

RÄTTSUTLÅTANDE OM BEHOV AV ÄNDRINGAR I YTTRANDEFRIHETSGRUNDLAGEN
SAMT OFFENTLIGHETS- OCH SEKRETESSLAGEN I SYFTE ATT HINDRA KRIMINELLA FRÅN ATT
KARTLÄGGA TÄNKTA BROTTSOFFER PÅ OLIKA SÖKTJÄNSTER

INLEDNING

Jag har fått i uppdrag av Villaägarnas riksförbund, företrätt av förbundsjuristen Lena Södersten, att skriva ett utlåtande om möjligheten att genom dels grundlagsändring i Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469, nedan YGL), dels ändringar i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, nedan OSL) samt eventuellt annan lag öka integritetsskyddet för privatpersoner. Mer konkret efterfrågas en analys av möjligheterna att hålla enskildas bostadsadresser och liknande uppgifter om enskildas levnadsförhållanden hemliga eller sekretessbelagda i större utsträckning än vad som nu är möjligt. Bakgrunden är främst möjligheten för kriminella personer eller organisationer att kunna kartlägga lämpliga brottsoffer på söktjänster och utsätta dem för brott.

Sedan uppdraget gavs har regeringen genom beslut den 19 oktober i år beslutat att tillsätta en utredning om förstärkt skydd just för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Utredningen ska vara klar senast om exakt ett år, den 15 november 2024. Slutsatserna och bedömningarna i detta utlåtande har gjorts helt oberoende av direktiven till denna utredning¹, men vissa hänvisningar till dessa kommer ändå att göras nedan.

JURIDISK BAKGRUND – GÄLLANDE RÄTT

¹ Se dir. 2023:145, Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

A. GRUNDLAG – TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN OCH YTRRANDEFRIHETSGRUNDLAGEN

De grundläggande bestämmelserna om rätten för enskilda att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar återfinns i Tryckfrihetsförordningen (TF) 2 kapitlet. I detta sammanhang gäller frågan dock främst YGL, som kommer att ägnas större uppmärksamhet här än TF. Hur förhåller sig då de två grundlagarna till varandra härvidlag?

Sverige framstår i ett internationellt perspektiv som konstitutionellt smått unikt genom att ha inte mindre än fyra olika grundlagar, av vilka YGL från 1991 är den yngsta.² Anledningen till att YGL infördes var främst att den snabba tekniska utvecklingen inte längre gjorde det möjligt för domstolar och andra organ att tillämpa TF, som ju endast avser tryckta skrifter – dvs tidningar och böcker - analogt på andra ständigt viktigare media som radio och TV. Av väl så stor betydelse i dagens värld är dock att även internet nu ryms inom tillämpningsområdet för YGL.³

Utgångspunkten vid prövning av en begäran om utlämnande av en handling är enligt TF 2 kap. 1 § (2:1) att varje svensk medborgare, ”till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”, ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. I denna inledningsparagraf, som till ordalydelsen nära påminner om själva TF:s inledande portalparagraf i 1:1, finns således en presumtion för att handlingar som finns hos ”det allmänna”, dvs stat och kommun, är öppna och tillgängliga för var och en som vill ta del av dem.⁴ I TF 2:2 erinras så om möjligheten att begränsa denna rätt att ta del av handlingar med hänsyn till ett antal närmare angivna ändamål, en begränsningsmöjlighet som ju helt regleras i den utförliga OSL. Bland övriga här relevanta bestämmelser i TF kan nämnas att ingen myndighet får efterforska identiteten hos den som begär att få ut en allmän handling (2:18).⁵

Utgångspunkten är med andra ord att alla handlingar som finns hos ”det allmänna”, dvs stat och kommun, är öppna och tillgängliga för var och en som vill ta del av dem. Bland de tillåtna begränsningsändamål som nämns i TF 2:2 st. 1 och regleras närmare i OSL nämns intresset av att förebygga eller beivra brott (p. 4) samt skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (p. 6). Båda dessa ändamål aktualiseras naturligtvis i detta sammanhang.

Hur ser då övergången från TF:s trots allt relativt tydliga regler om handlingsoffentlighet till YGL:s ut? Först bör observeras att båda grundlagarna är exklusiva på sätt att inskränkningar i

² De övriga två är naturligtvis Regeringsformen (RF) från 1974 samt Successionsordningen (SO) från 1810.

³ Se särskilt YGL 1:4. Att detta egentligen gällt alltsedan internet tillkom framhålls av B. Wennberg/M. Eliasson/G. Regner, *Yttrandefrihetsgrundlagen*, 3:e uppl., Stockholm 2003 s. 20 f, liksom Hans-Gunnar Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna – Yttrandefrihetens gränser efter 2019 års grundlagsreform*, 4:e uppl., Stockholm 2019 s. 56 f. Axberger genomgår här också, på s. 57 ff, de närmare krav som en databas måste uppfylla för att omfattas av skyddet i YGL.

⁴ Se bl.a. Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2:a uppl., Stockholm 2014 s. 189.

⁵ Allmän handling är således jämfört med det i dagligt språkbruk mer frekventa uttrycket offentlig handling det vidare begreppet. Alla handlingar som inkommer till eller upprättas hos myndigheter anses vara allmänna. Offentliga är så de allmänna handlingar som efter vederbörlig sekretessprövning hos den ansvariga myndigheten ansetts kunna lämnas ut. Ett beslut om att inte lämna ut en allmän handling måste motiveras med hänvisning till en tillämplig paragraf i OSL. Jfr Axberger, a.a.s. 192.

den yttrandefrihet som de garanterar inte får medges i annan ordning än vad som anges i respektive grundlag, men också att de båda innehåller regler om att en viss typ av yttranden faller utanför deras respektive tillämpningsområden. Dessa regler återfinns i TF 1:11-14 respektive i YGL 1:16-21 §§. Exakt vad som skyddas respektive faller utanför skyddsområdet skiljer sig åt mellan TF och YGL, beroende på att de reglerar olika typer av medier, men bland det som kan falla utanför den speciella bedömningen enligt de båda grundlagarna, med deras jämfört med vanlig lag stärkta yttrandefrihetsskydd, märks upphovsrättsligt skyddat material, alkohol- och tobaksreklam, information relaterad till kreditupplysningar samt barnpornografi. YGL saknar dock övergripande regler om allmänhetens tillgång till handlingar av det slag som finns i TF kapitel 2. Det går inte heller, med tanke på de två grundlagarnas sinsemellan olikartade karaktär, att utgå från att TF:s regler här utan vidare kan tillämpas analogt.

Av särskilt intresse här är vidare TF 1:13 samt YGL 1:20. I dessa båda lagrum anges tydligt att eventuella regler om förbud mot offentliggörande av olika slags personuppgifter, inklusive uppgifter om hälsa, måste meddelas i lag. Någon särskild sådan lag inom YGL:s tillämpningsområde har ännu inte antagits av riksdagen. YGL 1:20 har dock ibland tolkats så att EU:s dataskyddsförordning (2016/679), även känd som GDPR, är att jämföras med svensk lag, vilket framstår som något av en kärnfråga i detta sammanhang. Eftersom GDPR gäller i Sverige sedan 2018 skulle därmed kravet i YGL 1:20 på ett förbud meddelat i lag nu vara uppfyllt.⁶ Huruvida detta verkligen är korrekt är dock omstritt och även om så skulle konstateras vara fallet så framstår skyddet just för ”vanliga” personuppgifter om t.ex. namn och personnummer som otillräckligt.

Frågan har nu under ganska lång tid eller i stort sett hela 2000-talet behandlats i utredningssammanhang. Införandet av GDPR 2018 ändrade förutsättningarna för utredningsarbetet ganska väsentligt, men själva problematiken är ingalunda ny.

I YGL finns sedan 2003, efter internets födelse och gradvisa utveckling under 1990-talet, en möjlighet för s.k. databaser att erhålla ett *utgivningsbevis*, vilket innebär ett grundlagsskydd för allt material som publiceras där. Kraven för att få ett sådant återfinns i YGL 1:5, där det framgår att endast en formell prövning görs av ansvarig myndighet (Myndigheten för press, radio och TV). I praktiken beviljas således alla ansökningar om utgivningsbevis, vilket kan tyckas förvånande.⁷ Även databaser som saknar massmedial karaktär kan således få grundlagsskydd.

Redan 2002, när regler om utgivningsbevis var på väg att införas, ”larmade” KU om att konflikter skulle kunna uppstå mellan yttrandefrihet genom utgivningsbevis och personlig integritet.⁸ Detta har sedan blivit ett återkommande tema i riksdagsbehandlingen av olika

⁶ Integritetsskyddsmyndigheten har tidigare inte drivit denna linje, men förfäktar nu denna uppfattning, bland annat i ett mål om utdelande av en s.k. reprimand till söktjänsten Verifiera; se mål 19358-22 vid Förvaltningsrätten i Stockholm samt mål 1128-23 vid Kammarrätten i Stockholm, avgjort genom dom 22 juni 2023. Målet avser p. 2 i YGL 1:20, dvs frågor om hälsa.

⁷ Här finns f.ö. en likhet med rådande – omdiskuterade – ordning rörande s.k. koranbränningar och liknande manifestationer. Av 2 kap. Ordningsslagen (1993:1617) framgår att tillstånd måste sökas för en demonstration, men att polisen endast kan avslå en sådan ansökan med hänvisning till konkreta befarade ordningsproblem på platsen. Detta har senast prövats och fastslagits av HFD i ett beslut 6 november 2023 (i mål 2182-23).

⁸ Se KU 2001/02:21 s. 32. Beträffande rättsläget före 2003, se Wennberg/Eliasson/Regner, a.a.s. 96 ff.

ändringsförslag rörande YGL:s innehåll. Regeringen har vid två tillfällen under den senaste femårsperioden av integritetshänsyn föreslagit en begränsning av grundlagsskyddet för personuppgifter, men riksdagsmajoriteten har vid båda tillfällena avstyrkt detta med hänvisning till att den onekligen komplicerade frågan varit otillräckligt utredd och att de föreslagna bestämmelserna varit alltför vaga.⁹ Det är värt att notera att dessa förslag främst eller endast gällt möjligheten att på databaser offentliggöra redan normalt offentliga personuppgifter rörande lagöverträdelse, dvs främst domar i brottmål. Den typ av skydd för personuppgifter som berörs här och som nu till sist ska utredas har således inte varit en del av denna ovanligt segslitna grundlagsdiskussion i riksdagen.

Rättsläget kan nu dock sägas innebära, åtminstone om GDPR-förordningen jämföras med svensk lag, att det enligt YGL 1:20 finns en möjlighet för Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) att ingripa mot söktjänster som offentliggör känsliga personuppgifter om bland annat etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, förutsatt att personuppgifterna i fråga ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. I andra fall, vilka är de som främst berörs här, är det däremot inte möjligt.

B. EUROPARÄTTEN

I direktiven till den nyligen tillsatta utredningen om förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet ägnas förhållandevis stort utrymme åt Europarättens regler på området, såväl i Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EKMR) som EU:s rättighetsstadga. Det är enligt min mening en öppen fråga exakt hur stor betydelse dessa annars mycket viktiga juridiska dokument har i just detta sammanhang, eftersom den svenska regleringen med två särskilda grundlagar på yttrandefrihetsområdet samt en allmän offentlighetsprincip som utgångspunkt skiljer sig så tydligt från vad som gäller i flertalet andra europeiska länder. Att lyfta fram europarättens roll kan dock vara motiverat av hänsyn inte minst till GDPR, som i sin tur influerats av relevant praxis på området särskilt från EU-domstolen (EUD).

Allmänt sett kan sägas att skyddet för privatlivet enligt art. 8 i EKMR sannolikt går betydligt längre än i svensk rätt, vilket visas bl.a. av det på senare år mycket uppmärksammade målet rörande prinsessan Caroline av Monaco och hennes skydd mot alltför närgående kamerabevakning i vardagssituationer.¹⁰ På senare år märks härutöver att privatlivet av

⁹ Se prop 2017/18:49, Ändrade mediegrundlag, KU 2017/18:16 s. 39-42 samt prop 2021/22:59 jämte KU 2021/22:14 på s. 30.

¹⁰ Caroline von Hannover v. Germany, dom 24 juni 2004, ref. i SvJT 2004 s. 626 ff. Utgången blev likartad i Dupate v. Latvia, dom 19 november 2020, ref. i ERT 2021 s. 187 f. – För svensk del märks från senare år vidare fallet E.S. v. Sweden, 5786/08,

Europadomstolen anses ha blivit kränkt i ett flertal mål där myndigheter helt enkelt inte beaktat klagomål över buller, miljöstörningar och liknande (men även vid familjevåldssituationer). Här har alltså myndigheternas passivitet och underlåtenhet att agera medfört att art. 8 kränkts.¹¹ Detsamma skedde för Sveriges del i fallet *Söderman v. Sweden*¹², till följd av att svensk lag inte kriminaliserade smygfilmning av en naken 14-åring.¹³

Av Europadomstolens (EDMR:s) praxis framgår därför att alla stater som är anslutna till EKMR har en positiv förpliktelse att värna enskildas intresse av respekt för privatlivet i förhållande till andra enskilda. Detta gäller inte minst inom tillämpningsområdet för art. 8 EKMR.¹⁴ Rätten till respekt för privatlivet vägs i domstolens praxis alltid mot rätten till yttrande- och informationsfrihet, som bland annat domen i målet mot prinsessan Caroline visar.

EU-stadgan om grundläggande fri- och rättigheter innehåller liknande regler om rätt till respekt för privat- och familjeliv samt skydd för personuppgifter (art. 7-8) respektive yttrande- och informationsfrihet (art. 11). Av art. 52(3) i stadgan följer att när en viss, där omnämnd rättighet har en motsvarighet i EKMR så ska denna tolkas så att den får samma räckvidd och innebörd som i konventionen.

Vad särskilt gäller skyddet för personuppgifter i stadgans art. 8 så har frågan om EU:s datalagringsdirektiv i förhållande till den personliga integriteten varit mycket omdiskuterad i domstolens praxis. EUD slog 2014 i målet *Digital Rights Ireland* fast att detta direktiv stred mot den personliga integriteten i stadgans art. 7-8.¹⁵ Orsaken var att direktivet inte hade fastställt grunderna för tillgång till nationella myndigheters data samt för övervakningen av datahanteringen och lagring av uppgifter. I en senare dom från 2016 rörande *Tele2* preciserade EUD vilka krav som måste uppfyllas härvidlag, inte minst i den nationella

dom 12 november 2013, där Sverige ansågs ha kränkt privatlivet genom att inte införa lagstiftning till skydd mot smygfilmning.

¹¹ Se t.ex. *Mileva et al. v. Bulgarien*, dom 25 november 2010, ref. i SvJT 2011 s. 237; *Dubetska et al. v. Ukraina*, dom 10 februari 2011, ref. i SvJT 2011 s. 577; *Apanasewicz v. Polen*, dom 3 maj 2011, ref. i SvJT 2011 s. 680; *Grimkovskaya v. Ukraina*, dom 21 juli 2011, ref. i SvJT 2011 s. 1058 f; *Georgel and Georgeta Stoicescu v. Rumänien*, dom 26 juli 2011, ref. i SvJT 2011 s. 1061 (rörande den omstridda frågan om den rumänska statens ansvar för herrelösa hundar i Bukarest), *Martinez v. Spanien*, dom 18 oktober 2011, ref. i SvJT 2012 s. 151; *di Sarno v. Italien*, dom 10 januari 2012, ref. i SvJT 2012 s. 497; samt *Vilnes et al. v. Norge*, dom 5 december 2013, ref. i ERT 2014 s. 213; samt *Cordella et al. v. Italien*, dom 24 januari 2019, ref. i ERT 2019 s. 358.

¹² 5786/08, dom 12 november 2013, ref. i ERT 2014 s. 205 f.

¹³ I det uppmärksammade fallet *Lacatus v. Schweiz* ansågs vidare 2021 ett generellt, nationellt förbud mot tiggeri strida mot art. 8. Dom 19 januari 2021, ref. i ERT 2021 s. 373.

¹⁴ Se närmare H. Danelius/J. Danelius/T. Bull/I. Cameron, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Stockholm 2023 s. 471 ff.

¹⁵ C- 293/12 och 594/12, *Digital Rights Ireland*, EU:C:2014:238.

lagstiftningen.¹⁶ Dessa avgöranden har utan tvekan stärkt EU-medborgarnas integritet på dataskyddsområdet.

Domen om datalagringsdirektivet från 2014 fick stor uppmärksamhet eftersom det tidigare, åtminstone före stadgans ”upphöjelse” till bindande rätt, varit mycket ovanligt att EUD funnit att sekundärrättsliga EU-regler strider mot EU-fördrag eller annan EU-rätt. Sedan stadgan trätt i kraft har detta obestridligen blivit vanligare. Mål rörande just den personliga integriteten dominerar härvidlag, som t.ex. Schrems (”Facebook”), där EUD underkände kommissionens tidigare beslut om att USA hade ett tillräckligt starkt skydd för personuppgifter för att sådana skulle kunna lämnas dit.¹⁷ I målet Google Spain från 2014, rörande företaget Google skyldighet att med hänvisning till personlig integritet radera alltför gamla uppgifter om enskilda personer, tillerkändes art. 7-8 i stadgan rentav s.k. horisontell verkan eller tredjemanseffekt (”Drittwirkung”), dvs verkan även i relationer mellan enskilda rättssubjekt.¹⁸ Företaget ålades där att radera känsliga uppgifter om att en enskild ett antal år tidigare varit försatt i konkurs.

Även i dessa mål görs en avvägning mellan yttrandefrihet och enskildas integritet i form av skydd för personuppgifter. Av stadgans art. 8 följer bland annat att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne – och i förekommande fall erhålla rättelse – samt att en oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna efterlevs.

Reglerna i fråga blev dock åtskilligt mer preciserade genom införandet 2016 av EU-förordningen (2016:679) om ”skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter”, den s.k. allmänna dataskyddsförordningen, som i dagligt tal brukar benämnas GDPR. Den svenska lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) kan ses som ett försök att i någon mån anpassa denna förordning till svensk rätt.¹⁹

Av EU-förordningen och den svenska lagen framgår att alla upplysningar som direkt eller indirekt kan hänföras till en levande fysisk person, t.ex. namn och personnummer, är att se som personuppgifter. I likhet med vad som framgår av det ovan nämnda Google-målet från 2014 följer också enligt förordningen i vissa fall en rätt att få personuppgifter raderade.

I Sverige är Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) tillsynsmyndighet, med uppgift att övervaka att förordningen följs. En del av denna uppgift är att behandla klagomål från enskilda. Myndigheten kan då förelägga den personuppgiftsansvarige att låta de klagande utöva sina rättigheter enligt förordningen samt vid brott mot denna även utfärda varningar, reprimander, rättelseförelägganden eller rentav sanktionsavgifter.

Även Dataskyddsförordningen ger dock uttryck för behovet av en avvägning mellan personskydd och yttrandefrihet. Av förordningens art. 85 och Dataskyddslagen 1 kap. 7 §

¹⁶ C-203/15 och 698/15, Tele 2, EU:C:2016:970.

¹⁷ C-362/14, Schrems, EU:C:2015:650.

¹⁸ C-131/12, Google Spain, EU:C:2014:217.

¹⁹ Vilket kanske är en formellt oriktig beskrivning, eftersom EU-förordningar är bindande och har direkt effekt i svensk rätt. Å andra sidan var det inte fråga om någon implementering av EU-rätt, eftersom sådan inte krävs avseende EU-förordningar (men däremot vanligen vid direktiv).

följer att EU:s medlemsstater ska förena rätten till integritet med hänsyn till yttrande- och informationsfrihet, vilket även understrukits i flera motivuttalanden.²⁰ Det är främst denna konflikt mellan de två värdena samt det faktum att YGL 1:20 inte innehåller någon tydlig reglering av denna avvägning som lett till den konflikt som nu ställts på sin spets i ett mål mellan IMY och söktjänsten Verifiera.²¹ Konflikten i fråga aktualiseras nu även här.

C. OFFENTLIGHETS- OCH SEKRETESSLAGEN

Vad så gäller de många olika ändamål i OSL som kan rättfärdiga att uppgifter av olika slag sekretessbeläggs ska här först nämnas att det i 10:27 finns en s.k. generalklausul avseende utlämnande av handlingar mellan olika myndigheter. Enligt denna får en sekretessbelagd uppgift i princip alltid, med några få undantag, lämnas från en myndighet till en annan om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda. Bestämmelsen har sin kanske främsta betydelse vid misstankar om att brott begåtts (se 10:2 samt 10:23-24).²²

Av större intresse här är dock några bestämmelser i 21 respektive 39 kapitlen OSL, vilka måste behandlas närmare både här och nedan. Schematiskt innehåller då 21 kap regler om skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, med sikte på förföljda personer som kan komma att utsättas för hot eller våld, medan 39 kap närmare och mer i detalj reglerar sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet, dvs vid myndigheter. Sistnämnda regler kompletteras av 10 § i Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), där det framgår för vilka myndigheter sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgifter om personnummer och födelsedatum gäller.²³ I praktiken tycks det stora flertalet statliga myndigheter vara berörda av denna sekretessregel.

OSL 21:3 är av särskilt intresse här eftersom den uttryckligen nämner och tar sikte på skydd för personer som är eller kan tänkas bli förföljda om vissa uppgifter röjs. Sekretess gäller då för ”uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskilders anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att

²⁰ Se bl.a. prop 2017/18:49 s. 189 samt KU 2017/18:16 s. 41.

²¹ Se ovan i fn 5. Domen från Kammarrätten i juni 2023 är nu överklagad till HFD, som ännu inte meddelat beslut om eventuellt prövningstillstånd (mål 4588-23).

²² Se närmare bl.a. Johan Höök, Sekretess mellan myndigheter, 2:a uppl., Stockholm 2019 s. 76 f samt S. Holstad/P. Holstad, Sekretess i allmän verksamhet – En introduktion till de grundläggande reglerna, 6:e uppl., Stockholm 2018.

²³ Möjligheten att behandla personuppgifter av olika slag automatiskt, t.ex. i dataregister, reglerades tidigare i den s.k. Personuppgiftslagen (PUL, 1998:204). 2018, i samband med antagandet av GDPR, ersattes denna med lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs”.²⁴ Utländska medborgare kan enligt 21:5 ha rätt till ytterligare förstärkt skydd. Möjligheterna att bryta denna sekretess är enligt 21:4-4a§§ samt 21:6 starkt begränsade.

Här finns således ett verksamt skydd att utgå från vad gäller möjligheterna att se över skyddet också då elektroniska databaser och andra söktjänster begagnas. Vi återkommer till detta i det följande.

Vad gäller 39 kap OSL märks att reglerna inte endast berör olika myndigheters HR- eller personalavdelningar, vilket ordalydelsen i bestämmelserna möjligen kan ge ett intryck av.²⁵ Reglerna tar dock inte minst sikte på anställda vid dessa myndigheter. Ett ytterligare stärkt skydd för anställda som kan antas bli utsatta för våld eller hot eller lida annat allvarligt men om uppgifter röjs gäller även här, i enlighet med 39:3.²⁶

D. FÖRSLAG TILL ÄNDRING I YGL

En utredning har alltså nyligen tillsatts, som ska se över möjligheten att införa ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Av kommittédirektiven framgår att den särskilde utredaren bland annat ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden, i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten när personuppgifter offentliggörs i sådana söktjänster.

1 kap. 20 § YGL har i dag följande lydelse:

”Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

- 1 som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,
- 2 om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, eller
- 3 som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person,

Vad som anges i första stycket gäller endast om

- 1 personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och
- 2 det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.”

Bestämmelsens syfte är sålunda att lagstiftaren utan hinder av YGL ska kunna lagstifta mot integritetskänsliga personuppgifter på områden där det finns särskilda risker för otillbörliga intrång. Uppgifter på söktjänster om enskildas namn, personnummer eller adresser och

²⁴ Se vad gäller s.k. skyddad folkbokföring 21 kap. 3 a§.

²⁵ Se närmare Kristina Ahlström, Offentlighet och sekretess inom personalområdet – För statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag samt organ med offentlighetsrättsliga uppgifter., Malmö 2011 s. 156 f.

²⁶ Regeringsrätten slog här 1998 fast att detta skydd gäller även efter avslutad anställning; se RÅ 1998 ref. 54.

boende omfattas däremot inte, vilket är en central del av problembilden i en tid av ökade hot mot enskilda²⁷ samt brott, inte minst mot äldre och i olika avseenden svaga personer.

Ett förslag till grundlagsändring skulle innebära att grundlagstexten framgent i stället skulle lyda på följande sätt:

”Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av personuppgifter

1 som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening,
2 om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning,
3 som består av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, eller
4 som består av andra uppgifter än under punkt 1-3, vilka sammantaget innebär en ingripande kartläggning av fysisk person och har gjorts för kommersiella ändamål.

Vad som anges i första stycket gäller endast om

1 personuppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dessa, och

2 det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.”

Förändringen är som synes inte särskilt stor jämfört med vad som redan nu gäller, men det finns ändå anledning att tro att den på ett högst verksamt sätt skulle kunna stärka skyddet för personuppgifter i de söktjänster som här är aktuella. En annan förändring som kan övervägas, med liknande effekt, är naturligtvis att ändra regeln om utgivningsbevis i YGL 1:5, så att den ansvariga myndigheten också får möjlighet att ställa vissa krav på den tänkta verksamhetens inriktning. Även detta skulle verksamt bidra till en nödvändig uppstramning på området. Det enda krav som i dag ställs gäller verksamhetens namn (YGL 1:5 p. 3). Att även skriva in ett krav på att verksamheten exempelvis ska ha en främst journalistisk inriktning eller i vart fall inte ska avslöja etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, eller röja uppgifter om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, eller på annat sätt innebära en ingripande kartläggning av fysisk person gjord främst för kommersiella ändamål torde faktiskt inte vara alltför svårt. Såväl detta som ovan nämnda förslag om ändring i 1:20 ligger vidare väl i linje med en i kommittédirektiven uttryckt tanke om att direkt i YGL reglera vilka begränsningar som kan göras i vanlig lag för rena söktjänster, i stället för att som i tidigare, av riksdagen avvisade förslag utgå från måhända otydliga och komplicerade delegationsregler.

I de nyligen utfärdade kommittédirektiven uttalas här för övrigt just att syftet med det frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevis från början var att ”sträcka ut grundlagsskyddet till nya former av massmedial kommunikation och att möjliggöra för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att verka under yttrandefrihetsgrundlagens skydd”, men att nya överväganden nu krävs till följd av den tekniska utvecklingen. ”Alternativet, att låta företeelser som ligger långt från kärnan för vad mediegrundlagarna är tänkta att skydda omfattas av grundlagsskydd, riskerar att underminera acceptansen och respekten för det särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Söktjänster som utan urskillning offentliggör enskildas personuppgifter är ett exempel på en företeelse som kräver överväganden av det slaget.” Detta låter onekligen som ljuv musik i våra öron.

²⁷ Se allmänt om denna tråkiga samhällsutveckling Jimmy Stephen Munobwa, ”I know where you live” – Statutory social work, client violence, and dilemmas for safety and practice, Gävle (diss.) 2023.

Som vidare nämns i direktiven finns i dag ett inte obetydligt antal söktjänster som ”utan urskillning” offentliggör enskildas personuppgifter, med en stor mängd personlig information om enskilda. Problemet är enligt min mening inte i första hand söktjänster med uppgifter om dömda brottslingar, eftersom dessa uppgifter finns att tillgå ändå och här bara sammanställts för att tillgängliggöras genom en viss söktjänst, utan snarare att det är så lätt för presumtiva brottslingar att få fram personuppgifter om alla individer, även högst oförvitliga sådana, vilka sedan löper risk att utsättas för hot eller brott som rån och bedrägeri.²⁸ Problemet är inte heller enbart de söktjänster som nu finns, utan vilka som kan komma att existera i framtiden, med allt mer avancerad teknologi, om inga restriktioner och ytterligare begränsningar av deras verksamhet nu genomförs. Utredaren har därför onekligen en del att fundera på. Själva systemet med utgivningsbevis kan naturligtvis dock bevaras även om kraven för att erhålla ett sådant skärps.

E. FÖRSLAG TILL ÄNDRING I OSL

Av direktiven till den utredning som nyligen tillsatts för att se över möjligheten att införa ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet framgår att den särskilde utredaren också ska utreda behovet av ändringar i vanlig lag, allt för att stärka skyddet för personuppgifter i nu aktuella söktjänster. Härvidlag torde ju OSL komma att stå i förgrunden, även om ändringar också i andra lagar – som Dataskyddslagen - naturligtvis inte ska uteslutas.

Även om detta inte direkt framgår av TF eller YGL måste då de allmänna kriterierna för godtagbara rättighetsbegränsningar i RF 2:21-25 beaktas. Av särskilt intresse därvidlag är kanske den s.k. proportionalitetsprincipen i RF 2:21, som får sägas vara vägledande vid all offentligrättslig lagstiftning och historiskt närmast inneburit att det inte är möjligt att införa en lag som är betungande för enskilda endast med motiveringen att staten ska besparas en viss kostnad eller arbetsbörda. Principen har dock en vidare innebörd än så. Allmänt sett innebär den att en avvägning alltid ska göras mellan i det konkreta fallet motstående intressen, allmänna och enskilda, samt mellan skada och nytta på ömse sidor av ett visst ingrepp. Även om det valda medlet kan tyckas vara lämpligt för att nå det åsyftade målet så kan åtgärden inte godtas om samma mål skulle kunna uppnås genom en mildare, mindre drastisk åtgärd, vilken då ska vidtas i stället. Detta är en allmän förvaltningsrättslig princip, som i svensk rätt torde ha berörts först av Håkan Strömberg 1959²⁹ och sedan ökat kraftigt i betydelse särskilt efter EU-medlemskapet 1995. Den kan således inte bortses från här.

Vidare måste de särskilda kriterierna för begränsning av yttrande- och informationsfriheten i RF 2:23 beaktas. Här anges att dessa rättigheter får begränsas ”med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott” samt vad gäller frihet att yttra sig i näringsverksamhet, men i övrigt ”endast om särskilt viktiga skäl föranleder det”, vilket får

²⁸ Se åter Munobwa, a.a.

²⁹ Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, i Festskrift tillägnad Halvar G.F. Sundberg, Uppsala 1959 s. 393.

sågas vara en otydlig formulering.³⁰ Vid alla sådana begränsningar ska vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter beaktas särskilt.

Dessa kriterier kan inte med någon särskild styrka tala emot lagstiftning som förbjuder söktjänster med uppgifter om enskildas personnummer och adresser eller dylikt. Tvärtom torde såväl privatlivets helgd som förebyggandet och beivrandet av brott vara ändamål som mycket naturligt kan åberopas till stöd för lagstiftning av detta slag. Rent kommersiella söktjänster kan antas yttra sig främst i näringsverksamhet, vilket underlättar begränsningar som träffar just dem (medan mer journalistiskt inriktade söktjänster enligt mycket tydliga motivuttalanden sedan 2018 åtnjuter ett starkare skydd³¹). Även TF 2:2 p. 4 och 6 indikerar med viss tydlighet att ytterligare lagstiftning som på nu nämnda punkter begränsar insyn och informationsfrihet är möjlig.

Mot denna bakgrund skulle jag här vilja föreslå att grunderna för OSL 21:3 (och 21:5) görs tillämpliga också för söktjänster av det slag som här diskuteras. Detta låter sig sannolikt inte göras inom ramen för OSL (eller OSF), som ju endast berör myndigheter. I stället bör här en ny lag antas, som helt enkelt förklarar att vad som anges i nämnda lagrum och möjligen även OSL 39:3 även gäller för elektroniska söktjänster som efter vederbörlig prövning erhållit utgivningsbevis och inte har en rent journalistisk inriktning. Detta är en måhända okonventionell lösning, som dock torde ha stora praktiska fördelar. En sådan lag ryms inom 1:20 och skulle enligt min mening komplettera de föreslagna förändringarna i YGL på ett naturligt och sannolikt väl fungerande sätt. En ny lag är här enligt min bestämda uppfattning att föredra framför en analog tillämpning av nämnda regler i OSL, eftersom en skriven lag ger domstolar en tydligare grund för framtida avgöranden. Eventuella avgränsningsproblem gentemot journalistiskt präglade söktjänster torde vara hanterbara.

AVSLUTNING

Av direktiven till den nyligen tillsatta utredningen om förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet framgår att den särskilde utredaren bland annat och inte minst ska se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden, i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten när personuppgifter offentliggörs i sådana söktjänster. Detta innebär således en ganska kraftig förstärkning av detta grundlagsskydd jämfört med vad som nu gäller enligt YGL 1:20. Möjligen kommer utredaren så småningom att föreslå något liknande det som nu förordas i detta utlåtande, men det går inte att veta i dagsläget. Skälen för mitt förslag ska därför utvecklas något närmare.

³⁰ Se närmare Nergelius, Svensk statsrätt, 5:e uppl., Lund 2022 s. 222 ff.

³¹ Se prop 2017/18:49 s. 189 samt KU 2017/18:16 s. 41.

Behovet av de lag- och grundlagsändringar som här föreslagits är inte särskilt svårt att motivera. Förutom de kända problemen med ökade hot och ett allmänt hårdnande samhällsklimat kan här också pekats på den tekniska utvecklingen, som ställer krav på ny reglering eftersom de söktjänster som här diskuteras annars torde ha mycket stora möjligheter att genom nya sökfunktioner och dylikt ytterligare minska enskildas integritet, även exempelvis då någon bytt adress för att inte kunna bli spårad.

YGL framstår i det perspektivet som om inte föråldrad så dock bristfällig och något enkelspårig. Det är i dag, med tanke på de nämnda, obestridliga problemen på området alltför lätt att få ett utgivningsbevis (se YGL 1:5). Utformningen av YGL 1:20 har nu i två decennier debatterats i riksdagen, med ett alltför ensidigt fokus på uppgifter om domar i brottmål, men resultatet har inte blivit tillfredsställande. Någon sådan lag som nämns i paragrafen har inte antagits och det är oklart om GDPR-förordningen kan sägas ha trätt i den uteblivna lagens ställe. Även om det skulle slutligt fastslås att så verkligen är fallet så skyddas inte personuppgifter av det slag som nu behöver ökat skydd (personnummer, adress och dylikt). Till det nu sagda bör även framhållas att också Europarätten talar för att Sverige som stat, enligt art. 8 EKMR och motsvarande bestämmelser i EU-stadgan, har en positiv förpliktelse att skydda enskilda på detta område i väsentligt högre grad än nu. Skälen för de här föreslagna ändringarna framstår nu därför som mycket starka.

Örebro enligt ovan



Joakim Nergelius

Professor i konstitutionell rätt, Örebro universitet

LITTERATUR OCH KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur:

Ahlström, Kristina: Offentlighet och sekretess inom personalområdet – För statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag samt organ med offentlighetsrättsliga uppgifter., Malmö 2011

Axberger, Hans-Gunnar : Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2:a uppl., Stockholm 2014-

Yttrandefrihetsgrundlagarna – Yttrandefrihetens gränser efter 2019 års grundlagsreform, 4:e uppl., Stockholm 2019

Danelius, H./Danelius, J./Bull, T./Cameron, I.: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Stockholm 2023

Holstad, S./P. Holstad, P.: Sekretess i allmän verksamhet – En introduktion till de grundläggande reglerna, 6:e uppl., Stockholm 2018

Höök, Johan: Sekretess mellan myndigheter, 2:a uppl., Stockholm 2019

Munobwa, Jimmy Stephen: "I know where you live" – Statutory social work, client violence, and dilemmas for safety and practice, Gävle (diss.) 2023

Nergelius, Joakim: Svensk statsrätt, 5:e uppl., Lund 2022

Strömberg, Håkan: Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, i Festskrift tillägnad Halvar G.F. Sundberg, Uppsala 1959 s. 393 ff

Wennberg, B./Eliasson, M./Regner, G.: Yttrandefrihetsgrundlagen, 3:e uppl., Stockholm 2003

Rättsfall:

Regeringsrätten (RegR)/Högsta förvaltningsdomstolen (HFD):

RA 1998 ref. 54

Beslut 6 november 2023 (mål 2182-23)

Kammarrätten i Stockholm: mål 1128-23 avgjort genom dom 22 juni 2023 (dom överklagad till HFD)

EU-domstolen:

C-131/12, Google Spain, EU:C:2014:217

C- 293/12 och 594/12, Digital Rights Ireland, EU:C:2014:238

C- 362/14, Schrems, EU:C:2015:650

C- 203/15 och 698/15, Tele 2, EU:C:2016:970

.

Europadomstolen för mänskliga rättigheter:

Caroline von Hannover v. Germany, dom 24 juni 2004, ref. i SvJT 2004 s. 626 ff

Mileva et al. v. Bulgaria, dom 25 november 2010, ref. i SvJT 2011 s. 237

Dubetska et al. V. Ukraina, dom 10 februari 2011, ref. i SvJT 2011 s. 577

Apanasewicz v. Poland, dom 3 maj 2011, ref. i SvJT 2011 s. 680

Grimkovskaya v. Ukraina, dom 21 juli 2011, ref. i SvJT 2011 s. 1058 f

Georgel and Georgeta Stoicescu v. Romania, dom 26 juli 2011, ref. i SvJT 2011 s. 1061

Martinez v. Spain, dom 18 oktober 2011, ref. i SvJT 2012 s. 151

di Sarno v. Italy, dom 10 januari 2012, ref. i SvJT 2012 s. 497

E.S. (Söderman) v. Sweden, 5786/08, dom 12 november 2013, ref. i ERT 2014 s. 205 f.

Vilnes et al. V. Norway, dom 5 december 2013, ref. i ERT 2014 s. 213

Cordella et al. V. Italy, dom 24 januari 2019, ref. i ERT 2019 s. 358

Dupate v. Latvia, dom 19 november 2020, ref. i ERT 2021 s. 187 f.

Lacatus v. Switzerland, dom 19 januari 2021, ref. i ERT 2021 s. 373

Förarbeten:

KU 2017/18:16

KU 2001/02:21 s. 32

KU 2021/22:14

Prop 2017/18:49

Prop 2021/22:59

Dir. 2023:145, Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet