

Utgivningsbevisen och de svenska mediegrundlagarna utmanas

Av jur.kand. MARTIN BRINNEN¹

Under våren 2024 har flera svenska domstolar gjort bedömningen att yttrandefrihetsgrundlagen måste åsidosättas till förmån för dataskyddsförordningen och EU-rätten när det gäller bedömning av s.k. dataskyddssekretess vid utlämnande av allmänna handlingar till söktjänster med utgivningsbevis. En begäran om förhandsavgörande har även gjorts till EU-domstolen avseende frågan om det skydd som yttrandefrihetsgrundlagen ger söktjänsterna vid publicering är förenligt med dataskyddsförordningen. Konsekvensen av det kommande avgörandet från EU-domstolen kan bli att formuleringen från dataskyddsförordningen om journalistiska ändamål kan komma utgöra en ny materiell begränsning av mediegrundlagarna, vilket i sådana fall skulle ligga nära den syftestolkning av grundlagarna som tidigare har gjorts för bl.a. viss kommersiell marknadsföring. I artikeln redovisas den pågående utvecklingen och bl.a. vilket utrymme dataskyddsförordningen och EU-rätten ger för söktjänster som tillhandahåller personuppgifter från allmänna handlingar. Avslutningsvis analyseras även vilka konsekvenser utvecklingen kan få för söktjänsterna och för mediegrundlagarna.

1 Söktjänster med utgivningsbevis ifrågasätts

1.1 Söktjänsterna bygger på utgivningsbevis och offentlighetsprincipen

Söktjänster på nätet med bl.a. omfattande mängder brottmålsdomar, kontaktuppgifter eller andra uppgifter om privatpersoner bygger sin verksamhet i stor utsträckning på uppgifter hämtade från myndigheter och domstolar. Kombinationen av utgivningsbevis och offentlighetsprincipen ger dessa söktjänster möjligheten att hämta ut stora mängder personuppgifter från myndigheter för att därefter publicera dessa på internet utan att behöva beakta dataskyddsregleringen.² Denna ordning kan nu vara på väg att ändras med anledning av domar från svenska domstolar och EU-domstolen samt en kommande utredning.

Söktjänsterna fyller i vissa fall ett berättigat behov exempelvis för journalister men leder också till stora integritetsintrång för personer vars känsliga uppgifter blir sökbara via nätet för vem som helst. Det kan

¹ Verksam som senior specialist på advokatfirman Kahn Pedersen med inriktning på bl.a. integritetsfrågor. Jag har tidigare arbetat som jurist på Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten) och deltagit i flera utredningar om tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

² Med dataskyddsreglering avses i denna artikel förutom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EC (dataskyddsförordningen) men även svensk kompletterande lagstiftning såsom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

handla om nyfikenhet eller i värsta fall någon som vill utnyttja uppgifterna för att skada de personer som förekommer i söktjänsterna. Söktjänsterna såsom de har kommit att användas har stor betydelse för bakgrundskontroller som utförs av både företag och myndigheter. Den svåra frågan är dock hur avgränsningen ska göras mellan de som har ett berättigat intresse av uppgifterna i söktjänsterna och de som inte har det.

Bakgrunden till den nuvarande situationen är, som bekant, skillnaden på sättet att reglera konflikten mellan yttrande- och informationsfriheten och integritetsskyddet mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (i fortsättningen mediegrundlagarna) och EU-rätten och Europakonventionen. Denna skillnad leder ofta till en svårlöst normkonflikt både vad gäller utlämningen av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen och spridningen av dessa med stöd av utgivningsbevis.

1.2 Förändringar är på gång

Konflikten mellan de svenska mediegrundlagarna och EU:s dataskyddsreglering har en lång historia och har debatterats i flera decennier.³ Den svenska lagstiftarens inställning har gått från att det inte är nödvändigt med några justeringar i grundlagsskyddet för att leva upp till dataskyddsregleringen, till att vissa mindre justeringar vad gäller särskilt integritetskänslig behandling kan behövas för att minska ”konfliktytorna”. Sådana mindre justeringar har genomförts genom s.k. delegationsbestämmelser som begränsar grundlagarnas tillämpningsområden bl.a. vad gäller viss behandling av känsliga personuppgifter. Två gånger har förslag om att även undanta viss integritetskänslig behandling av brottsuppgifter (uppgifter om lagöverträdelser) lagts men båda gångerna har riksdagen sagt nej. En ny utredning arbetar med ett tredje förslag. Under våren 2024 har dock frågan om normkonflikten fått ny aktualitet efter att flera domstolar har gjort en ny tolkning av bestämmelserna. Sammanfattningsvis har följande inträffat.

- Flera tingsrätter har stoppat utlämnande av brottmålsdomar till söktjänster som har utgivningsbevis men som inte har ansetts ha journalistiska ändamål, med hänvisning till s.k. dataskyddssekretess enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Tingsrätternas beslut har tagits med hänvisning till bl.a. en tidigare dom från EU-domstolen vilken kan innebära begränsningar av tillgången till allmänna handlingar enligt 2 kapitlet tryckfrihetsförordningen.⁴

³ För en sammanfattning av utvecklingen och praxis från myndigheter och domstolar, se min artikel ”En omöjlig ekvation. Konflikten mellan dataskydd och det särskilda grundlagsskyddet”. I antologin *Dataskyddet 50 år — historia, aktuella problem och framtid* (2023). Artikeln finns även publicerad på nätet https://dataskyddet.se/mediafiles/18_Martin%20Brinnen.pdf.

⁴ Se bl.a. Malmö tingsrätts beslut 2024-01-23, TMA 2024-56-4 och Skellefteå tingsrätt beslut 2024-02-27 TSK 2024/43.

- Kammarrätten i Stockholm har funnit att dataskyddssekretess gäller för vissa handlingar i två brottmålsärenden trots att mottagaren har utgivningsbevis eftersom det ansågs klarlagt att mottagaren skulle använda handlingar för bakgrundskontroller på ett sätt som inte ansågs förenligt med dataskyddsförordningen.⁵

- Integritetsskyddsmyndigheten har med anledning av kammarrättens dom meddelat att myndigheten ser över sin hantering av klagomål mot söktjänster med utgivningsbevis och att myndigheten kan komma att inleda tillsyn mot sådana tjänster. Integritetsskyddsmyndigheten har även mottagit ett klagomål från organisationen Noyb (None of your business) avseende tjänsten MrKoll som har utgivningsbevis. Noyb har också i ett pressmeddelande förklarat att de är beredda att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut om Integritetsskyddsmyndigheten åsidosätter dataskyddsförordningen med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen.

- Attunda tingsrätt har begärt förhandsavgörande från EU-domstolen i ett mål som gäller skadestånd med stöd av dataskyddsförordningen för publicering av en brottmålsdom i tjänsten Lexbase.⁶

- EU-domstolen har återigen funnit att allmänhetens tillgång till allmänna handlingar inte ger stöd för en domstol att lämna ut brottmålsdomar till vilken person som helst utan att denne kan visa ”ett särskilt intresse” av uppgifterna. I detta fall gällde det muntligt utlämnande. I ett tidigare mål kom domstolen till samma slutsats avseende utlämnande till en kommersiell aktör av s.k. prickningar i fordons- och förarregistret med anledning av trafikförseelser.⁷

- Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ett mål som gäller söktjänsten Verifiera angående tolkningen av den befintliga delegationsbestämmelsen för känsliga personuppgifter i 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen.⁸

Sammantaget kan dessa åtgärder få stora konsekvenser för de svenska mediegrundlagarna både vad gäller dataskyddsförordningens tillämpning på databaser med utgivningsbevis och myndigheters utlämnande av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen. Med en sådan utveckling följer även stora konsekvenser för verksamheter som idag bygger på utgivningsbevis, såvida inte verksamheten kan anses bedrivas för sådana journalistiska ändamål m.m. som avses i artikel 85.2 dataskyddsförordningen. Det finns också en risk att utvecklingen får konsekvenser även för andra grundlagsskyddade medier och regleringsmodellen i de svenska mediegrundlagarna.

⁵ Kammarrätten i Stockholms dom 2024-03-13 i mål 602-23.

⁶ Attunda tingsrätts beslut 2024-03-01 i mål T 3743-23.

⁷ EU-domstolens dom den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvijs Republikas Saeima) ECLI:EU:C:2021:504 och EU-domstolens dom den 7 mars 2024 i mål C-740/22 (Endemol Shine Finland Oy) ECLI:EU:C:2024:216.

⁸ Högsta förvaltningsdomstolens beslut 2024-02-27 i mål 4588-23.

1.3 Ny utredning om ”Lex Lexbase”

Parallellt med den pågående utvecklingen i domstolspraxis utreds, som nämnts, även frågan om hur konfliktytorna mellan de svenska mediegrundlagarna och dataskyddsregleringen ska minskas. Regeringen tillsatte under hösten 2023 en utredning med uppgiften att på nytt föreslå undantag från grundlagsskyddet vad gäller vissa former av integritetskänsligt offentliggörande av brottsuppgifter men även vissa kontaktuppgifter m.m.⁹ Två tidigare förslag har, som nämnts, avisats av Riksdagen. Första förslaget som lades fram 2017 kallades av dåvarande justitieminister för Lex Lexbase. Nu är det dock på gång med ett nytt förslag, dvs. ett tredje försök.

Denna gång är dock utredningens uppdrag bredare och gäller inte endast offentliggörande i söktjänster av uppgifter om lagöverträdelser utan även söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Sådana uppgifter i söktjänster kan enligt utredningsdirektiven används av kriminella för att begå brott t.ex. rån och bedrägeri mot särskilt sårbara brottsoffer, för planering av tillgreppsbrott i organiserade former eller för att kartlägga offentliganställda i syfte att hota eller på annat sätt påverka de beslut som dessa fattar i tjänsten.

Utredningen har således inte bara att utmejsla ett nytt förslag som gäller söktjänster med brottsuppgifter som gör riksdagen nöjd. Därutöver ska utredningen finna en lämplig gränsdragning för grundlagsskyddet för relativt enkla uppgifter om enskilda som förr i tiden ingick i telefonkataloger och numera många gånger finns sökbara i olika tjänster på nätet. Det är förstås viktigt att påminna om att det inte handlar om att förbjuda sådana tjänster utan endast att undanta dem från grundlagsskyddet. Oavsett syftet innebär uppgiften svåra gränsdragningsfrågor.

2 När föreligger en normkonflikt med mediegrundlagarna?

Grundlagsskyddet innebär, enligt svensk rätt, att dataskyddsregleringen får vika i händelse av en normkonflikt, dvs. i den utsträckning som tillämpningen av dataskyddsbestämmelserna skulle strida mot mediegrundlagarna. Detta följer av principen om normhierarkin men anges även i en upplysningsbestämmelse i 1 kap. 7 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Till skillnad mot EU-rätten och Europakonventionen saknar mediegrundlagarna bestämmelser som balanserar yttrande- och informationsfriheten mot rätten till privatliv och skydd för personuppgifter med undantag för tryck- och yttrandefrihetsbrottet förtal. Avsaknaden av sådana bestämmelser och utrymme för att göra en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet är grunden

⁹ Dir. 2023:145 Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

till normkonflikten mellan mediegrundlagarna och EU-rätten och Europakonventionen.

Enligt EU-rätten måste nationell rätt vika i händelse av normkonflikt. Principen om EU-rättens företräde innebär enligt EU-domstolens praxis att EU-rätten har företräde framför nationell rätt, inklusive bestämmelser i medlemsstaternas grundlagar, om tillämpningen av den nationella rätten kan undergräva EU-rättens enhetlighet och effektivitet.¹⁰

För att en normkonflikt ska föreligga krävs att tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen inte går att förena med mediegrundlagarna. Så är ofta fallet när det gäller söktjänster med utgivningsbevis men inte alltid. Det finns därför anledning att inledningsvis och i korthet klarlägga när en sådan konflikt uppstår. I många fall är det en relativt enkel bedömning men i enkelheten ligger också faran att man förbiser någon väsentlig del. Förutsättningar för en normkonflikt är således

- att den aktuella behandlingen av personuppgifter omfattas av det grundlagsskyddade område som följer av formella kraven för utgivningsbevis, bl.a. att det finns ett utfärdat utgivningsbevis (eller automatiskt gällande grundlagsskydd) för den aktuella databasen, att ingen utomstående kan påverka innehållet i databasen och att behandlingen verkligen sker i den grundlagsskyddade verksamheten (inte bara i samma företag),

- att den aktuella behandlingen av personuppgifter inte är undantagen från grundlagsskyddet antingen i en delegationsbestämmelse (exempelvis viss publicering av känsliga personuppgifter och kreditupplysningar) eller undantagen enligt rättspraxis som bygger på en syftestolkning av mediegrundlagarna såsom för viss kommersiell reklam och myndigheters publiceringar,

- att den aktuella behandlingen av personuppgifter inte kan anses utföras för sådana journalistiska ändamål eller sådant akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande som avses i dataskyddsförordningen eller på annat sätt kan förenas med EU-rätten,¹¹ och

- att den aktuella tillämpningen av dataskyddsförordningen strider mot någon av mediegrundlagarnas principer (exklusivitetsprincipen, förbud mot censur och hindrade åtgärder, anskaffarfriheten, meddelarskyddet, efterforskningsförbudet, ensamansvaret, exklusiva brottskatalogen och processordningen).

Det är framför allt exklusivitetsprincipen i mediegrundlagarna som kan utgöra hinder från tillämpningen av dataskyddsregleringen. Den innebär att det krävs stöd i mediegrundlagarna för ingripande mot den som har missbrukat tryck- eller yttrandefriheten.¹² Det brukar förklaras

¹⁰ Se exempelvis EU-domstolens dom den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvias Republikas Saeima) ECLI:EU:C:2021:504, p. 135 med där angivna hänvisningar.

¹¹ Här avses den generella yttrande- och informationsfrihet som medlemsstaterna enligt artikel 85.1 dataskyddsförordningen ska förena med rätten till integritet.

¹² 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 14 § yttrandefrihetsgrundlagen.

på det sättet att grundlagarna är exklusiva sanktions- och processlagar inom det grundlagsskyddade området.¹³ Att exklusivitetsprincipen är begränsad till ingripande mot den som har missbrukat tryck- eller yttrandefriheten, har i rättspraxis och förarbeten ansetts lämna ett visst begränsat utrymme för att tillåta ingripande mot sådant ”som inte har med yttrandefriheten” att göra exempelvis viss form av kommersiell reklam, vissa bedrägliga beteenden och lotterimeddelanden.¹⁴ Sådana ingripanden har ansetts ha stöd i en syftestolkning av grundlagarnas ändamål som de uttrycks i de inledande bestämmelserna, dvs. att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande samt en frihet för var och en att i de grundlagsskyddade medierna uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.¹⁵

3 Vilket utrymme ger dataskyddsförordningen för söktjänster med utgivningsbevis?

3.1 EU-domstolen får frågan på sitt bord

Konflikten mellan EU-rätten och mediegrundlagarna kan komma att få en lösning i domstolspraxis. Attunda tingsrätt har, som nämnts ovan, som första svenska domstol, i en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen begärt svar på vilket utrymme artikel 85 i dataskyddsförordningen lämnar för att på nationell nivå reglera förhållandet till yttrande- och informationsfriheten på det sätt som görs i yttrandefrihetsgrundlagen.

Bestämmelserna i artikel 85 ställer krav på medlemsstaterna att förena rätten till integritet enligt dataskyddsförordningen med yttrande- och informationsfriheten, inbegripet behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. De tre frågor som Attunda tingsrätt har ställt är komplicerade och motiveras delvis av hur bestämmelserna i artikel 85 är utformade och analyseras nedan.

3.2 Omfattar dataskyddsförordningen även en bredare yttrande- och informationsfrihet?

Tingsrätten har inledningsvis ställt frågan om artikel 85.1 dataskyddsförordningen omfattar ett skydd för yttrande- och informationsfriheten som är bredare än det som i förordningen anges som “journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande” som behandlas i artikel 85.2.

Frågan är intressant eftersom tidigare avgöranden från EU-domstolen endast gällt det särskilda undantaget för journalistiska ändamål m.m. Domstolen har då ansett att journalistiska ändamål m.m. ska tol-

¹³ Se Axberger, Kommentar till yttrandefrihetsgrundlagen 1 kap. 14 § Karnov (JUNO) besökt 2024-03-05.

¹⁴ A.a.

¹⁵ Se 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och NJA 2023 s. 211 Trisskrapningarna.

kas brett och att det kan omfatta även publicering av beskattningssuppgifter i databaser som gjordes tillgänglig via SMS.¹⁶ Bedömningen gjordes dock enligt det numera upphävda dataskyddsdirektivet som saknade den bestämmelse som nu finns i artikel 85.1 dataskyddsförordningen. Tillägget gjordes troligen för att förtydliga att yttrande- och informationsfriheten enligt EU-rätten är bredare än endast journalistiska ändamål m.m.

På sätt och vis kan artikel 85 ses som en upplysningsbestämmelse om det som redan gäller enligt EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen vars bestämmelser om yttrande- och informationsfriheten inte är begränsade till journalistiska ändamål m.m. utan omfattar även information riktad till allmänheten utan direkt opinionsbildande eller liknande syfte t.ex. sökmotorer, kommersiella tjänster på nätet för recensioner eller prisjämförelser eller vardagliga chatmeddelanden.¹⁷

Det är därför troligt att EU-domstolen kommer att förklara att artikel 85.1 avser en sådan bredare yttrande- och informationsfrihet än den som avses med journalistiska ändamål m.m.¹⁸ Förhoppningsvis tar domstolen tillfället i akt att närmare förklara vad som omfattas av den bredare yttrande- och informationsfriheten och vad skyddet innebär.

3.3 Är rättsmedlen i yttrandefrihetsgrundlagen tillräckliga i sådana fall?

Om EU-domstolen finner att dataskyddsförordningen omfattar en bredare yttrande- och informationsfrihet gäller tingsrättens andra fråga om bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen om enskilt åtal för förtal och skadestånd med anledning av förtal är tillräckliga för att uppfylla kravet enligt artikel 85.1 på att medlemsstaterna ska förena integritetsskyddet enligt förordning med yttrande- och informationsfriheten. Frågan är ställd mot bakgrund av att det är de enda rättsmedel som svensk rätt ger enskilda som anser sin rätt till privatliv och skydd för personuppgifter är kränkt i grundlagsskyddade medier.

Det är troligt att EU-domstolen kommer att svara att även inom den bredare yttrande- och informationsfriheten ska en proportionalitetsbedömning göras men att enbart enskilt åtal och skadestånd inte är tillräckliga, särskilt inte när skadestånd enligt yttrandefrihetsgrundlagen förutsätter att den skadelidande kan visa att yttrandefrihetsbrottet förtal föreligger. EU-domstolen kan även komma att väga in att den särskilda processordningen i de svenska mediegrundlagarna gör det mycket svårt att nå framgång i en process mot grundlagsskyddade medier.

¹⁶ EU-domstolens dom den 16 december 2008 i mål C-73/07 (Satakunnan) ECLI:EU:C:2008:727. Avgörandet behandlas även nedan.

¹⁷ Se Erdos, Special, Personal and Broad Expression: Exploring Freedom of Expression Norms under the General Data Protection Regulation, Yearbook of European Law, Volume 40, 2021, Pages 398–430. Tillgänglig på <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeab004/6271406>.

¹⁸ Att det förhåller sig på det viset kan också utläsas av bestämmelsen i artikel 17.3 a där det görs ett undantag från rätten till radering om det är nödvändigt "[f]ör att utöva yttrande- och informationsfriheten".

Dessutom kan man utgå från att integritetsintresset i regel väger tyngre inom den generella yttrande- och informationsfriheten som avses i artikel 85.1 jämfört med när behandling sker för journalistiska ändamål m.m. Utgångspunkten torde därför vara att dataskyddsförordningen i sin helhet ska tillämpas inom detta område och att endast begränsade undantag kan tillåtas. Informations- och yttrandefrihetsintresset kan exempelvis beaktas i en intresseavvägning enligt artikel 6.1 f. Integritetsskyddsmyndighetens tillsyns- och sanktionsbefogenheter kan troligen inte undantas.

3.4 Kan en söktjänst som Lexbase omfattas av journalistiska ändamål m.m.? Slutligen har tingsrätten ställt en fråga till EU-domstolen som avser huruvida undantaget för journalistiska ändamål m.m. kan omfatta verksamhet som utan någon bearbetning eller redigering mot ersättning tillhandahåller allmänheten på internet uppgifter i allmänna handlingar i form av brottmålsdomar dvs. den typ av verksamhet som Lexbase ägnar sig åt och målet i tingsrätten gäller.

Formuleringen ”journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande” är inte helt klar men det är tydligt att den ska tolkas brett. Det är troligt att när EU-lagstiftaren använde denna formulering i dataskyddsdirektivet avsågs det område där yttrande- och informationsfrihetsintresset är särskilt starkt såsom massmedia och opinionsbildning. Möjligen var tanken att den mer generella yttrande- och informationsfriheten som numera kommer till uttryck i artikel 85.1 kunde hanteras inom dataskyddsregleringen som ett berättigat intresse utan särskilda åtgärder av den nationella lagstiftaren.

EU-domstolen har ännu inte bedömt artikel 85 i dataskyddsförordningen.¹⁹ I tidigare avgöranden som har gällt formuleringen journalistiska ändamål i dataskyddsdirektivet, har domstolen uttalat att därmed avses åtgärder som syftar till att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten.²⁰ Bedömningen i det enskilda fallet har dock överlämnats till den nationella domstolen som ställt frågan till EU-domstolen.²¹

Av särskilt intresse för bedömning av sådana tjänster som Lexbase är EU-domstolens avgörande i *Satakunnan* som gällde ett företag vilket tillhandahöll en tjänst för allmänheten att via SMS få tillgång till

¹⁹ I EU-domstolens dom den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvijs Republikas Saeima) ECLI:EU:C:2021:504 konstaterade visserligen domstolen att rätten till informationsfrihet enligt artikel 85 inte tolkas så att den motiverar att personuppgifter avseende prickning vid överträdelser av trafikregler lämnas ut till var och en som begär ut sådana uppgifter.

²⁰ Se EU-domstolens dom den 16 december 2008 i mål C-73/07 p. 62 och dom den 14 februari 2019 i mål C-345/17 p. 59.

²¹ För en redogörelse av Integritetsskyddsmyndighetens tolkning av begreppet se Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande IMYRS 2022:2 — Undantaget för journalistiska ändamål i 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen.

beskattningsuppgifter från den finska skattemyndigheten.²² I detta avgörande uteslöt EU-domstolen inte, som nämnts ovan, att även sådant tillhandahållande av personuppgifter kan utgöra journalistiska ändamål och överlämnade till den nationella domstolen att göra bedömningen. Avgörandet gällde tolkning av dataskyddsdirektivet i vilket bestämmelsen om den generella yttrande- och informationsfriheten i artikel 85.1 dataskyddsförordningen saknades. Finska Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att det inte handlade om journalistiska ändamål,²³ vilket Europadomstolen senare fann inte var i strid med skyddet för yttrande- och informationsfrihet i artikel 10 Europakonventionen.²⁴

Andra avgöranden från EU-domstolen som kan ge en fingervisning om hur domstolen kommer att bedöma Lexbase är de avgöranden som gäller frågan huruvida sökmotorers verksamhet bestående av publicering av sökresultat med länkar till webbsidor utgör journalistiska ändamål. I *Google Spain*²⁵ ansåg domstolen att rätten till privatliv och skydd för personuppgifter i regel väger tyngre än ”den breda allmänhetens intresse av att få tillgång till uppgifterna” men att bedömningen kan bli en annan bl.a. beroende på om den person som förekommer i sökträffen har roll i det offentliga livet.

I *GC and Others*²⁶ ansåg domstolen att sökmotorleverantörer kan vägra att ta bort sökträffar med känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse om det i det enskilda fallet bedöms strikt nödvändigt för ett viktigt allmänt intresse eller för att skydda informationsfriheten för internetanvändare. Domstolen hänvisade härvid till artikel 8.4 dataskyddsdirektivet (”viktigt allmänt intresse”, motsvarar artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen) samt informationsfriheten i artikel 11 EU:s rättighetsstadga.

I ett mål som gällde mer traditionell publicering till allmänheten, dvs. inte i en databas eller söktjänst utan publicering på Youtube av en videoinspelning från en polisstation, har EU-domstolen hänvisat till de av Europadomstolen utvecklade kriterier som ska beaktas vid avvägningen mellan rätten till skydd för privatlivet och rätten till yttrandefrihet. I målet var dessa bl.a. reportagets bidrag till en debatt av allmänintresse, hur känd den aktuella personen är, reportagets syfte, den aktuella personens tidigare agerande, innehållet i, formen på och återverkningarna av offentliggörandet, sättet och omständigheterna då

²² EU-domstolens dom den 16 december 2008 i mål C-73/07 (Satakunnan) ECLI:EU:C:2008:727.

²³ Finska Högsta förvaltningsdomstolens dom den 23 september 2009, HFD 2009:82.

²⁴ Europadomstolen, 27 juni 2017, Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland, CE:ECHR:2017:0627JUD000093113.

²⁵ EU-domstolens dom den 13 maj 2014 i målet C-131/12 (Google Spain). Domstolen talar inte uttryckligen om informationsfrihet vilket den dock gör i ett senare avgörande som också gällde sökmotorer, se EU-domstolens dom den 24 september 2019 i mål C-136/17 (G.C. and others) ECLI:EU:C:2019:14, p. 68.

²⁶ EU-domstolens dom den 24 september 2019 i mål C-136/17 (GC and Others) ECLI:EU:C:2019:14, p. 68.

uppgifterna erhöjls samt hur tillförlitliga dessa är. I tillägg därtill menar EU-domstolen att den personuppgiftsansvariges möjligheter att vidta mildrande (riskbegränsande får man anta avses) åtgärder, ska beaktas.²⁷ Det framstår som svårt att tillämpa dessa kriterier fullt ut vid bedömning av en sådan "masspublicering" som görs i söktjänster såsom Lexbase där ingen egentlig redaktionell behandling sker innan publicering. Mer troligt är att detta avgörande har betydelse för den bedömningen som ska göras i det enskilda fallet t.ex. publiceringen av en brottmålsdom om en känd person.

3.5 Den rättspolitiska frågan — respekten för medlemsstaternas grundlagar

EU-rätten har enligt EU-domstolens praxis företrädare framför nationell rätt, inklusive bestämmelser i medlemsstaternas grundlagar, om den nationella rätten hindrar EU-rättens enhetlighet och effektivitet.²⁸ Bestämmelserna i artikel 85 är riktade till den nationella lagstiftaren och har karaktären av direktivsbestämmelser och ger medlemsstaterna ett visst utrymme att göra egna avvägningar mellan integritetsskyddet och yttrande- och informationsfriheten. Vidare gäller enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 4.2 i fördraget att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet såsom den kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Inom ramen för Europakonventionen ges konventionsstaterna motsvarande utrymme enligt den doktrin om "margin of appreciation" som utvecklats i Europadomstolens praxis.²⁹

EU-domstolen har dock vid flera tillfällen underkänt medlemsstaternas lagstiftning när lagstiftningen har medfört ej godtagbara begränsningar av rätten till privatliv eller skydd för personuppgifter. Det är därför inte troligt att EU-domstolen kommer att göra en annan bedömning i Lexbase-fallet eller att beakta att tillämpningen av data-skyddsförordningen i detta fall kommer att medföra att svenska grundlagar kan behöva åsidosättas av den svenska domstolen.

Det som möjligen återstår att se är hur tydligt EU-domstolen kommer att formulera ett uttalande om det förhållande att de svenska mediegrundlagarna inte tillåter proportionalitetsbedömning. Ett mer begränsat eller generellt uttalande kan möjligen av svenska lagstiftaren tas för stöd för att inte hela grundlagsmodellen underkänns. EU-domstolen har dock, till skillnad mot Europadomstolen, inte som vana att tillämpa en försiktighetsprincip i frågor som dessa.

²⁷ Se EU-domstolens dom den 14 februari 2019 i mål C-345/17 ECLI:EU:C:2019:727, p. 65–66 med hänvisning till Europadomstolens dom den 27 juni 2017, Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland.

²⁸ Se exempelvis EU-domstolens dom den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvias Republikas Saeima) ECLI:EU:C:2021:504, p. 135 med där angivna hänvisningar.

²⁹ Se Törngren, Integritetsskydd i nya perspektiv, I Ord och rätt. Festskrift till Hans-Gunnar Axberger s. 612.

Den svenska lagstiftaren har haft en annan uppfattning än EU-domstolen. I lagstiftningsärenden angående ändringar i mediegrundlagarna har den svenska lagstiftaren påpekat att Sverige inte har överlåtit beslutanderätt till EU i frågor som rör principer för statskicket, vilket framgår av 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen. I förarbetena har Konstitutionsutskottet uttalat att det område som inte kan överlåtas med stöd av denna bestämmelse inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för statskicket utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskick och framhöll härvid offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.³⁰

Det är inte uteslutet att en svensk domstol eller myndighet skulle kunna stödja sig på bestämmelsen i 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen för att åsidosätta dataskyddsförordningen om dess tillämpning skulle medföra allvarliga inskränkningar av den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen eller några av de andra grundläggande principerna i mediegrundlagarna. I första hand lär dock domstolar och myndigheter försöka finna en tolkning och tillämpning som innebär att en normkonflikt inte uppkommer, genom s.k. unionskonform tolkning av svenska bestämmelser.

Principen om EU-rättens företräde såsom den tolkas av EU-domstolen tycks dock ha fått ett starkare genomslag i svenska domstolar på senare tid, vilket inte minst framgår av de beslut och domar som tagits av domstolar och myndigheter under våren 2024 och som nämnts (se avsnitt 1.2 ovan).

3.6 Sammanfattningsvis, EU-domstolens avgörande kan få konsekvenser för mediegrundlagarna

Sammanfattningsvis är det troligt att EU-domstolen kommer att bedöma att en verksamhet som den som Lexbases inte *i sig* utgör journalistiska ändamål men att den kan omfattas av den generella yttrande- och informationsfriheten som regleras i artikel 85.1. Det innebär troligen att dataskyddsförordningen som utgångspunkt ändå är fullt ut tillämplig men att det eventuella yttrande- och informationsintresse som finns kan beaktas inom en proportionalitetsbedömning exempelvis i en intresseavvägning enligt artikel 6.1 f. Det är dock inte uteslutet att publicering av enskilda brottmålsdomar kan bedömas utföras för journalistiska ändamål. EU-domstolen kommer med största sannolikhet överlämna bedömningarna i det enskilda fallet till Attundatingsrätt.

Att tillämpning av dataskyddsförordningen kan komma i konflikt med svenska grundlagar kommer EU-domstolen troligen anse sakna

³⁰ Bet. 1993/94:KU21 s. 27.

betydelse. Av stor betydelse för de svenska mediegrundlagarna är hur EU-domstolen kommer att uttrycka detta. Det är troligt att domstolen begränsar sig till att uttala sig om det enskilda fallet men det går inte att utesluta att domstolen väljer att uttrycka sig på ett sätt som kan få stora konsekvenser för regleringstekniken som används i mediegrundlagarna, exempelvis att nationella bestämmelser som helt utesluter proportionalitetsbedömning på det sätt om de svenska mediegrundlagarna gör inte är förenliga med EU:s rättighetsstadga.

4 Offentlighetsprincipen under press

4.1 Nyttolkning av dataskyddssekretess vid utlämnade till grundlagsskyddad verksamhet

Det har varit en vanlig uppfattning att dataskyddssekretess enligt 21 kap. 7 § OSL inte kan tillämpas i de fall mottagaren har ett utgivningsbevis och att handlingar som t.ex. brottmålsdomar därför måste lämnas ut till verksamheten. Nu har emellertid flera tingsrätter i några ärenden gjort en annan bedömning vid begäran om utlämnande av ett omfattande antal brottmålsdomar och förundersökningar och konstaterat att dataskyddssekretess gäller trots att mottagaren har utgivningsbevis. I några av de nämnda fallen har de begärda handlingarna lämnats ut om mottagaren har bedömts behandla uppgifterna för journalistiska ändamål och med sekretessförbehåll om att uppgifterna endast får användas i journalistisk verksamhet. I åtminstone ett fall har tingsrätten gjort denna bedömning efter att ha konstaterat att rättsläget är sådant att dataskyddsförordningens regler innebär att svensk rätt måste sättas åt sidan men att detta ska ske med största försiktighet.³¹

Samma bedömning har Kammarrätten i Stockholm gjort avseende Åklagarmyndighetens beslut om att inte lämna ut vissa handlingar i två brottmålsärenden. Kammarrätten hänvisar härvid till principen om unionsrättens företräde och EU-domstolens praxis som innebär att en avvägning måste göras i varje enskilt fall mellan det integritetsskyddsintresse som kommer till uttryck genom dataskyddsförordningen och de grundlagsskyddade rättigheter som gäller för innehavare av frivilliga utgivningsbevis och som återfinns i TF och YGL.³² I skrivande stund är det inte klart om kammarrättens dom kommer att överklagas. Flera liknande beslut lär dock komma och frågan bör rimligen komma på de högsta instansernas bord inom kort.

4.2 Otydlighet i bestämmelse om dataskyddssekretess

Bestämmelsen om s.k. dataskyddssekretess i 21 kap. 7 § OSL som har bedömts av tingsrätterna och kammarrätten innebär att sekretess gäller för personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, data-

³¹ Se Malmö tingsrätts beslut 2024-01-23, TMA 2024-56-4 och Skellefteå tingsrätts beslut 2024-02-27 TSK 2024/43.

³² Kammarrätten i Stockholms dom 2024-03-13 i mål 602-23.

skyddslagen, eller 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen).

Om mottagaren avser att behandla uppgifterna bl.a. för journalistiska ändamål m.m. enligt artikel 85.2 dataskyddsförordningen eller på annat sätt som har stöd i dataskyddsförordningen sker mottagarens behandling inte i strid med förordningen. Enligt 1 kap. 7 § dataskyddslagen ska emellertid dataskyddsförordningen inte tillämpas om tillämpningen av dataskyddsförordningen kommer i konflikt med mediegrundlagarna, oavsett om behandlingen sker för journalistiska ändamål m.m. eller inte.

Bestämmelserna i 1 kap. 7 § dataskyddslagen och 21 kap. 7 § OSL ger upphov till vissa oklarheter när de läses tillsammans. Den tolkning som ligger närmast till hands är att om mottagarens personuppgiftsbehandling omfattas av grundlagsskydd ska varken dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen tillämpas förutsatt att den aktuella tillämpningen kommer i konflikt med mediegrundlagarna.

Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL kan även tolkas enligt ordalydelsen som att det är tillräckligt att mottagarens behandling kan antas strida mot en av de uppräknade lagarna eftersom uppräknningen inte är kumulativ. Det skulle med en sådan tolkning vara tillräckligt att behandlingen inte är förenlig med dataskyddsförordningen.³³ Även om det skulle få samma resultat som de senaste domarna utan att normkonflikt uppstår, framstår tolkningen inte som förenlig med den ursprungliga tanken med bestämmelsen. Bestämmelsen borde därför förtydligas.

4.3 EU-domstolen ställer långtgående krav vid utlämnande av allmänna handlingar

Flera av tingsrätterna och kammarrätten har i sina bedömningar av dataskyddssekretess hänvisat till EU-domstolens dom *Latvijas Republikas Saeima*³⁴. I domen konstaterar EU-domstolen bl.a. att bestämmelser om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar måste balanseras mot integritetsskyddet i en proportionalitetsbedömning, vilket för övrigt framgår av artikel 86 dataskyddsförordningen. Varken allmänhetens tillgång till allmänna handlingar enligt artikel 86 eller informationsfriheten enligt artikel 85 ger enligt EU-domstolen stöd för att person-

³³ I bedömningen av dataskyddsförordningen måste självfallet beaktas om behandlingen utförs för journalistiska ändamål m.m. Även om EU-domstolen i Lexbase-målet skulle komma fram till att de svenska mediegrundlagarna har stöd i den generella yttrande- och informationsfriheten som avses i artikel 85.1, torde det inte innebära ett undantag från kravet på att göra en proportionalitetsbedömning eller att sådan omfattande behandling av brottmålsdomar anses förenligt med dataskyddsförordningen (se ovan). Mottagarens behandling skulle därför troligen strida mot dataskyddsförordningen och dataskyddssekretess enligt svensk rätt gälla.

³⁴ EU-domstolens dom den 22 juni 2021 i mål C-439/19 (Latvijas Republikas Saeima) ECLI:EU:C:2021:504. Se Reichel, EU-domstolens dom C-439/19 B EU:C:2021:1054 Stora avdelningen: Utrymmet att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i allmänna handlingar som hålls tillgängliga för allmänheten, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2022 nr 1, s. 117–130.

uppgifter från myndigheter (i det aktuella fallet s.k. prickningar registrerade i myndighetsregister efter trafikförseelser) lämnas ut till vem som helst utan att den som begär uppgifterna behöver visa ett särskilt intresse av uppgifterna.

Slutsatsen från domen har bekräftats av EU-domstolen i en nyligen meddelad dom, *Endemol Shine Finland Oy*³⁵, vilken avsåg begäran om utlämnande av allmänna handlingar för bakgrundskontroll av en person som deltog i ett uttagningsprov. Domstolen fann att inte heller muntligt utlämnande av uppgifter från en domstols register över brottmålsdomar är förenligt med dataskyddsförordningen om inte mottagaren kan visa ett särskilt intresse av att få uppgifterna.

EU-domstolens avgörande leder till vissa frågor kring förhållandet mellan dataskyddsförordningen och offentlighetsprincipen enligt andra kapitlet tryckfrihetsförordningen.

För det första framstår det som om kravet på att den som begär tillgång till allmänna handlingar måste visa att denne har ett särskilt intresse är svårt att förena med det s.k. *frågeförbudet* i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen. Frågeförbudet innebär att en myndighet inte får efterforska vem som begär att få ta del av en allmän handling eller för vilket syfte begäran görs, såvida inte det behövs för att avgöra om det finns hinder för utlämnandet. Frågor får enligt förarbetena endast ställas om det finns någon konkret omständighet kring sökandens begäran som gör att det kan antas att sökanden kommer behandla uppgifterna i strid med dataskyddsförordningen, t.ex. vid massuttag eller s.k. selekterade uttag.³⁶ Det tycks inte endast vara ett krav på att sökanden måste ange vad uppgifterna ska användas till utan även att denne på något sätt måste kunna visa det. Det framstår som tveksamt om kravet kan ställas så lågt att det går att förena med den praxis som utvecklats kring frågeförbudets tillämpning vid sekretessbedömningar enligt 21 kap. 7 § OSL, dvs. att det ”särskilda intresset” i första hand kan framgå av antaganden om mottagarens behandling av de utlämnade uppgifterna, baserade på omständigheterna vid begäran.

För det andra är det inte klart vad EU-domstolen avser med *särskilt intresse*. Avsikten är troligen att det ”särskilda intresset” måste fastställas för att en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet ska kunna göras av den utlämnande myndigheten. Ett tänkbart alternativ är att domstolen avser att det ska vara sådana syften som i regel förknippas med allmänhetens rätt till insyn såsom granskning av myndigheternas verksamhet, möjliggöra allmän debatt och bidra till den fria åsiktsbildningen. Ett annat alternativ, är alla syften som kan motivera inskränkning i rätten till skydd för personuppgifter enligt EU:s rättighetsstadga, ”mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”

³⁵ EU-domstolens dom den 7 mars 2024 i mål C-740/22 (*Endemol Shine Finland Oy*) ECLI:EU:C:2024:216.

³⁶ Prop. 2017/18:105 s. 135 ff.

(artikel 52.1). Ett tredje alternativ, som möjligen är mindre tänkbart, är att domstolen avser i princip all behandling som är förenlig med dataskyddsförordningen vilket motsvarar den bedömning som ska göras enligt 21 kap. 7 § OSL. Enligt den praxis som har utvecklats under årens lopp i svenska domstolar vid tillämpningen av 21 kap. 7 § OSL har utlämnande exempelvis tillåtits för marknadsföring, forskning, journalistik, användning i domstolsprocesser och privat bruk.³⁷

För det tredje tydliggör EU-domstolens avgörande i *Endemol Shine Finland Oy* att dataskyddsförordningen är tillämplig även vid muntligt utlämnande av uppgifter från allmänna handlingar. Det bör rimligen innebära att *alla former av utlämnande*, dvs. även på papper eller att på plats ta del av en allmän handling, måste bedömas enligt dataskyddsförordningen och med en proportionalitetsbedömning. Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL gäller visserligen oavsett sättet för utlämnandet men eftersom den hittills rådande uppfattningen har varit att dataskyddsförordningen (till vilken 21 kap. 7 § OSL hänvisar) inte är tillämplig vid sådant utlämnande av allmänna handlingar som är en skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen,³⁸ kan man anta att sekretessprövningen vid muntligt utlämnande, utlämnade på papper eller på plats sällan har omfattat en prövning av om mottagarens behandling är förenlig med dataskyddsförordningen. Som man får tolka EU-domstolen ska bedömningen av mottagarens "särskilda intresse" inte bara göras vid massuttag eller selekterade uttag utan även vid varje utlämnande, dvs. även av enstaka handlingar.³⁹

De nämnda avgörandena från EU-domstolen gäller prövning av om den nationella lagstiftningen är förenlig med dataskyddsförordningen och antingen ger utrymme i en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet eller i sig innebär en lämplig proportionalitetsbedömning. Den personuppgiftsansvarige kan dock inte förlita sig på en generell proportionalitetsbedömning utan måste tillämpa dataskyddsförordningen och de kompletterande bestämmelserna i nationell rätt. Proportionalitetsbedömning är så att säga inbyggd i dataskyddsförordningen eller ska vara inbyggd i den nationella lagstiftningen.

Vid myndigheternas utlämnande av allmänna handlingar, liksom vid mottagarens behandling av personuppgifter i de utlämnande handlingarna, kan finalitetsprincipen i artikel 5.1 b innebära särskilda begränsningar. Personuppgifter i allmänna handlingar är sällan insamlade för att lämnas ut till söktjänster för vidareanvändning av okända mottagare. Finalitetsprincipen kan emellertid begränsas genom nationell lagstiftning men förutsätter särskilda skyddsåtgärder och en lämplig proportionalitetsbedömning (se artikel 23).

³⁷ Se sammanställning av rättspraxis i Öman, Kommentar till 21 kap. 7 § OSL, Data-skyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar. JUNO Version 2b, publicerad 2023.

³⁸ Se 1 kap. 7 § dataskyddslagen. Se prop. 2017/18:105 s. 43.

³⁹ Notera att den nämnda domen från Kammarrätten i Stockholm (mål 6027-23) inte avsåg ett massuttag utan endast vissa handlingar i två brottmålsärenden.

5 Vart ska detta leda?

5.1 Konsekvenser för söktjänster med utgivningsbevis

Det är relativt enkelt att konstatera att söktjänster med omfattande samlingar av brottmålsdomar och andra integritetskänsliga handlingar från domstolar och myndigheter har lite att göra med den yttrande- och informationsfrihet som traditionellt har utövats inom ramen för mediegrundlagarna.

Söktjänster med allmänna handlingar saknar dock inte yttrande- och informationsintresse. De utgör viktiga verktyg för bl.a. journalister och annan granskande verksamhet vilka annars har att i egen regi sammanställa allmänna handlingar från ett stort antal domstolar och myndigheter. Den typen av söktjänster som vänder sig till sådana grupper kan vara förenlig med dataskyddsförordningen men som en följd av den kommande prövningen i EU-domstolen kan det komma att ställas krav på att söktjänsten endast används för berättigade ändamål och andra skyddsåtgärder. Utlämnande av brottmålsdomar och andra allmänna handlingar kan redan enligt gällande rätt lämnas ut med sekretessförbehåll exempelvis om att uppgifterna endast får behandlas i enlighet med dataskyddsförordningen.⁴⁰

Utöver behovet för den samhällsgranskande verksamheten har söktjänster idag stor betydelse för bakgrundskontroller. Sådan användning har uppenbarligen ett mindre yttrande- och informationsintresse men utgör inte desto mindre ett viktigt samhällsintresse och ett värdefullt verktyg för att motverka risker för den egna verksamheten men också för att skydda samhällsviktig verksamhet mot bl.a. infiltration av kriminella organisationer.

En berättigad fråga är därför hur dessa intressen och behov tillgodoses om söktjänsterna inte längre omfattas av grundlagsskyddet och därför troligen måste upphöra eller i vart fall begränsa sin verksamhet. Det kan vara lämpligt att tillhandahållandet och användningen av uppgifter från söktjänster regleras med stöd av kompletterande bestämmelser i nationell lag.

Hur detta ska göras finns det inte utrymme för att här gå närmare in på men det saknas inte förebilder i andra regelverk som möjligen kan ge vägledning. Utlämnande av kreditupplysningar och kravet på berättigat behov enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) kan vara en sådan förebild. Vad gäller domstolarnas och myndigheternas utlämnande av allmänna handlingar till söktjänster kan bestämmelsen om dataskyddssekretess i 21 kap. 7 § OSL behöva justeras och förtydligas (se avsnitt 4.2). En lämplig kompletterande åtgärd kan även vara att inrätta en centraliserad tjänst för elektroniskt utlämnande av brottmålsdomar. Det skulle kunna möjliggöra bättre bedömningar av det intresse som uppges av den begärande och t.ex. maskning av direkt utpekande personuppgifter när sådana inte behövs för den planerade användningen. Den av Leverantörskontrollutredningen nyligen före-

⁴⁰ Se 10 kap. 4 § OSL. Se även Skellefteå tingsrätts beslut 2024-02-27, TSK 2024/43.

slagna lösningen för centraliserade bakgrundskontroller av anbudsgivare i offentliga upphandlingar kan möjligen vara en modell att använda i andra sammanhang när företag behöver göra bakgrundskontroller. Förslaget innebär att Bolagsverket på uppdrag av en upphandlande myndighet kontrollerar bl.a. brottmålsdomar och bedömer relevans av eventuella uppgifter i den innan information lämnas ut till den upphandlande myndigheten.⁴¹

5.2 Konsekvenser för mediegrundlagarnas tillämpning

De svenska domstolarnas ändrade praxis och den kommande prövningen i EU-domstolen tycks medföra en ny syn på mediegrundlagarna och grundlagarnas förhållande till rätten till skydd för privatlivet och personuppgifter. En rättslig prövning har i och för sig varit väntad sedan länge men för svensk del är det lämpligare om gränsdragningen kan lösas i ett lagstiftningsärende efter ett sedvanligt utredningsarbete, remisshantering och riksdagsbehandling.⁴²

Ett sådant arbete kommer också att utföras i den pågående utredningen Ju 2023:21 och den efterföljande hanteringen av utredningens förslag.⁴³ Utredningens uppdrag om inskränkningar av grundlagskyddet för söktjänster avseende vissa former av integritetskänsligt offentliggörande av brottsuppgifter och vissa kontaktuppgifter, ska redovisas senast den 15 november 2024. Utredningens förslag kommer, får man anta, avse en utvidgning av de befintliga delegationsbestämmelserna i 1 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen. I arbetet ligger komplicerade avgränsningar av det område som ska undantas, vilket inte minst visas av debatten kring de två första förslagen till delegationsbestämmelse avseende brottsuppgifter vilka avisades av Konstitutionsutskottet.

Med utvidgade delegationsbestämmelser skulle den mest akuta konflikten med EU-rätten troligen kunna lösas. Men, beroende på hur EU-domstolen i det kommande avgörandet formulerar sina slutsatser, kan det inte uteslutas att det kommer att medföra behov av ytterligare förändringar i mediegrundlagarna än utvidgade delegationsbestämmelser. Det grundläggande problemet med avsaknaden av proportionalitetsbedömning i mediegrundlagarna kvarstår för de publiceringar som inte kommer att omfattas av delegationsbestämmelserna. Vidare gäller kravet på proportionalitetsbedömning inte bara i förhållande till integritetsskyddet utan även i förhållande till andra grundläggande rättigheter.

⁴¹ Se SOU 2023:43 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.

⁴² Se Heimer och Törngren, *Dataskyddsreformen från ett svenskt perspektiv. I Dataskyddet 50 år — historia, aktuella problem och framtid (2023)*, s. 281 ff., se s. 299.

⁴³ Dir. 2023:145 Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

Även utan ändringar i mediegrundlagarna kan ett utrymme för proportionalitetsbedömning vid konflikt mot integritetsskyddet komma att gälla med stöd av det kommande avgörandet från EU-domstolen i Lexbase-målet. I princip torde en sådan proportionalitetsbedömning krävas även när integritetsskyddet kommer i konflikt med andra grundläggande rättigheter (jfr artikel 52 EU:s rättighetsstadga).

Ett sätt att undvika normkonflikt med EU-rätten och mediegrundlagarna när det gäller frågor som har begränsad koppling till yttrande- och informationsfriheten är att i stället för att uttryckligen åsidosätta svensk grundlag göra en s.k. ”EU-rättskonform” nytolkning av grundlagarnas syfte såsom de uttrycks i de inledande bestämmelserna (”att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande”) och hävda att brottsuppgifter i söktjänsterna har ”inte med yttrandefrihet att göra”. En sådan tolkning har dock inte ansetts möjlig sedan reklamundantaget infördes och kan framstå som främmande med tanke på att riksdagen två gånger har underkänt delegationsbestämmelser för brottsuppgifter i söktjänster med motiveringen att förslaget var för oprecist och ger alltför stort utrymme för tolkning. Det skulle kunna innebära att tillämpningen inte blir förutsebar och att den föreslagna begränsningen av grundlagsskyddet blir mycket bredare än vad som avsetts.⁴⁴

5.3 *Har mediegrundlagarna fått ett nytt materiellt undantag genom praxis?*

Den praktiska konsekvensen av de domar och beslut som tagits under våren 2024 är att skyddet enligt mediegrundlagarna kan sägas ha fått ännu ett materiellt undantag när det handlar om behandling av personuppgifter.

Oavsett utredningens kommande förslag har det i rättspraxis, om den står sig, etablerats en princip som innebär att grundlagarnas tillämpningsområde inskränks utifrån en syftestolkning baserad på den kontinentala synen på hur grundläggande rättigheter ska balanseras mot varandra. Den nationella lagstiftaren ges visserligen ett visst utrymme i arbetet med att förena rätten till integritet med yttrande- och informationsfriheten men kravet på proportionalitetsbedömning är troligen så grundläggande att det inte kan frångås.

Det betyder att grundlagsskydd för behandlingen av personuppgifter förutsätter — utöver att behandlingen ska omfattas av grundlagarnas formella och materiella tillämpningsområde (se avsnitt 2 ovan) — att behandlingen ska utföras för sådan yttrande- och informationsfrihet som enligt EU-rätten och i en proportionalitetsbedömning har företräde framför skyddet för privatlivet och personuppgifter. Formuleringen från dataskyddsförordningen om journalistiska ändamål m.m. kan därför komma att i praktiken innebära ny materiell begränsning av mediegrundlagarnas tillämpningsområde, vilket i så-

⁴⁴ Jfr bet. 2021/22:KU14, s. 30.

dana fall ligger nära den syftestolkning av grundlagarna som tidigare har gjorts avseende bl.a. viss kommersiell marknadsföring.

En sådan materiell begränsning kommer att gälla oavsett de ändringar i mediegrundlagarna som den pågående utredningen kan komma att föreslå. En förutsättning är förstås att EU-domstolen bekräftar en sådan tolkning i Lexbase-målet, vilket den med största sannolikhet kommer att göra, och att inte Högsta förvaltningsdomstolen eller Högsta domstolen vågar sig på att åsidosätta EU-rätten med hänvisning till att Sverige inte överlåtit mandat till EU på detta område.

Om kravet på proportionalitetsbedömning slår igenom på det grundlagsskyddade området har vi fått en av de största förändringarna av den svenska regleringsmodell som gäller för mediegrundlagarnas tillämpningsområde sedan förra sekelskiftet då reklammeddelanden som används som led i ett bedrägeribrott i rättspraxis ”inte ansågs ha något med yttrandefrihetens gränser att göra” och att tryckfrihetsförordningen därför inte var tillämplig.⁴⁵

⁴⁵ Se Axberger, Kommentarer till yttrandefrihetsgrundlagen 1 kap. 14 § Karnov (JUNO) besökt 2024-03-05 med där angivna hänvisningar till bl.a. NJA 1900 s. 528 och NJA 1905 s. 364.