen bygger på omvänd presumtion synes det innebära att den inskränkning i yttrande- och informationsfriheten som föreslås bygger på just sådan reglering som strider mot FN:s konvention om Mänskliga rättigheter och den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Vidare är de undantag som föreslås för offentliggörande av personuppgifter ur databaser oklart och utan precision. Utredningens utgångspunkt är att personuppgifterna ska träffas av dataskyddsförordningens stadganden utan att ange det i lagförslagen. Det behöver nödvändigtvis inte alls innebära att det just blir dataskyddsförordningen som reglerar inskränkningen i den svenska yttrande- och informationsfriheten. Det kan bli vilken förordning som helst som i framtiden adresserar databaser med personuppgifter. Vilka inskränkningar sådana förordningar kan komma att innehålla är det ingen som vet. Det ger intrycket av att inte något av de förslag till inskränkningar som utredningen föreslår innehåller tydliga kriterier för begränsningen av den grundlagsfästa mänskliga rättigheten till yttrande- och informationsfrihet.

I samband med införande av inskränkningarna i yttrandefriheten genom 1 kap 20 § yttrandefrihetsgrundlagen avseende möjligheten att vanlig lag förbjuda personuppgifter om sexuell läggning med flera framhöll konstitutionsutskottet att det var mycket angeläget att en betydande marginal tillämpas i frå

yttrande- och informationsfriheten är precist utformad. Utredningens förslag saknar precision och klarhet.

Därutöver fordras att inskränkningar genom lag inte får medge att den som tolkar lagen lämnas utrymme för att göra en skönsmässig bedömning. Utredaren skriver att de förslag till inskränkningar som lämnas utgår från att det kan finnas en normkonflikt mellan yttrandefrihetsgrundlagen och annan lagstiftning, i utredningens utgångspunkt dataskyddsförordningen, och att Integritetsskyddsmyndigheten skulle vara lämpad att tolka lagarna och göra en avvägning. Innebörden av utredningens slutsats kan inte förstås på annat sätt än att de föreslagna alternativen för inskränkning inrymmer en otydlighet som ger utrymme för en skönsmässig bedömning.

Det framstår som rimligt att anlägga samma aspekter på en sådan skönsmässig bedömning hos Integritetsmyndigheten som de riksdagen övervägde när det rörde sig om beslut om frivilliga utgivningsbevis. Vid införandet av de frivilliga utgivningsbevisen konstaterade lagstiftaren att en risk med att behöva ansöka om och beviljas ett sådant bevis, är att den som vill ha grundlagsskydd måste vända sig till en myndighet. Det angavs att det inte kunde uteslutas att det finns en risk för att myndigheten i en spänd samhällssituation tillämpar ansökningsreglerna på ett sådant sätt att grundlagsskydd nekas med hänsyn till det väntade innehållet i databasen. Risker undanröjdes genom att förutsättningarna för grundlagsskydd angavs direkt i grundlagen, nuvarande 1 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen.⁹

Den nu föreslagna förändringen av yttrandefrihetsgrundlagen med grundförbud för offentliggörande av personuppgifter såvida inte en myndighet efter en skönsmässig bedömning beslutar om tillåtligheten, motsvaras med tydlighet av den risk som riksdagen identifierade vid rätten till utgivningsbevis. Risker med förslagen i utredningen förtydligas av Integritetsskyddsmyndighetens förändrade inställning till yttrande- och informationsfrihet över tid. Inledningsvis offentliggjorde myndigheten att dataskyddsförordningen var underordnad yttrandefrihetsgrundlagen och att förordningens förbud mot databehandling av personuppgifter inte var tillämpliga på datab

innebär i sin tur att det inte är funktionellt att en myndighet ges möjlighet att tolka yttrandefriheten och göra en avgränsning av denna mot annan lagstiftning utan grundlagsstatus, som myndigheten är tillsynsorgan för.

Kommer Sverige att kunna påverka framtida förordningar som inskränker yttrande- och informationsfriheten?

Rättsakter från EU som förordningar i aktuellt sammanhang beslutas genom samstämmighet i parlamentet och ministerrådet. Parlamentet respektive ministerrådets mening avgörs genom omröstning med majoritetsbeslut.

Sverige är ett litet land med 21 av parlamentets totalt 720 representanter, dvs knappt 3 procents inflytande.

Innebörden av att undantagen från yttrande- och meddelafriheten kan ske genom rättsakter från EU är därför att de områden i de svenska grundlagarna som identifierats tillhöra grunden för det svenska statsskicket, delegeras till andra stater som inte nödvändigtvis delar den svenska historiskt fastlagda särprägel av ett öppet informationssamhälle.

I det sammanhanget kan noteras att tryckfrihetsförordningen endast historiskt inskränkts utan svenskt parlamentariskt stöd genom Gustav III statskupp. Gustav III reviderade tryckfrihetsförordningen genom att ändra presumptionen från att allt var tillåtet att trycka om det inte var uttryckligen förbjudet, till att allt blev förbjudet att trycka om det inte var uttryckligen tillåtet.

Dataskyddsförordningen vilar uppenbart på en annan lagstiftningsnorm inom yttrande- och informationsfriheten än den som genomsyrar den svenska till skydd för grundlagsstadgade rättigheter. Skillnaden mellan det historiska svenska kravet på tydlighet för undantag från grundlagsskyddade rättigheter tillsammans med förbudet för myndigheter att besluta i strid med grundlagens stadganden står i bjärt kontrast till utredningens idéer om att begränsningar i yttrande- och informationsfriheten ska regleras genom otydliga ändamålsbeskrivningar där tillåtlighetskontrollen av den enskildes uppgiftslämnande ska utövas av en myndighet efter en skönsmässig bed

saknar räckvidd till, att införa ytterligare inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten.

Betingas den föreslagna lagstiftningen av samhälleliga behov?

De samhälleliga behov som inskränkningen i yttrande- och informationsfriheten vilar på synes vara en motsatsdefinition.

Utredaren undviker den principiella frågeställningen om den svenska yttrande- och informationsfrihetens grundlagsstatus genom det övergripande ställningstagandet att sökbara datasamlingar inte ska omfattas av grundlagsskyddet.

”Slutsatsen i den här delen är följande. Det saknas skäl att låta det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten fullt ut omfatta söktjänster som normalt inte används inom ramen för den fria nyhetsförmedlingen, den – med ett uttryck som förekom i förarbetena till TF – obeskurna politiska debatten eller i övrigt på ett mer omedelbart sätt omfattas av de ändamål som anges i portalparagraferna i TF och YGL.”¹⁰

Utredarens slutsats är att det som inte – efter utredningens avgränsning – ska anses ligga inom ramen för offentliggörande i journalistiskt syfte, ska heller inte omfattas av grundlagsskyddet. Eller omvänt, är det inte journalistiskt syfte föreligger det ett samhälleligt behov av att inskränka yttrande- och informationsfriheten avseende databasbehandlade personuppgifter.

Utredaren har dock inte i någon större utsträckning ställt de faktiska samhälleliga behoven av databaser med personuppgifter mot behovet av inskränkningen.

Följande samhälleliga behov av sökbara databaser med personuppgifter, huvudsakligen gällande brottmålsdomar, är särskilt noterbara:

- För bakgrundskontroller inom särskilt skyddsvärd verksamhet som till exempel försvars- och säkerhetsföretag, infrastruktur och energi.
- För bakgrundskontroller inom den finansiella sektorn i syfte att motverka penningtvätt och terrorfinansiering.
- För bakgrundskontroller i samband med offentlig upphandling för att kunna undvika leverantörer

- För bakgrundskontroller i samband med affärssuppgörelser för att undvika svindlerier eller gynnandet av kriminella företag.
- För bakgrundskontroller där enskilda till exempel vill undvika att anlita oseriösa företag eller inleda en relation med kriminellt belastad person där den enskilde själv riskerar bli nästa offer.
- För att i allmänhet utreda, bekämpa och motverka kriminalitetens utbredning i samhället.
- För medias möjligheter att granska och rapportera om brottsligheten.

En jämförande analys av behoven av att personuppgifter finns offentligt tillgängliga i en databas och de samhälleliga behoven av att förhindra sådant offentliggörande, påvisar snarast att det samhälleliga behovet av databaser är större än påstådda motstående intressen.

Är de skäl som åberopas för inskränkningen relevanta och tillräckliga?

De skäl som utredaren huvudsakligen verkar lägga till grund för sina slutsatser är att enskilda anmält oro hos Integritetsskyddsmyndigheten över att publiceringen av personuppgifter kunde leda till id-kapningar, bedrägerier eller inbrott. Påståendet beläggs genom hänvisning till en utredning hos nämnda myndighet. Det finns däremot inte några uppgifter eller påstående i utredningen att offentliggörande av personuppgifter konkret lett till några faktiska negativa konsekvenser hos enskilda. Kvarstår skälet att enskilda känner oro. Det är dock inte ett relevant och tillräckligt skäl för att inskränka yttrandefriheten.

En ytterligare hänvisning görs till rapporter från Brottsförebyggande rådet och Polisen där utredaren hänvisar till att databaser med personuppgifter använts som brottsredskap vid t ex bedrägeribrott. Det framstår som naturligt att brottsutövare inhämtar underrättelser som underlag till sina brottsplaner. Det är säkerligen även på det sättet att databaser ger en enklare tillgång till sådana underrättelser. Grundproblemet är dock inte att informationen finns tillgänglig i en databas; grundproblemet är att informationen alls finns tillgänglig oavsett tillgänglighetsform. Om utredningen menat att uppgifter om enskildas in

som utredningen hänvisar till skulle begränsas om brottslingar tvingades beställa hem den tryckta Taxeringskalendern i stället för att inhämta motsvarande uppgifter i en databas.

Eftersom utredningen inte utvecklar varför just databaser jämfört med andra lättillgängliga publicerade personuppgifter skulle inta en särställning som brottsverktyg framstår det inte som att utredningen redovisar relevanta och tillräckliga skäl för att inskränka yttrandefriheten för just databaser.

Ytterligare skäl som utredningen hänvisar till är den känsla av utsatthet som offentliganställda kände inför myndighetsutövning eftersom de i databaser offentliggjorda uppgifterna om deras adresser kunde leda till en risk för repressalier. Utredningen lägger dock inte fram ett enda exempel på att någon offentliganställd faktiskt blivit utsatt för repressalier efter myndighetsutövning till följd av att deras adressuppgifter fanns offentliggjorda i en databas. I stället skulle skälet till en inskränkning av yttrandefriheten vara att personer känner oro. Att det föreligger en känsla av oro är inte ett relevant skäl för att inskränka yttrandefriheten.

I det sammanhanget kan noteras att det redan innan databasernas tillkomst fanns risk för hot mot enskilda och att det därför finns möjlighet för den som faktiskt är utsatt för hot att få skyddad folkbokföring med hemlig adressuppgift. Utredningen redovisar heller inte på vilket sätt databaser medför en utökad risk för att offentliganställda riskerar bli utsatta för brott jämfört med om deras uppgifter endast finns en tryckt telefonkatalog. Det kan också noteras att utredaren inte ens noterat det enkla faktum att den som inte vill att andra ska få del av sitt telefonnummer enkelt väljer hos telefonföretaget att ha hemligt nummer. Inte heller detta skäl kan anses tillräckligt för att inskränka yttrande- och informationsfriheten.

När det gäller databaser som offentliggör brottmålsdomar anges som skäl för att inskränka yttrande- och informationsfriheten, att den vars dom finns upptagen kan uppleva en integritetskränkning. Avvägningen mellan publika och enskilda intressen i den delen har utvecklats ovan.

Sammantaget framstår de skäl som utredningen anför för att inskränka yttrande- och informationsfriheten snarast som ett indirekt sätt att ang

Står den föreslagna lagstiftningen i proportion till det legitima behov som man vill uppnå?

”Det finns filosofiskt inriktade motiveringar för yttrandefriheten som syftar till att fånga in alla dessa aspekter och fler därtill. En grov indelning av argumenten som ibland görs är denna:

Om idéer, kunskap och information får flöda fritt kommer det sanna och hållbara att överleva samtidigt som det felaktiga och grundlösa sorteras bort.

Om väljarna i en demokrati ska kunna göra självständiga val måste de ha fri tillgång till information som underlag för sina ställningstaganden.

Den enskilda människans frihet och värdighet kräver att hon har rätt att utveckla och uttrycka tankar, åsikter och sin personlighet i övrigt.”¹²

Portalstadgandena i tryckfrihetsförordningen såväl som i yttrandefrihetsgrundlagen speglar ovan nämnda motivering för yttrande- och informationsfriheterna. I bägge grundlagarna framgår att yttrandefriheten innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.¹³

Ändamålet för yttrandefriheten är den fond mot vilken gränserna för yttrandefriheten ska prövas:

”Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.”¹⁴

De bägge yttrande- och informationsfrihetsgrundlagarna avser således att skydda samma yttrandefrihet; det som skiljer åt är formen för offentliggörande från tryckt skrift till databaser på Internet. Grundlagarnas tillämpning avgörs av formen för offentliggörande, inte av innehållet. Avsikten med databasregeln var att skapa ett teknik

En global utblick för journalistisk verksamhet indikerar att det finns allvarliga hot mot yttrandefriheten.

“Among the many and wide-ranging threats to media freedom that have proliferated in recent years is the mounting number of legal attacks on journalists and journalism, often used to silence public interest reporting and exert control. An array of sweeping and repressive legislative, regulatory, and other legal threats to journalists are stifling their ability to operate freely and independently, with grave repercussions for the journalists themselves and for the audiences they serve. /.../ In many instances, governments themselves use the legal system to undermine the work of the press, but private actors – including politicians, businesspeople, celebrities, and even alleged leaders of criminal organizations – have also found creative ways to use the law as a cudgel.”¹⁶

Den hotbild mot den fria åsiktsbildningen genom journalistisk verksamhet kan medföra att den bild som media redovisar inte alltid överensstämmer med verkliga förhållanden. Den enklaste manipulationen sker genom att använda ett urval av fakta som stödjer den tes som förespråkas och bortse från de som skulle nyansera eller ändra bilden.

Inom ramen för en fri och allsidig upplysning ska även förstås den enskildes möjligheter att inhämta information som upplysning eller till gagn för möjligheten att kunna verifiera de upplysningar som lämnas av myndigheter eller genom annan nyhetsförmedling. Källkritisk kontroll går inte att utföra om tillgången till fakta stryps. I dagens situation där det är ett växande problem med ”fake news”, falska identiteter och manipulerad information är det alltmer angeläget att inte begränsa den enskildes möjligheten till en fri upplysning genom tillgång till fakta.

Genom att begränsa tillgången till upplysningar som tillhandahålls genom ett omedelbart tillgängligt medium, begränsas också möjligheten att utöva källkritik och påverka debatt eller ta ställning i de alltmera snäva tidsförhållanden som debatter förs och nyheter förmedlas i. Det vill säga, de upplysningar som kan behöva kontrolleras sker i det tempo som Internet för med sig. Samtidigt föreslås att den som önskar kontrollera fakta är hänvisad till det tempo som t ex tryckta skrifter offentliggör upplysningar med. Risker är att det tillskapas en obalans mellan den som vill förmedla en verklighetsbild, och den som vill kontrollera densamma. Det riskerar att påverka möjligheten för den enskilde att ta ställning och fatta beslut, t ex om vem man vill rösta på i ett personval. De föreslagna inskränkning

Mot bakgrund av vad som anförts i remissvaret avstyrks utredningens förslag.

Stockholm 10 mars 2025



Gunnar Axén

Styrelseordförande och ansvarig utgivare

Verifiera AB