

# DIGITALA PERSONLIGHETSTJÄNSTER

## – något om skyddet för personuppgifter utifrån ett konstitutionellt perspektiv\*

av Jaan Paju\*\*

Universitetslektor i statsrätt och docent i europarätt vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

---

Kommersiella söktjänster som tillhandahåller och paketerar personuppgifter åtnjuter grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), givet att de har erhållit utgivningsbevis. Rätten till skydd för personuppgifter har fått stå tillbaka till fördel för yttrandefriheten. Det förhåller sig dock så att den europeiska rättsutvecklingen under senare år allt starkare betonat integritetsskyddet, med avgöranden som utmanar den obegränsade tillgängligheten av sådana uppgifter. EU-domstolen och Europadomstolen har i detta sammanhang framhåvt att kommersiella söktjänster som exploaterar personuppgifter måste balanseras mot rätten till skydd för personuppgifter och rätten till privatliv. Någon sådan balansering föreskrivs inte i YGL.

Högsta domstolen beslutade i mars 2023 att återförvisa ett mål om integritetskränkning genom kommersiell publicering av personuppgifter. Detta öppnade upp för en nationell rättsutveckling där balansen mellan GDPR och yttrandefrihet är i fokus. Även om det i det aktuella målet nåddes en förlikning, är frågan om integritetsskydd och yttrandefrihet fortsatt relevant, med flera klagomål till Integritetsmyndigheten. Vidare avvisade riksdagen under våren 2022 regeringens förslag om att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som publicerar personuppgifter om lagöverträdelser. Förhållandet mellan svensk rätt och europarätt, liksom hur man ska hantera motsatsförhållandet mellan dem är fortsatt högaktuell.

---

### 1. Inledning

När man söker efter en persons telefonnummer eller adress på internet får man allt som oftast veta betydligt mer än vad man efterfrågat. De kommersiella söktjänsterna som tagit vid efter telefonkatalogen länkar sedan många år ihop offentligt tillgängliga personuppgifter till en nästintill heltäckande överblick av en individs yrkes- och familjeliv. Många erhålls gratis, annat

---

\* Artikeln har *peer review*-granskats.

\*\* Författaren vill särskilt tacka docent Hedvig Bernitz, Stockholms universitet och den anonyma granskaren för värdefulla synpunkter på tidigare utkast. Ett varmt tack till Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning för det stöd som erhållits vid utarbetandet av artikeln.

får man betala för. Genom att många av dessa söktjänster sökt och erhållit utgivningsbevis har de erhållit enligt yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) (YGL) grundlagsskydd.

Fram till våren 2023 har dessa kommersiella söktjänsters affärsidé ansetts falla, mer eller mindre oemotsagd,<sup>1</sup> inom yttrandefrihetens hägn. Integritetsaspekterna har fått stå tillbaka för yttrandefriheten då yttrandefrihetsgrundlagarna saknar en balansering mellan dessa två intressen.<sup>2</sup> Att det kommer förbli så är emellertid inte självklart då rättsutvecklingen på det europarättsliga planet kommit att utvecklas i en alltmer integritetsbefrämjande riktning. EU-domstolen fann sommaren 2021 i mål C-439/19 *B*, att dataskyddsförordningen (GDPR),<sup>3</sup> inte möjliggjorde för Lettland att ”hänga ut” bilister som blivit prickade för administrativa överträdelse i det allmänt tillgängliga nationella fordons- och förarregistret. En likartad frågeställning aktualiseras i den begäran om förhandsavgörande i mål C-740/22, *Endemol Shine Finland* som inkommit i december 2022 från Östra Finlands hovrätt till EU-domstolen.<sup>4</sup> Europadomstolen har å sin sida funnit i *L.B. v. Hungary*, ett mål som har stora likheter med EU-domstolens avgörande i *B*, att det ungerska skatteverkets policy att i en allmänt tillgänglig databas offentliggöra personer som har skatteskulder inte är förenligt med rätten till privatliv som följer av artikel 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR).<sup>5</sup> EU-domstolens och Europadomstolens avgörande i samma rättsfråga i *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy* pekar båda i riktning att det faktum att kommersiella söktjänster exploaterar personuppgifter är en avgörande parameter som är att beaktas vid en balansering.<sup>6</sup> Medan EU-domstolen överlät balanseringen åt den nationella domstolen slog Europadomstolen fast att en söktjänst som slår mynt av allmänhetens nyfikenhet har

<sup>1</sup> Hans-Gunnar Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna – rättigheter och gränser för medier och medborgare*, 5 uppl. 2023 s. 220 ff., Carl Fredrik Bergström och Mikael Ruotsi, *Grundlag i gungning – En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2018:1, s. 176.

<sup>2</sup> Hedvig Bernitz och Wiweka Warnling Conradsson, *En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet*, 6 uppl. 2019 s. 177.

<sup>3</sup> 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/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016.

<sup>4</sup> Mål C-740/22 Begäran om förhandsavgörande framställd av Östra Finlands hovrätt (Finland) den 2 december 2022 – *Endemol Shine Finland Oy*, EUT C 63, 20.2.2023.

<sup>5</sup> *L.B. v. Hungary* (application no. 36345/16) dom den 9 mars 2023.

<sup>6</sup> Mål C-73/07 *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, EU:C:2008:727, respektive *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (application No. 931/13) dom den 27 juni 2017.

ett svagt allmänintresse vid en balansering. Det senaste avgörandet, *Hurbain*,<sup>7</sup> från 4 juli innevarande år bekräftar den inslagna vägen när Europadomstolen finner att, fastän det rör sig om journalistisk verksamhet i dess renaste form, är den ändå att balanseras, när det rör sig om digitala arkiv som riskerar att exponera personer.

Det tycks här röra sig om en parallell europarättslig utveckling vad avser rätten till privatliv enligt EKMR och rätten till skydd för personuppgifter enligt GDPR. En utveckling där yttrandefriheten inte är given utan som genom en omfattande genomlysning är att balanseras mot rätten till privatliv.

Det är i ljuset av denna utveckling därför särskilt intressant att notera att Högsta domstolen, HD, den 21 mars 2023 ogillade Svea hovrätts beslut att inte bevilja prövningstillstånd vad avser frågan om en potentiell integritetskränkning föreligger när personuppgifter tillgängliggörs på internet av en kommersiell söktjänst.<sup>8</sup> Målet rörde en privatperson som stämt webbplatsen mrkoll.se och begärt att hans personuppgifter skulle raderas och databasens utgivningsbevis återkallas. Klaganden hävdade att informationen som publicerats i databasen skadade hans anseende och möjligheter att få jobb. I enlighet med gällande svensk nationell rätt konstaterade Stockholms tingsrätt att GDPR inte är tillämplig om en publicering av personuppgifter faller under tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF) eller YGL. Då söktjänsten omfattades av det frivilliga grundlagsskyddet fann tingsrätten att reglerna i YGL var istället att tillämpas. Härvid konstaterade tingsrätten att det inte finns något undantag från grundlagsskyddet för information om i domstolsavgöranden som publiceras i en söktjänst om privatpersoner.<sup>9</sup> Svea hovrätt kom inte att bevilja prövningstillstånd.<sup>10</sup> Det faktum att HD, vid sin bedömning om prövningstillstånd borde beviljats, beslutade att återförvisa målet till Svea hovrätt öppnade upp för en nationell rättsutveckling vad avser frågan om att börja finna en balanspunkt mellan GDPR och yttrandefrihet i ljuset av en europarätt som går i en integritetsbefrämjande riktning. Under maj 2023 nådde emellertid mrkoll.se och klaganden förlikning och denne står inte längre att finna i databasen. Rättsfrågan är dock fortsatt högaktuell, inte minst då Integritetsmyndigheten, bara under 2023, tagit emot klagomål från 35 personer som vill, men inte har blivit borttagna från mrkoll.se.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> *Hurbain v. Belgium* (application no. 57292/16) dom den 4 juli 2023.

<sup>8</sup> Högsta domstolens beslut den 21 mars 2023 i mål nr Ö 3743–22.

<sup>9</sup> Stockholms tingsrätt dom den 2 mars 2022 i mål T 698-20.

<sup>10</sup> Svea hovrätts beslut den 5 juni 2022 i mål T 3901-22.

<sup>11</sup> Mrkoll-målet ställs in: "En bisarr situation", SVT Nyheter 26 maj 2023, <https://www.svt.se/kultur/mrkoll-malet-stalls-in> (besökt 29 september 2023).

Rättsfrågan är vidare högaktuell med tanke på att riksdagen röstade, våren 2022, ned regeringens grundlagsförslag om att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse genom att utöka möjligheten att gå utanför YGL genom delegationsbestämmelsen i 1 kap. 20 § YGL.<sup>12</sup>

Det nyligen avkunnade Verifiera-målet illustrerar väl det förhållande när personuppgiftsbehandling faller utanför grundlagsskyddet.<sup>13</sup> Kammarrätten fann i målet att delegation ska ske enligt 1 kap. 20 § YGL då Verifieras söktjänst omfattade personuppgifter som rör hälsa. En bedömning var därför att göras enligt GDPR och lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).<sup>14</sup> Vad avser personuppgifter om lagöverträdelse eller uppgifter av svagt allmänintresse, som exempelvis ålder, civilstånd, bilinnehav, bolagsengagemang, finns inte, enligt 1 kap. 20 § YGL, någon motsvarande möjlighet till rättslig prövning enligt GDPR och dataskyddslagen. Sådana personuppgifter omfattas istället av grundlagsskyddet i YGL.

Nuvarande rättsläge med en integritetsfrämjande utveckling på det europarättsliga planet lyfter flera intressanta frågeställningar om yttrandefrihet, journalistisk verksamhet, skyddet för personuppgifter, rätten till privatliv men också europarättens roll, dess genomslag, frågan om företrädare framför svensk grundlag om och när ett rättsligt motsatsförhållande är för handen.

Inledningsvis presenteras det rättsliga landskapet där YGL spelar huvudrollen för den nationella regleringen av kommersiella söktjänster. Yttrandefriheten ställs här i relation till den integritetskränkning ett offentliggörande av personuppgifter av svagt allmänintresse kan utgöra. Därefter redogörs för hur dessa motstående intressen balanseras i YGL. Efter den nationella konstitutionella genomlysningen läggs ett europarättsligt raster där såväl som unionsrätten som EKMR analyseras. Givet utfallet av denna analys, som konstaterar att nationell grundlag och europarätt står i ett motsatsförhållande till varandra, diskuteras den svenska hållningen att svensk rätt, oaktat sådant förhållande, har företräde. Denna nationella hållning aktualiserar dels frågeställningen om europarättens ställning och genomslag, dels hur man har att

<sup>12</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-andamalsenligt-skydd-fortryck--och\\_H901KU14](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-andamalsenligt-skydd-fortryck--och_H901KU14) (besökt 29 september 2023).

<sup>13</sup> Kammarrätten i Stockholm, dom den 22 juni 2023 i mål nr 1128-23.

<sup>14</sup> Företaget Verifiera tillhandahöll en söktjänst, som omfattades av företagets utgivningsbevis, för avgöranden av förvaltningsdomstol i mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Kammarrätten fastställde förvaltningsrättens dom och fann att en personuppgiftsbehandling, som inte omfattades av grundlagsskyddet, inte kunde anses ske för journalistiska ändamål enligt 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen och att personuppgiftsbehandlingen således var i strid med artikel 9 GDPR.

förstå den uppkomna situationen i ljuset av 10 Kap. 6 § RF som slår fast att statsskickets grunder inte kan bli föremål för befogenhetsöverföring till EU. Genomlysningen avslutas med en de lege ferenda-diskussion om den svenska yttrandefrihetens yttre ramar i ljuset av rätten till skydd för personuppgifter och rätten till privatliv.

## 2. Offentlighetsprincipen som förutsättning för kommersiella söktjänster

### 2.1 Inledning

Det finns sedan telefonkatalogens död en uppsjö av hemsidor, kommersiella söktjänster, som exempelvis Lexbase, mrkoll.se, Eniro.se, Hitta.se, etc. vars affärsidé bygger på de möjligheter som den svenska offentlighetsprincipen öppnar upp för och där digitaliseringen och länkningen av myndigheters allmänna handlingar lett till en mycket omfattande exponering av individers offentliga personuppgifter.

Söktjänsterna paketerar och sammanställer, genom en digital dammsugning, allmänna handlingar som exempelvis uppgifter om inkomst av tjänst, fastighetsbestånd, uppgifter ur brottsregister, uppgifter om familjeförhållanden, bilinnehav etc. till en nästintill heltäckande bild av en individs privat- och yrkesliv.

### 2.2 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen har sina rötter i 1766 års tryckfrihetsförordning vars 10 § talar om en tryckfrihet som är beroende av att ”uti alla archiver fri tillgång lemnas...”. Denna grundsats slås fortsatt fast i 2 kap. 1 § TF som föreskriver att var och en ska ha fri tillgång till allmänna handlingar.

*Olsson* och *Liljestrand* betecknar den svenska offentlighetsprincipen som en ”ögnasten i ett fritt rike”.<sup>15</sup> Denna ögnasten är dock inget rättsligt definierat begrepp utan kan sägas vara ett uttryck för att medborgarna ska ha största möjliga insyn i det allmännas verksamhet då lagstiftaren understryker i 1975-års grundlagsproposition att ”samhällsorganens verksamhet skall vara öppen för insyn från medborgarnas sida...” genom ”grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet”.<sup>16</sup> *Bergström* och *Ruotsi* menar att denna

---

<sup>15</sup> Anders R. Olsson och Lars-Gunnar Liljestrand (red.), *Till tryckfrihetens försvar: en ögnasten i ett fritt rike*, 2009.

<sup>16</sup> Prop. 1975/76:160 s. 23.

grundsats utgör dels grunden för demokrati men är också en förutsättning för allmänhetens förtroende för myndigheterna.<sup>17</sup>

Frågan är dock om upprätthållande av förtroendet för myndigheter och grunden för demokrati är i fokus när kommersiella söktjänster kopplar upp sig mot myndigheternas databaser för att ta del av allmänna handlingar som berör enskildas angelägenheter.

### 3. Den svenska regleringen av yttrandefriheten

#### 3.1 Inledning

Regeringsformen slår i dess portalparagraf 1 kap. 1 § RF fast att ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” 1974 års Regeringsform kom härigenom att uttryckligen fjärma sig från maktodelningsläran, som varit utgångspunkten för 1809 års RF.<sup>18</sup> Riksdagen kom att bli det centrala statsorganet och regeringen grundar sin ställning på riksdagens sammansättning och ansvar, i parlamentarisk ordning, inför riksdagen som är vald av folket.<sup>19</sup> Detta folkstyre säkerställs i portalparagrafen genom fri åsiktsbildning och allmänna och lika val, 1 kap. 1 § 2 st. RF.<sup>20</sup>

Rätten att yttra sig fritt, i tal, skrift och även handlingar är en princip som ofta återopas som en allmängiltig norm. *Hirschfeldt* slår fast att det inte var upplysningsfilosofernas tanke- och trosfrihet som var vägledande för svensk del vid införandet av 1766 års TF utan snarare en möjlighet till granskning och offentligt samtal.<sup>21</sup> Här kan man anta två perspektiv: det individuella perspektivet eller samhällsperspektivet.<sup>22</sup> *Strömberg* betonar yttrandefrihetens betydelse för upplysning och åsiktsbildning.<sup>23</sup> Yttrandefriheten utgör på så sätt, resonerar, *Liljestrand* och *Olsson*, en grundläggande pelare i ett demokratiskt samhälle och utgör en central del av individens frihet och möjlighet att uttrycka sina åsikter och idéer.<sup>24</sup> Det förhåller sig dock så att yttrandefrihetens värde och betydelse sträcker sig bortom det enskilda individen. *Wennberg*,

<sup>17</sup> Bergström och Ruotsi (not 1) s. 52 f.

<sup>18</sup> Fredrik Sterzel, *Författning i utveckling*, 2009 s. 16 ff.

<sup>19</sup> Om folkstyret: Wiweka Warnling Conradsson m.fl., *Statsrättens grunder*, 7 uppl., 2022 s. 49 f.

<sup>20</sup> Jfr prop. 1973:90 s. 91, se även Johan Hirschfeldt, Konstitutionellt yttrandefrihetsskydd i Sverige – konflikter och brytpunkter, i Bertil Wennberg och Kristina Örtengren (red.), *Fritt ord 250 år*, 2016 s. 591.

<sup>21</sup> *Ibid.* s. 601.

<sup>22</sup> Se vidare Ulf Petäjä, *Varför yttrandefrihet, om rättfärdigandet av yttrandefrihet med utgångspunkt från fem centrala argument i den demokratiska idétraditionen*, 2006 s. 174.

<sup>23</sup> Håkan Strömberg, *Tryckfrihetsrätt*, 14 uppl. 2003 s. 11.

<sup>24</sup> Olsson och Liljestrand (not 15) s. 9, jfr Mediekoncentrationskommitténs betänkande: ”Denna reglering är av oskattbart värde för att garantera det fria ordet...”, SOU 1999:30 s. 18.

*Eliasson* och *Regner* antar ett samhällsperspektiv när de konstaterar att yttrandefriheten är ouplösligt förenad med det demokratiska styrelsesättet.<sup>25</sup> *Eek* talar om en opinions- och tryckfrihet som är till ”nytta för samhället”.<sup>26</sup> Samhällsperspektivet syftar också till att främja en bred och mångsidig diskussion som möjliggör att samhället utvecklas genom att tillåta oliktankande och olika perspektiv att komma fram. *Axberger* för i detta sammanhang fram tanken att yttrandefriheten leder till att samhället härigenom kan bli självsanerande genom att möjliggöra kritik av auktoriteter och utmana etablerade normer.<sup>27</sup>

Yttrandefriheten är tätt sammanvävd med den grundläggande rättigheten att såväl sprida som ta emot information då yttrandefriheten kräver ett ständigt flöde av information: utan ett sådant flöde riskeras yttrandefriheten. *Hirschfeldt* uttrycker det som att offentlighetsprincipen och tryckfriheten utvecklats till att bli ”ett sorts tvillingpar i samhällslivets tjänst” där de ”förutsätter varandra för att växa”.<sup>28</sup> *Bergström* och *Ruotsi* lyfter i detta sammanhang fram den politiska vision som var för handen när justitieminister Geijer presenterade moderniseringen av offentlighetsprincipen: en korporativistisk framför en individualistisk syn på offentlighetsprincipen där företrädare för politiska partier, andra organisationer men kanske framförallt massmedia skulle komma att åberopa offentlighetsprincipen för att kunna yttra sig fritt och därigenom utöva kontroll av makten för folkets goda.<sup>29</sup> Ytterst rör det sig således om regeringsformens tanke om folksuveränitet som formar yttrandefriheten starka konstitutionella ställning i Sverige.<sup>30</sup>

### 3.2 YGL

Rätten till yttrandefrihet är närmare reglerad i 2 kap. 1 § RF men också genom två separata grundlagar: TF och YGL. Dessa grundlagar anger i identiska ordalag att syftet är att säkerställa fritt meningsutbyte, fri och allsidig upplysning och fritt konstnärligt skapande.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Bertil Wennberg, Marianne Eliasson och Göran Regner, *Yttrandefrihetsgrundlagen*, 3 uppl. 2003 s. 11.

<sup>26</sup> Hilding Eek, *Om tryckfriheten*, 1942 s. 323 ff. men även s. 261 där Eek talar om en tryckfrihet som genom författningen själv bildar en statsmakt.

<sup>27</sup> Axberger (not 1) s. 15, se också Petäjä (not 22) s. 174.

<sup>28</sup> Johan Hirschfeldt, 1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling, FT 1998 s. 2.

<sup>29</sup> Bergström och Ruotsi (not 1) s. 63 f.

<sup>30</sup> Jfr offentlighetsprincipens roll som lyfts fram i prop. 1975/76:160 s. 71 som uttrycker det som att ”[i] ett samhälle som vårt där den politiska makten bygger på mandat från folket är det givetvis nödvändigt att allmänheten kan få en sådan inblick...”

<sup>31</sup> Axberger (not 1) s. 38. På en punkt skiljer sig dock skrivningarna sig åt: rätten till allmänna handlingar har inte skrivits in i YGL utan denna rätt följer istället av TF då dess kap. 2 är generell



I och med den tekniska utvecklingen kom lagstiftaren genom YGL att vidga det grundlagsskyddade området till att omfatta även andra framställningsformer än det tryckta ordet då ”de nyare möjligheterna att förmedla yttranden till allmänheten [framstår] som minst lika betydelsefulla som trycktekniken”.<sup>32</sup> YGL:s grundlagsskydd omfattar i linje med detta därför ”mer moderna” framställningsformer som inspelningar, radio, tv men också ”vissa liknande överföringar”.<sup>33</sup> Efterhand har fokus skiftat, i och med den alltmer omfattande digitaliseringen, till sistnämnda framställningsform och då främst tillhandahållande ur databaser, något som definieras närmare i 1 kap. 4 § YGL.

YGL:s grundlagsskydd vad avser databaser tar huvudsakligen sikte på traditionella medieföretag såsom dagstidningar vid deras databasverksamhet. Det finns emellertid möjlighet, enligt 1 kap. 5 § YGL, till frivilligt grundlagsskydd för andra aktörer. Grundlagsskyddet kan på så vis utsträckas till alla som bedriver webbpublicering, däribland medieföretag som enbart verkar online men också söktjänster, bloggare, influencers givet att överföringarna utgår från Sverige, 1 kap. 3 § YGL och givet att innehållet i databasen bara kan ändras av den som driver verksamheten, YGL 1 kap. 4 §.<sup>34</sup> För att erhålla ett sådant utgivningsbevis krävs vidare enligt 1 kap. 5 § YGL utseende och anmälan av en utgivare genom en ansökan till Myndigheten för press, radio och tv. Vid prövningen av ansökan prövar myndigheten enbart att databasen uppfyller YGL:s kriterier för erhållande av utgivningsbevis: att den som har anmälts som utgivare är behörig för denna roll, att databasen har ett namn samt att de föreskrivna ordningsreglerna efterlevs. Någon bedömning av innehåll eller syfte för den aktuella databasen sker alltså inte, något som annars tangerat censurförbudet, 1 kap. 11 § YGL.

Det kan konstateras att ett flertal kommersiella söktjänster som tillhandahåller uppgifter om privatpersoner som hämtats ur allmänna handlingar sökt och erhållit utgivningsbevis. Dessa söktjänster faller därmed inom grundlags-

---

avfattad och ger en rätt att ta del av allmänna handlingar och som på så sätt får en spridningseffekt till YGL:s framställningsformer.

<sup>32</sup> Prop. 1990/91:64 s. 29.

<sup>33</sup> Jfr diskussionen som fördes i prop. 1990/91:64 där yttrandefriheten som en laglig rätt för var och en skulle begränsas till enbart vissa medier, prop. 1990/91:64 s. 28 ff.

<sup>34</sup> Myndigheten för press, radio och tv har funnit att utgivningsbevis inte kan utfärdas för en webbplats, eller snarast en underkatalog, på plattformarna Facebook och Youtube för det fall det inte framstår att det rör sig om en självständig databas: ”En databas, framhåller myndigheten, ”... ska för användaren framstå som en sammanhållen produkt eller tjänst med en integrerad layout som tillhandahålls av en och samma redaktion/organisation under ett namn”. Myndigheten utesluter dock inte att en underkatalog kan betraktas som en egen databas men det förutsätter att det framstår tydligt vad som omfattas och inte omfattas av utgivningsbeviset, dvs. vad som är databasen. Se vidare beslut 18-01004, beslut 18-01006 och 22-01120.



skyddet.<sup>35</sup> Detta innebär att publicering av personuppgifter medelst sådana söktjänster faller under YGL och kommer, enligt 1 kap. 14 § YGL, enbart bedömas enligt de regler för yttrandefrihetsbrott som framgår av YGL.

Yttrandefriheten är en grundläggande rättighet som säkerställer att enskilda individer kan uttrycka sina åsikter och idéer fritt. Dock finns det situationer där den enskilda människans anspråk på att inte bli kränkt fått motivera vissa inskränkningar i yttrandefriheten. YGL innehåller därför regler för att skydda enskilda personers integritet mot osanna påståenden och kränkningar.<sup>36</sup> Den som sprider falska uppgifter eller på annat sätt kränker någon annans rykte kan således bli åtalad för förtal eller ärekränkning. Någon motsvarighet till olaga integritetsintrång när man sprider bilder eller andra uppgifter via sociala media,<sup>37</sup> som infördes 2017 genom 4 kap. 6 c § BrB, finns dock inte.<sup>38</sup> YGL har istället starkt fokus på att värna yttrandefriheten där den personliga integriteten har fått stå tillbaka vid publicering av personuppgifter på internet. Det finns inte heller någon allmän rätt till privatliv och *Axberger* konstaterar att den enskilde inte har någon generell förfoganderätt över personuppgifter rörande honom eller henne.<sup>39</sup> Någon lagstadgad proportionalitetsbedömning finns inte. *Bernitz* och *Warnling Conradsson* konstaterar i detta sammanhang att avvägningen mellan yttrandefrihet och rätt till privatliv redan gjorts av lagstiftaren. Balanspunkten har således redan slagits fast. Vid sådant förhållande är domstolarnas utrymme för en proportionalitetsbedömning begränsat.<sup>40</sup>

Så långt yttrandefriheten och YGL. Läger man på ett europarättsligt raster ser vi en europarätt där en balansering av yttrandefriheten gentemot rätten till skydd för personuppgifter är huvudregeln.<sup>41</sup> *Axberger* talar här om en möjlig konfliktyta.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> För de söktjänster som sökt och erhållit utgivningsbevis se <https://www.mpr.se/tillstandsregister> (besökt 29 september 2023).

<sup>36</sup> Någon mer allmän reglering av privatlivets helgd var aldrig aktuell, jfr justitieminister Freivalds föredragning vid regeringssammanträdet den 22 november 1990, Prop. 1990/91:64 s. 215.

<sup>37</sup> *Axberger* (not 1) s. 217.

<sup>38</sup> Prop. 2016/17:222, se även diskussionen i SOU 2016:7. Vi ser här en utveckling av gränserna för privatlivets helgd när det gäller bruket av yttrandefrihet enligt yttrandefrihetsreglerna i RF som ännu inte återfinns i TF och YGL.

<sup>39</sup> *Axberger* (not 1) s. 229.

<sup>40</sup> *Bernitz* och *Warnling Conradsson* (not 2) s. 177, se vidare SOU 2012:55, särskilt kap. 12.

<sup>41</sup> Jfr Jane Reichel, *Allmänna handlingar och offentliga befattningshavares rätt till privatliv*, i Anna Skarhed, Johan Hirschfeldt, Daniel Westman och Mikael Ruotsi (red.), *Ord och rätt – festskrift till Hans-Gunnar Axberger*, 2020 s. 453, där Reichel konstaterar att motsvarande situation föreligger vad gäller allmänhetens rätt till allmänna handlingar där rätten till privatliv oftast ges företräde.

<sup>42</sup> *Axberger* (not 1) s. 13.

## 4. Europarättens balansering

### 4.1 GDPR

GDPR trädde i kraft den 25 maj 2018 och ersatte det tidigare dataskyddsdirektivet från 1995 och innebar en uppdatering och förstärkning av EU:s regelverk för dataskydd i linje med artikel 8.1 Rättighetsstadgan och artikel 16.1 Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF).<sup>43</sup>

Flera faktorer bidrog till införandet av GDPR. En viktig anledning var den snabba teknologiska utvecklingen och framväxten av digitala tjänster och sociala medier som ansågs leda till ökade risker för missbruk men också oavsiktlig spridning av personuppgifter. I ljuset av denna utveckling blev det alltmer uppenbart att det behövdes tydliga regler och insyn för berörda individer.<sup>44</sup>

För att GDPR ska vara tillämplig måste den information som behandlas och utbyts röra en fysisk person och vara av personlig natur. GDPR har ingen uttömmande definition över vad som är eller inte är att betrakta som personuppgifter utan den relevanta artikel 4.1 är brett hållen och omfattar i princip alla personuppgifter:

Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (nedan kallad *en registrerad*), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

---

<sup>43</sup> Skäl 1 i dataskyddsförordningen hänvisar till artikel 8.1 i Rättighetsstadgan om behandling av uppgifter. Jfr mål C-131/12 *Google Spain*, EU:C:2014:317, punkt 68, där Domstolen konstaterade att direktivet "... i den mån det reglerar behandling av personuppgifter som kan strida mot de grundläggande friheterna, särskilt rätten till privatliv, [måste direktivet] med nödvändighet... tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, vilka enligt fast rättspraxis utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen säkerställer och som numera återfinns i stadgan."

<sup>44</sup> En annan viktig faktor var att den befintliga dataskyddslagstiftningen inom EU var fragmentiserad. Det fanns betydande skillnader i tolkning och tillämpning av reglerna mellan medlemsländerna, vilket skapade osäkerhet och en obalans. GDPR införde, då den är en förordning, enhetliga regler för skydd av personuppgifter inom EU, men gav också medborgare ökade rättigheter. Det inkluderade ett krav på samtycke, artikel 6.1.a GDPR, rätten till information om hur personuppgifter behandlas, artiklarna 12–14 GDPR och rätten att få sina uppgifter raderade (rätten att bli bortglömd), artikel 17 GDPR. För en översikt: Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.: en kommentar*, 2021.

För myndigheter, företag och organisationer innebär denna breda definition, vilket är också syftet, ökade krav på att säkerställa att personuppgifter behandlas på ett lagligt sätt.<sup>45</sup>

Kritik har framförts att begreppet är alltför brett definierat och riskerar därmed att en avhållande effekt uppstår som sträcker sig längre än vad som kan anses motiverat för att skydda enskilda.<sup>46</sup> För svenskt vidkommande kan denna breda definition av personuppgifter verka hämmande när man har att vika det rättsliga skyddet för privatlivet mot möjligheterna för personuppgiftsbehandling på det grundlagsskyddade området. Detta breda grepp skulle kunna beskära, argumenterade regeringen vid införandet av den svenska dataskyddslagen som kompletterar GDPR, viktiga delar av den opinionsskapande verksamhet som är av grundläggande betydelse för demokratin.<sup>47</sup>

I ljuset av detta uttalande är det intressant att notera att artikel 85 GDPR, öppnar upp för möjligheten att balansera rätten till skydd för personuppgifter och yttrandefrihet. Ingressens skäl 4 förtydligar artikeln och talar om att rätten till skydd av personuppgifter inte är en absolut rättighet. Det finns således ett utrymme för att beakta de intressen som utgör grunden för den svenska regleringen av yttrandefriheten. *Axberger* framhåller i detta sammanhang att det är viktigt att notera att GDPR, vid en bedömning av den svenska yttrandefrihetens yttre ramar, erkänner yttrandefriheten som en parameter som man har att förhålla sig till. Dessa yttre ramar bestäms också, menar *Axberger*, av ingressens skäl 153 som talar om att det måste göras en bred tolkning av begreppet journalistik.<sup>48</sup> Likafullt är det viktigt att beakta att såväl artikel 85 som ingressens skäl 153 talar om en *sammanjämkning* av yttrandefrihet och rätten till skyddet för personuppgifter: det rör sig om en viktning, en balansering, inte om ett undantag för den skull det rör sig om journalistik.

Som ovan framgått i kapitel 3.1 utgör offentlighetsprincipen och tryckfriheten ”ett sorts tvillingpar i samhällslivets tjänst”. Vad avser den andra tvillingen i sammanhanget, offentlighetsprincipen, öppnar GDPR:s artikel 86 upp för myndigheter, offentliga organ och privata organ som förvarar allmänna handlingar att lämna ut personuppgifter i enlighet med medlemsstatens nationella

<sup>45</sup> Genom GDPR har strängare sanktioner för överträdelser av dataskyddslagstiftningen införts, däribland böter på upp till 4 procent av den globala årsomsättningen eller upp till 20 miljoner euro, beroende på vilket belopp som är högst, artikel 83 GDPR.

<sup>46</sup> Se bl.a. Purtova som talar om en mer eller mindre allomfattande definition som riskerar att slå bakut när ”allt” omfattas, Nadezhda Purtova, *The Law of Everything – Broad Concept of Personal Data and Future of EU Data Protection Law*, *Law, Innovation and Technology* 2018 s. 40; s. 41 f., se också generaladvokat Bobeks diskussion, Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-245/20 *Autoriteit Persoonsgegevens*, EU:C:2021:822, punkterna 55–65.

<sup>47</sup> Prop. 2017/18:105 s. 41 ff.

<sup>48</sup> *Axberger* (not 1) s. 222.

lagstiftning. Ingressens skäl 154 förstärker denna möjlighet och understryker allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar för den skull nationell lagstiftning så föreskriver. I skälet betonas dock, precis som i skäl 153, att den nationella lagstiftningen har att balansera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med skyddet för personuppgifter.

Regeringens bedömning var att artikel 86 GDPR ger förordningen en ännu tydligare grund än dataskyddsdirektivet för att den EU-rättsliga dataskyddsregleringen, nu i form av GDPR, inte inskränker den grundlagsfästa offentlighetsprincipen.<sup>49</sup> Frågan är dock, givet EU-domstolens rättspraxis, om det svenska grundlagsskyddet går för långt i förhållande till GDPR.

#### 4.2 Rätten till privatliv, artikel 8 EKMR

Enligt artikel 8 EKMR har varje individ rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. I allmänhet har domstolen definierat tillämpningsområdet för artikel 8 brett.<sup>50</sup> Europadomstolen har slagit fast att skyddet av personuppgifter är av grundläggande betydelse för rätten till skydd för privat- och familjeliv. Den omständigheten att personuppgifterna redan är allmänt tillgängliga upphäver inte nödvändigtvis skyddet enligt artikel 8.<sup>51</sup>

EKMR kompletteras på dataskyddsområdet av Europarådets konvention av den 28 januari 1981 nr 108 om skydd för enskilda med avseende på automatisk databehandling av personuppgifter.<sup>52</sup>

Dataskyddskonventionen har en liknande bred tolkning av begreppet *personuppgifter* som följer av GDPR. Konventionens artikel 2.a talar om personuppgifter som "... any information relating to an identified or identifiable individual." Det kan således röra sig om namn, adress, personnummer eller andra personuppgifter. Som vidare framgår av artikel 2.a, måste personuppgifterna röra en person som kan identifieras. Konventionens explanatory report talar här om att för att betraktas som "identifierbar" måste identifieringen av en person inte kräva oskäligt mycket tid, ansträngning eller resurser.<sup>53</sup> Data-

<sup>49</sup> Prop. 2017/18:105 s. 42 f., se också Bergström och Ruotsi (not 1) s. 110 f.

<sup>50</sup> För en genomgripande analys av artikel 8, se Hans Danelius, Johan Danelius, Thomas Bull och Iain Cameron, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 uppl. 2023, kap. 11.

<sup>51</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (application No. 931/13) dom den 27 juni 2017, punkterna 133 och 134.

<sup>52</sup> Konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, Strasbourg den 28 januari 1981. Sverige anslöt sig till konventionen 1982, SÖ 1982:50.

<sup>53</sup> *Explanatory Report to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, *European Treaty Series – No. 108* punkt 28.

skyddskonventionen faller inte under Europadomstolens jurisdiktion.<sup>54</sup> Lika fullt utgör konventionen en utgångspunkt, tillsammans med relevant unionsrätt, för Europadomstolen i dess dömande verksamhet.<sup>55</sup>

Rätten till privatliv är dock inte absolut utan denna rättighet är att balanseras med rätten till yttrandefrihet, artikel 10 EKMR.<sup>56</sup> Denna balansering framgår också av Europarådets dataskyddskonvention.<sup>57</sup> En sådan balansering återfinns, som redan diskuterats i kapitel 4.1, även i GDPR och dess artikel 85.

#### 4.3 Rättsläget som det förstås av EU-domstolen och Europadomstolen

Europadomstolen har, som konstaterats i kapitel 4.2, funnit att den omständigheten att information redan är allmänt tillgänglig inte nödvändigtvis upphäver skyddet enligt artikel 8 EKMR. På samma sätt förhåller det sig vid en genomgång av EU-domstolens praxis. Detta är en viktig utgångspunkt.

Genomgången av relevant rättspraxis ger vid handen att såväl EU-domstolen som Europadomstolen viktat yttrandefriheten mot rätten till skydd för personuppgifter. Det kan konstateras att denna viktning och proportionalitetsbedömning hitintills fallit ut till förmån för individen.

Sommaren 2021 bedömde EU-domstolen, i stor avdelning för första gången balanspunkten mellan yttrande- och informationsfrihet och personuppgiftsbehandling av allmänt tillgänglig information. Domstolen slog i förhandsavgörandet *B*,<sup>58</sup> fast att offentliggörande, eller snarast uthängande, av förare som prickats för trafiköverträdelser, i en offentlig databas i syfte att främja trafiksäkerheten inte var förenligt med reglerna i GDPR då den nationella lagstiftningen inte tog någon hänsyn till skyddet för personuppgifter och var därmed oproportionerlig.<sup>59</sup> Det faktum att det rörde sig om allmänna tillgängliga handlingar ur det nationella fordons- och förarregistret enligt artikel 86 GDPR fann EU-domstolen inte vara av relevans för utgången av

---

<sup>54</sup> Ibid., punkt 19.

<sup>55</sup> Jfr *L.B. v. Hungary* (application no. 36345/16) dom den 9 mars 2023, punkt 42 respektive *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (application No. 931/13) dom den 27 juni 2017, punkt 80.

<sup>56</sup> Se bland annat *M.L. and W.W. v. Germany* (application nos. 60798/10 and 65599/10) dom den 28 juni 2018, där Europadomstolen fann att rätten till yttrandefrihet var att ges försteg framför rätten till privatliv då klaganden i ett tidigare skede själva gått till pressen med olika handlingar inför ett domstolsförfarande som var riktat mot klaganden.

<sup>57</sup> Se preambeln: "... Reaffirming at the same time their commitment to freedom of information ...".

<sup>58</sup> Mål C-439/19 *B*, EU:C:2021:1054.

<sup>59</sup> Ibid., punkterna 106, 109 och 115.

målet.<sup>60</sup> EU-domstolen kom inte heller beröra artikel 85 vid sin bedömning. Frågan om att finna en balanspunkt mellan offentlighet och informationsfrihet gentemot skyddet för personuppgifter aktualiserade således inte i målet. *Reichel* konstaterar i sin analys av förhandsavgörandet att ”den minimalistiska betydelse som offentlighet tillmäts i målet är olycklig och att artikel 86 GDPR tycks inte i sig kunna användas som en grund för undantag från GDPR.”<sup>61</sup> Inget tyder heller på att artikel 85 GDPR skulle ges en fristående ställning om den istället kommit att aktualiseras.

En likartad frågeställning inkom i december 2022 till EU-domstolen från Östra Finlands hovrätt som i mål *C-740/22, Endemol Shine Finland* önskar få svar på om ”... allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar kan jämkas samman med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen genom att ge obegränsad tillgång till uppgifter om fällande domar i brottmål samt överträdelse som rör en fysisk person från en domstols personregister, när syftet med begäran är att uppgifterna ska överföras till sökanden muntligen?”<sup>62</sup> Här är att märka att det sista ledet i informationsöverföringen sker muntligen och inte genom dataöverföring som i *B*. För den skull EU-domstolen skulle, vid en viktning, finna att en sådan muntlig överföring inte är i överensstämmelse med GDPR:s rätt till skydd för personuppgifter torde det bli svårt att framöver hävda att en dataöverföring medelst en kommersiell (digital) söktjänst är det.

En viktning mellan dessa i viss mån motstående intressen har intressant nog gjorts av såväl EU-domstolen som Europadomstolen rörande samma nationella mål: *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*.<sup>63</sup> Sakfrågan rör dels om det rör sig om journalistisk verksamhet, dels balanspunkten mellan yttrandefrihet och rätten till skydd för personuppgifter när ett företag, genom en SMS-tjänst, förmedlar skatteuppgifter som lagligen hämtats från de finska skattemyndigheterna.

EU-domstolen fann i sitt avgörande att den verksamhet som de finska företagen ägnar sig åt kunde betraktas som ”journalistisk verksamhet” i det dåvarande dataskyddsdirektivets mening, om dess syfte är att sprida informa-

<sup>60</sup> Ibid., punkt 119.

<sup>61</sup> Jane 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, FT 2022 s. 117.

<sup>62</sup> Mål *C-740/22* Begäran om förhandsavgörande framställd av Östra Finlands hovrätt (Finland) den 2 december 2022 – *Endemol Shine Finland Oy*, EUT C 63, 20.2.2023.

<sup>63</sup> Mål *C-73/07 Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, EU:C:2008:727, respektive *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (application No. 931/13) dom den 27 juni 2017.

tion, åsikter eller idéer till allmänheten,<sup>64</sup> oberoende av vilket medium som används för att överföra dem.<sup>65</sup> Det spelade härvid ingen roll om verksamheten bedrivs av medieföretag eller företag som enbart har ett vinstdrivande syfte.<sup>66</sup> EU-domstolen kom inte att bedöma frågan om balanspunkt. Den kom dock understryka att syftet med direktivet var att skydda fysiska personers rätt till privatliv men att denna rätt till skydd för personuppgifter ska *i viss mån* förenas med yttrandefriheten. Domstolen fann att denna viktning inte var för EU-domstolen att göra.<sup>67</sup> EU-domstolen betonar dock att en balanserad avvägning är att göras för att skydda den grundläggande rätten till privatliv.<sup>68</sup> Domstolens medskick tyder på att den fann att en balansering är att företas till privatlivets fromma.

Den nationella domstolen fann, med vägledning av EU-domstolens förhandsavgörande, att tillsynsmyndighetens beslut att stoppa företagets publicering av skatteinformation var en proportionerlig inskränkning av företagets yttrandefrihet med hänsyn tagen till rätten till privatliv. De finska företagen vände sig till Europadomstolen som inte gjorde någon annan bedömning utan fann att begränsningen av företagets rätt att sprida information var förenlig med EKMR. Domstolen underströk inledningsvis att när det gäller politik eller debatter av allmänintresse, finns det mycket litet utrymme för en begränsning av yttrandefriheten utifrån ett integritetsperspektiv.<sup>69</sup> Det förhåller sig dock annorlunda, menade Europadomstolen, när det rör sig om en verksamhet som enbart syftar till att tillfredsställa läsares nyfikenhet om andras privatliv.<sup>70</sup> Europadomstolen fann i ljuset av detta förhållande att det inte finns något allmänintresse av att de aktuella finska företagen massdistribuerade rådata i oförändrat skick och utan någon analys för att stilla allmänhetens nyfikenhet över vad vänner och kändisar kan tänkas tjäna.<sup>71</sup>

Givet dessa bägge avgöranden tycks balanspunkten vad avser europarätten vara viktad mot rätten till privatliv framför yttrandefriheten när man har att göra med digitala sammanställningar av rådata som spelar på allmänhetens nyfikenhet på det sätt som skett av de finska företagen. Givet dessa bägge

---

<sup>64</sup> Mål C-73/07 *Tietosuojavaltuutettu v Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, EU:C:2008:727, punkterna 56 och 61.

<sup>65</sup> *Ibid.*, punkt 60.

<sup>66</sup> *Ibid.*, punkterna 58 och 59.

<sup>67</sup> *Ibid.*, punkterna 51–53.

<sup>68</sup> *Ibid.*, punkt 56.

<sup>69</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (application No. 931/13) dom den 27 juni 2017, punkt 169.

<sup>70</sup> *Ibid.*, punkt 171.

<sup>71</sup> *Ibid.*, punkt 175.



avgöranden blir frågan hur de svenska kommersiella söktjänsternas sammanställning skiljer sig åt från de finska företagens förmedling av rådata.

Den så kallade *naming and shaming*-strategin,<sup>72</sup> som bygger på samma nyfikenhet från allmänhetens sida har varit föremål som redan berörts ovan för ett avgörande av EU-domstolen i *B*.<sup>73</sup> Domstolen fann i målet att ett uthängande av trafiksyndare var oproportionerligt i förhållande till det eftersträlvade syftet att få folk att följa trafikreglerna. På samma sätt har Europadomstolen i stor kammare funnit i *L.B v. Hungary* att en offentlig databas som offentliggör personer med stora skatteskulder inte kan anses vara förenligt med artikel 8 EKMR.<sup>74</sup> Särskilt noterades att offentliggörandet var systematiskt, utan att ta hänsyn till balansen mellan det allmänna intresset av att säkerställa skattedisciplin och den enskildes rätt till privatliv.<sup>75</sup> Fokus i bedömningarna var om uthängande var i proportion mot intrånget i privatlivet. Vi har således inte att göra med yttrandefrihet i dess egentliga mening. Likafullt pekar dessa två avgöranden i riktning mot att publicering av personuppgifter utan en föregående proportionalitetsbedömning inte är godtagbar i förhållande till skyddet för personuppgifter.

På samma sätt förhåller det sig när Europadomstolen den 4 juli 2023 bedömde fast balanspunkten i *Hurbain* vad avser viktningen mellan publicering i ett digitalt tidningsarkiv och en individs rätt att bli bortglömd.<sup>76</sup> Europadomstolen konstaterade att en nationell domstols beslut att anonymisera en artikel, om en person som orsakat en bilolycka med dödlig utgång, i ett digitalt tidningsarkiv inte utgjorde en överträdelse av den ansvarige utgivarens rätt till yttrandefrihet. Vid sin bedömning kom Domstolen att väga in flera faktorer:<sup>77</sup> (i) den arkiverade informationens art, (ii) den tid som förflutit sedan händelserna och sedan den första publiceringen och publiceringen online, (iii) informationens aktuella intresse, (iv) huruvida den person som åberopar rätten att bli glömd är välkänd och hans eller hennes beteende sedan händelserna, (v) de negativa återverkningarna av den fortsatta tillgängligh-

<sup>72</sup> Naming and shaming är ursprungligen en strategi som har sina rötter i folkkrätten där den tas till för att förmå signatärstaterna att följa de konventioner man anslutit sig till. För en diskussion se Dustin Tingley och Michael Tomz, *The Effects of Naming and Shaming on Public Support for Compliance with International Agreements: An Experimental Analysis of the Paris Agreement*, International Organisation 2022 s. 445.

<sup>73</sup> Mål C-439/19 *B*, EU:C:2021:1054.

<sup>74</sup> *L.B. v. Hungary* (application no. 36345/16) dom den 9 mars 2023.

<sup>75</sup> *Ibid.*, punkterna 129, 134-135.

<sup>76</sup> Jfr *Biancardi v. Italy* (application no. 77419/16) dom den 25 november 2021, men även mål C-131/12 *Google mot Spanien*, EU:C:2014:317, som rör den närliggande rättsfrågan om en sökmotors tillgängliggörande av information och individers rätt att bli bortglömda vid sökningar på Google.

<sup>77</sup> *Hurbain v. Belgium* (application no. 57292/16) dom den 4 juli 2023, punkterna 214-254.

ten av informationen online, (vi) graden av tillgänglighet av informationen i de digitala arkiven och (vii) åtgärdens inverkan på yttrandefriheten och mer specifikt på pressfriheten. Med beaktande av dessa kriterier fann den stora avdelningen att den arkiverade artikeln hade till följd att det skapats ett ”virtuellt brottsregister”.<sup>78</sup>

Givet *Hurbain* tycks balanspunkten vara viktad mot rätten till privatliv framför yttrandefriheten även när man har att göra med journalistisk verksamhet. I vart fall föreskriver Europadomstolen en omfattande balanseringen med tydligt individfokus. Givet detta avgörande blir frågan hur de svenska kommersiella söktjänsternas sammanställning av offentliga uppgifter är att viktas även för den skull dessa söktjänster skulle ses som journalistisk verksamhet.

## 5. När europarätten möter den svenska yttrandefriheten, eller vad gäller vid konflikt?

### 5.1 Inledning

*Axberger* konstaterar att det föreligger en konfliktyta mellan den svenska synen på yttrandefrihet och den europarättsliga där skyddet för personuppgifter får ett betydligt större utrymme.<sup>79</sup> Även *Bergström* och *Ruotsi* lyfter fram detta spänningsförhållande som en utmaning för den svenska lagstiftaren.<sup>80</sup> Frågan blir hur man har att förstå denna konstitutionella kollision och hur man har att agera utifrån den givet såväl svensk konstitutionell rätt som europarätt.

### 5.2 Yttrandefrihetens ställning i ett europarättsligt sammanhang

Som framgått ovan i kapitel 3.1 lyfts yttrandefriheten fram som en grundpelare för det svenska folkstyret. Det fanns därför en viss oro att det svenska EU-medlemskapet skulle komma att begränsa yttrandefriheten och offentlighetsprincipen. Sverige kom mot bakgrund av detta förhållande att i en ensidig förklaring betona att den svenska offentlighetsprincipen var en, som *Bergström* och *Ruotsi* uttrycker det en svensk ”grundläggande princip” och också så skulle förbli.<sup>81</sup> Såväl *Strömberg* som *Axberger* uttryckte dock farhågor

---

<sup>78</sup> Ibid., punkt 255.

<sup>79</sup> Axberger (not 1) s. 35 f.

<sup>80</sup> Bergström och Ruotsi (not 1) s. 176. Jfr även Jane Reichel, Offentlighet eller dataskydd som ledande princip i EU:s integrerade förvaltning?, FT 2018 s. 91, Reichel (not 41).

<sup>81</sup> Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, EGT 1994 C 241 s. 9. Noteras kan i sammanhanget att motparten

inför medlemskapet att unionsrätten skulle komma att påverka offentlighetsprincipen i en begränsande riktning.<sup>82</sup>

Vad anbelangar yttrandefrihetens ställning i ett unionsrättsligt sammanhang slås det fast i 1 kap. 7 § dataskyddslagen att: ”EU:s dataskyddsförordning och denna lag ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.”

Denna skrivning kan uppfattas offensiv utifrån ett unionsrättsligt perspektiv då den föreskriver att nationell rätt har försteg framför unionsrätten. Den svenska lagstiftarens intention var emellertid inte att blåsa upp till strid då man anser att GDPR inte inskränkt möjligheterna att behandla personuppgifter inom det grundlagsreglerade området. Lagstiftarens intention var istället att föra in en ”upplysningsbestämmelse” för att undvika en osäkerhet om rättsläget vilket skulle kunna påverka delar av den opinionsbildande verksamheten.<sup>83</sup> Likafullt är det svårt att uppfatta lagrummet som ett förtydligande av rättsläget då artikel 85 GDPR inte är en undantagsbestämmelse utan en viktningensbestämmelse. För den skull det uppstår en situation där en viktning enligt artikel 85 GDPR aktualiseras och en viktning sker i gynnande riktning för rätten till skydd för personuppgifter är det därför svårt att läsa 1 kap. 7 § dataskyddslagen på annat sätt att lagstiftaren föreskriver att svensk rätt likafullt gäller framför unionsrätt. Sverige tycks ha tagit ställning för yttrandefriheten och offentlighetsprincipen på bekostnad av privatlivet.<sup>84</sup>

### 5.3 Unionsrättens företrädare

Unionsrätten kännetecknas av att den utgör en särskild och självständig rättsordning. Det rör sig om en rättsordning som har ett verkligt och djupt genomslag på nationell rättsordning genom unionsrättens företrädare vid konflikt med nationell rätt.<sup>85</sup> Detta särskilt med beaktande av att unionsrätten

---

bestående av de dåvarande medlemsstaterna i sin svarsnot förutsatte att Sverige (oavsett denna unilaterala förklaring) skulle fullt ut följa unionsrätten. Denna förklaring har således enbart ett politiskt värde, jfr Olle Abrahamsson och Henrik Jermsten, Om behovet av en ny tryck- och yttrandefrihetsrättslig regleringsmodell, SvJT 2014 s. 201, 201.

<sup>82</sup> Håkan Strömberg, Offentlighet, sekretess och meddelarfrihet vid ett svenskt medlemskap i EG, FT 1993 s. 111, Hans-Gunnar Axberger, *Vad händer med offentlighetsprincipen vid ett svenskt medlemskap?*, SJF 1994.

<sup>83</sup> Prop. 2017/18:105 s. 42.

<sup>84</sup> Datainspektionen förhöll sig kritisk i sin remiss och menade att dataskyddsförordningen inte ger utrymme för ett sådant generellt undantag i nationell rätt. Kommerskollegium ifrågasatte den breda formulering som getts upplysningsbestämmelsen och var av den mening att lagrummet kunde strida mot principen om EU-rättens företrädare, prop. 2017/18:105 s. 41.

<sup>85</sup> Mål 6/64 *Costa mot E.N.E.L.*, EU:C:1964:66, vilket har följts upp och vidareutvecklats i bl.a. mål 106/77 *Simmenthal*, EU:C:1978:49 och mål 213/89 *Factortame*, EU:C:1990:257.

har företräde framför all nationell rätt oavsett tidpunkt för införandet eller nivån på vilken en nationell rättsakt är antagen.<sup>86</sup> Företrädet gäller således även framför nationell konstitution.<sup>87, 88</sup>

Den sammanlagda effekten av unionsrättens företräde och den andra grundprincipen direkt effekt,<sup>89</sup> i ljuset av den lojalitetsförpliktelse som följer av artikel 4.3 Fördraget om EU (FEU), leder till att unionsrätten inte enbart är ”the law of the land but the ’higher law’ of the land” då den nationella lagstiftningskompetensen beskrivs och unionsrätten avgör när och på vilket sätt unionsrätten får genomslag.<sup>90</sup> Dataskyddslagens skrivning har således ingen relevans i sammanhanget, unionsrättens företräde går inte att skriva bort. Den rättsliga kollisionen rör sig istället på den högsta konstitutionella nivån men där även grundlag har att ge vika vid en konflikt.<sup>91</sup>

Unionsrättens företrädesprincip är inte okontroversiell men har godtagits av såväl medlemsstaterna som de nationella domstolarna. *Weiler* talar om en ”tyst revolution” där medlemsstaternas domstolar godtagit företrädesprincipen.<sup>92</sup> *Wiklund* menar dock att det inte föreligger ett fullt genomslag för en absolut företrädesdoktrin.<sup>93</sup> Acceptansen är inte villkorlös och den konstitutionella dialogen är inte helt utan konflikter.<sup>94</sup> Särskilt välkänd är dialogen

<sup>86</sup> Mål C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punkt 3.

<sup>87</sup> *Ibid.* samt mål C-399/11 *Melloni*, EU:C:2013:107, särskilt punkterna 55–64.

<sup>88</sup> Domstolen utgår fortsatt från unionsrättens företräde som utgångspunkt i sin dömande verksamhet. Mål C-619/18 *Kommissionen mot Polen*, EU:C:2019:531, punkt 45, se även EU-domstolens yttranden, yttrande 2/13, EU:C:2014:2454, s. 166, yttrande 1/09, EU:C:2011:123 s. 65, yttrande 1/91, EU:C:1991:490 s. 21. Principen om unionsrättens företräde har efter Lissabonfördraget fått konstitutionell förankring genom en särskild deklaration i anslutning till Lissabonfördraget, Förklaringar som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget undertecknat den 13 december 2007 – A. Förklaringar om bestämmelser i fördragen – 17. Förklaring om företräde, EUT C 115, 9.5.2008.

<sup>89</sup> Mål 26/62, *van Gend en Loos*, EU:C:1963:1. För en diskussion om samspelet mellan dessa två grundläggande principer, se Michael Dougan, *When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy*, *Common Market Law Review* 2007 s. 931.

<sup>90</sup> Jfr Joseph Weiler, *The Constitution of Europe – “Do the New Clothes Have an Emperor?” and other Essays on European Integration*, Cambridge University Press 1999 s. 21 f.

<sup>91</sup> Grundlagsbestämmelsen äger fortsatt tillämpning i rent nationella förhållanden. Jfr Jeremiah Adams-Prassl och Sanja Bogojevic, *Great Debates in EU Law*, Macmillan 2021 s. 9.

<sup>92</sup> Joseph Weiler, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, 1981 YBEL s. 267 s. 275 f.

<sup>93</sup> Ola Wiklund, *EG-domstolens tolkningsutrymme*, 1997 s. 173.

<sup>94</sup> Se särskilt det danska målet *Ajos* (Ufr 2017 s. 842H) där den danska Højesteret var av den mening att unionsrättsliga allmänna rättsprinciper som utvecklats av EU-domstolen utan direkt stöd i fördragen inte omfattades av den danska lagstiftningen om EU-anslutningen och var därför inte att tillämpas. För en kommentar se Ruth Nielsen och Christina Tvarnø, *Danish Supreme Court infringes the EU Treaties by its ruling in the Ajos Case*, ERT 2017 s. 303. För en översikt av andra nationella domstolars konstitutionella dialog se, Paul Craig och Grainne de Búrca, *EU Law*, 7 uppl. Oxford University Press 2020 s. 317 ff.

mellan den tyska författningsdomstolen och EU-domstolen angående gränserna för företrädesprincipen i det så kallade ”solange”-sagan.<sup>95</sup> Doktrinen om en villkorad acceptans (Ty ”solange”, Sv så länge som/under förutsättning att), har utvecklats av den tyska författningsdomstolen och gör erkännandet av företrädesprincipen villkorat av en adekvat skyddsnivå för de grundläggande fri- och rättigheterna i nivå med det tyska konstitutionella skyddet.<sup>96</sup>

På samma sätt tycks det förhålla sig för svenskt vidkommande vad gäller yttrandefriheten. Yttrandefrihetskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att ”tryck- och yttrandefriheten innehåller konstitutionella kärnvärden där beslutanderätten inte har överlåtits till EU. De fördrag som styr EU-samarbetet får dessutom anges ge stöd för Sverige att hävda att de grundläggande principer som finns i TF och YGL är en del av vår nationella identitet som det ankommer på unionen att respektera”.<sup>97</sup>

Den nationella konstitutionella identiteten är också något som *Bergström* och *Ruotsi* lyfter fram som en möjlig invändning vid en rättslig konflikt mellan yttrandefrihet och rätten till skydd för personuppgifter.<sup>98</sup> *Abrahamsson* och *Jermsten* är av motsatt åsikt och menar att Artikel 4.2 FEUF kan inte användas som ett skydd för den särskilda regleringen i den svenska grundlagen då unionsrättens företrädare är i det närmaste absolut.<sup>99</sup> *Smauch* delar inte denna syn utan anser att det följer av rättspraxis att det finns ett utrymme för hävdande av nationell identitet.<sup>100</sup> *Lebeck* framhåller att vid sådant förhållande kan emellertid inte ett åberopande av nationell identitet inte innebära mer omfattande och permanenta inskränkningar av unionsrättens företrädare.<sup>101</sup>

För studiens vidkommande är det viktigt att notera att, som *Bergström* och *Ruotsi* konstaterar, att hävdandet av den nationella konstitutionella identiteten främst aktualiserats på sakområden där unionsrättslig lagstiftning saknats.<sup>102</sup> Så är, som bekant, inte fallet vad avser skyddet för personuppgifter som regleras av GDPR och där artiklarna 85 och 86 tar höjd för nationell

<sup>95</sup> BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (Solange I); 2 BvR 197/83 (Solange II).

<sup>96</sup> Se Craig och de Búrca (not 94) s. 317 ff. med vidare referenser. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande och rättighetsstadgan som primärrätt har den tyska författningsdomstolen godtagit det skydd för grundläggande rättigheter som EU-rätten garanterar, samtidigt som man särskilt betonar den nationella konstitutionella identiteten när företrädesdoktrinen aktualiseras, se BVerfGE 123, 267, 2 BvE 2, 5/08 (Lissabon).

<sup>97</sup> SOU 2012:55 s. 23.

<sup>98</sup> Bergström och Ruotsi (not 1) s. 102.

<sup>99</sup> Abrahamsson och Jermsten (not 81) s. 204.

<sup>100</sup> Magnus Schmauch, Tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna och EU-rätten – en kommentar till en kommentar, SvJT 2014 s. 520, 521 ff.

<sup>101</sup> Carl Lebeck, Respekt för medlemsstaternas nationella identitet, eller för EU-rättens effektivitet?: Något om Art. 4(2) EU-fördraget, JFT 5/2012 s. 436, 463.

<sup>102</sup> Bergström och Ruotsi (not 1) s. 102.

identitet.<sup>103</sup> Således har den nationella identiteten redan bekräts vid förhandlingarna som ledde fram till GDPR.<sup>104</sup> Vidare, för den skull nationell identitet vore möjlig att hävda förhåller det sig så att YGL inte öppnar upp för en proportionalitetsbedömning. Det torde snarast röra sig om en omfattande och permanent inskränkning av unionsrättens företrädare.<sup>105</sup> I ljuset av detta förhållande torde det vara svårt att hävda den nationella identiteten vid en rättslig konflikt mellan YGL och GDPR.

#### 5.4 EKMR:s företrädare

Inledningsvis är att märka att EKMR har en annan rättslig ställning enligt RF jämfört med unionsrätten. Medan unionsrättens effekt är underförstådd,<sup>106</sup> fastslår 2 kap. 19 § RF att lag inte får utfärdas i strid med EKMR. Denna formulering riktar sig till lagstiftaren och det är således grundlagsstridigt att anta nationell lagstiftning som inte är förenlig med konventionen. Detta förhållande öppnar för lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF och 12 kap. 10 § RF om tillämpning av svensk lag skulle strida mot konventionen.

EKMR har inte ställning som grundlag, men kan ändå sägas ha en starkare ställning än vanlig lag då det, som *Åhman* argumenterar, föreligger en starkare lojalitetsförpliktelse jämfört med andra konventioner,<sup>107</sup> men också för att en lagprövning kan ske på samma sätt som grundlag.<sup>108</sup> Vidare torde EKMR ha en starkare ställning då konventionen reglerar grundläggande fri- och rättigheter.<sup>109</sup>

Frågan om EKMR:s rättsliga ställning när svensk lagstiftning inte är förenlig med konventionen har varit känslig. Till skillnad från unionsrätten, som

<sup>103</sup> Se ovan kap. 4.1.

<sup>104</sup> Jfr Andersson som menar att utrymmet att åberopa företrädare för nationella konstitutionella principer är begränsat i de fall medlemsstaterna hävdar nationella konstitutionella principer vid förhandlingar som lett fram till unionsrättslig lagstiftning, Helene Andersson, EU-rättens skydd för grundläggande rättigheter; för svagt, för starkt eller kanske alldeles lagom? i Jaan Paju, (red.), *Kritiskt tänkande inom Europarätten*, 2018.

<sup>105</sup> Jfr Lebeck (not 101) s. 463.

<sup>106</sup> Härom: Göran Lysén, Lagrådsremissen om det nya EU-fördraget: Tankar i trist förvirring!, ERT 2006 s. 365. Se även Therese Helin, RF 1:10 — I plattläggningsparagrafens spår? Den svenska grundlagens normativa krafter och gränser, SvJT 2012 s. 723.

<sup>107</sup> Karin Åhman, Lojalitetsprincipen inom europarätten och mänskliga rättigheter, ERT 2010 s. 637, s. 641 f.

<sup>108</sup> Jfr Lebeck som menar att lagprövningen som följer av 2 kap. 19 § RF är att uppfattas som lex specialis i förhållande till lagprövningen som följer av 11 kap. 14 § RF, Carl Lebeck, Normkonflikter mellan svensk rätt och EKMR – något om kravet på ”klart stöd” i EKMR för att åsidosätta svensk rätt, FT 2014 s. 133, 138.

<sup>109</sup> Jfr Conradsson m.fl. (not 19) s. 189.

*Bernitz* konstaterar de svenska domstolarna relativt snabbt accepterade,<sup>110</sup> har acceptansen för EKMR präglats av missförstånd och misstro.<sup>111</sup>

I första hand har förvisso domstolarna tillämpat svensk lag konformt med konventionen.<sup>112</sup> Emellertid förhöll det sig så att HD och Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, hävdade länge att det måste finnas ”klart stöd” för att tillämpa konventionen istället för svensk lag.<sup>113</sup> Det rörde sig om en doktrin som *Palm*, tidigare domare vid Europadomstolen, menade ”... riskerar att fördröja konventionens genomslag i svensk rätt och kan ge upphov till besvärliga situationer om tillämpningen senare underkännes av Europadomstolen.”<sup>114</sup> Denna doktrin har numera, efter *Åkerberg Fransson*,<sup>115</sup> ersatts av att det ska föreligga ”tillräckligt stöd” för att EKMR ska ha företräde framför svensk lag.<sup>116</sup>

Vi har nu en situation där konventionen har fått en starkare ställning i svensk rätt.<sup>117</sup> Det finns dock fortfarande en avgörande skillnad mellan konventionen och unionsrätten, då unionsrätt stöds av lojalitetsprincipen enligt artikel 4.3 FEU och principen om unionsrättens företräde.

## 6. Föreligger konflikt?

Artikel 85 GDPR föreskriver att GDPR:s regelverk vad avser personuppgiftsbehandling gäller inte fullt ut för journalistiska eller akademiska ändamål, samt för personuppgiftsbehandling vid konstnärligt eller litterärt skapande. För den skull en av dessa situationer föreligger kan den svenska yttrandefriheten i sådant fall viktas mot rätten till skydd för personuppgifter.

<sup>110</sup> Ulf Bernitz, Sverige och europarätten, 2002 s. 125 ff.

<sup>111</sup> Karin Åhman, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*, 3 uppl. 2022 s. 31 f. För en resa tillbaka i tiden och den utbredda misstron se Jacob W.F. Sundberg, Bertil Malmöf, Michael Mellqvist och Fredrik Sundberg, *Studier kring Europakonventionen*, Institutet för offentlig och internationell rätt nr 47, 1982.

<sup>112</sup> Åhman (not 111) s. 63 ff., se bland annat NJA 2005 s. 805, NJA 2007 s. 295, RÅ 2003 ref. 56, RÅ 2006 ref. 43.

<sup>113</sup> Se vidare bl.a. NJA 2000 s. 622, NJA 2011 s. 444 och RÅ 2009 ref. 94.

<sup>114</sup> Elisabeth Palm, Europakonventionen och skattetillägg, ERT 2011 s. 15, 25, se vidare Percy Bratt, Mänskliga rättigheter och juridisk metod, i Johan Hirschfeldt m.fl. (red.), *Vänbok till Sten Heckscher*, 2012 s. 69 ff.

<sup>115</sup> Mål C-617/10 *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

<sup>116</sup> NJA 2013 s. 502, punkt 60.

<sup>117</sup> Warnling Conradsson m.fl., Statsrättens grunder (not 19) s. 190, Denna syn delas inte fullt ut av Lebeck som menar att klart stöd-doktrinen snarast kommit att utvecklas och att den inte längre är lika rigid, Carl Lebeck, Normkonflikter mellan svensk rätt och EKMR – något om kravet på ”klart stöd” i EKMR för att åsidosätta svensk rätt, FT 2014 s. 133 s. 160 f.



Ingressens skäl 153 talar härvidlag om att "[f]ör att beakta vikten av rätten till yttrandefrihet i varje demokratiskt samhälle måste det göras *en bred tolkning* av vad som innefattas i denna frihet, som till exempel journalistik." Motsatsvis innebär detta att för den skull behandling av personuppgifter inte görs för journalistiska ändamål är inte artikel 85 GDPR tillämplig och en viktning kommer inte att aktualiseras utan GDPR:s huvudregel om skyddet för personuppgifter äger tillämpning.

Den springande punkten blir således hur en *bred* tolkning av journalistik är att förstås. Axberger är av den uppfattningen att förordningens skäl ger utrymme för att beakta de intressen som ligger till grund för den svenska yttrandefrihetsregleringen.<sup>118</sup> I sammanhanget är det emellertid viktigt att beakta att ingressen och dess skäl är inte bindande.<sup>119</sup> Icke desto mindre kan skälen förvisso tjäna som en rättskälla<sup>120</sup> men de skäl som återfinns i en ingress kan likafullt ha varit ett sätt att komma vidare i förhandlingarna och av den anledningen är det vanskligt att, utan att veta något närmare om det aktuella skälets tillkomst, beakta detta i någon större utsträckning.<sup>121</sup>

Vid förhandlingarna om det tidigare gällande dataskyddsdirektivet<sup>122</sup> kom Sverige att i propositionen lyfta fram skäl 72 som en förhandlingsframgång då det framgick av skälet att det skulle vara möjligt att "ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar" vid genomförandet av direktivet. Regeringen var av uppfattningen att "[e]ftersom klausulen har kommit till på svenskt initiativ, står det... klart att den svenska offentlighetsprincipen omfattas."<sup>123</sup> Samtidigt kan man inte bortse från att direktivets artikel 1.1 slog fast att syftet med direktivet är att "[m]edlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv skydda fysiska personers grundläggande

---

<sup>118</sup> Axberger (not 1) s. 222.

<sup>119</sup> Skälen i ingressen ska ge en kortfattad bakgrund men inte vara av normativ karaktär, jfr Gemensam praktisk handledning från Europaparlamentet, rådet och kommissionen för personer som deltar i utformningen av Europeiska unionens lagtexter, <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/SV-Skrivregler-for-lagstiftning.pdf>, s. 31.

<sup>120</sup> Jfr mål C-578/08 *Rhimou Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2010:117, punkt 62.

<sup>121</sup> Se exempelvis patientrörlighetsdirektivet som för att överhuvudtaget kunna antas fick kompletteras med skäl i ingressen som vida överstiger antalet artiklar i själva direktivet; Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård, EUT L 88/45, 4.4.2011. Se vidare Jaan Paju, Sagan om patientrörligheten – när politiken vinner över juridiken; en Pyrrhusseger?, ERT 2010 s. 227, se dock Johan Munck, Rättskällor förr och nu, JP 2014 s. 199 samt Ulf Öberg, Några anteckningar om användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten, JT 2000–2001 s. 492.

<sup>122</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) 1995/46 av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT 1995 L 281 s. 31.

<sup>123</sup> Bet. 1997/98:KU18 s. 21.

fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.” Vid en eventuell kollision mellan offentlighetsprincipen och rätten till privatliv torde därför ingressens skäl ha fått ge vika. På samma sätt torde det förhålla sig med skäl 153 till GDPR. Detta särskilt då såväl artikel 85 och artikel 86 GDPR inte är utformade som undantagsregler utan som vikttningsregler.

Det kan redan vid en första anblick konstateras att de kommersiella söktjänster som är i fokus för förevarande studie svårligen kan ses som journalistisk verksamhet.<sup>124</sup> Mrkoll.se sammanfattar själv sin tjänst som ”...en söktjänst för information om privatpersoner, utvecklad för konsumenter. Vi samlar information från offentliga register och hanterar den för att göra den lättförståelig.”<sup>125</sup> Totalt rör det sig om 8.4 miljoner individer som är sökbara genom denna kommersiella söktjänst. Talande i sammanhanget är att mrkoll:s logotype utgörs av namnet och ett par ögon som tycks ”kolla upp”. Hitta.se och eniro.se erbjuder i princip samma information från offentliga register. Lexbase skriver att ”Lexbase är Sveriges största databas med rättslig information och en helt ny tjänst riktad till den svenska allmänheten. Vår grundidé är att på ett och samma ställe tillgängliggöra rättslig information från samtliga svenska domstolar. Lexbase gör det möjligt för dig att söka på en person eller på ett företag för att se om de tidigare varit föremål för juridisk prövning.”<sup>126</sup>

EU-domstolen slog i Satakunnan *Markkinapörssi Oy* fast att dataskyddsdirektivets definition av journalistisk verksamhet inte stannade vid klassisk verksamhet utan även rent kommersiell verksamhet omfattades. Mot bakgrund av GDPR:s ingress och skäl 153 skulle man således kunna hävda att rättsläget torde vara oförändrat och utrymme finns för att kunna se kommersiella söktjänsters verksamhet som journalistisk verksamhet. Ett sådant förhållande innebär dock inte ett fribrev utan en balansering är att ske enligt artikel 85 GDPR. Det rör sig om en balansering där EU-domstolen kommer att beakta integritetsaspekten i ljuset av den journalistiska verksamhet som bedrivs.<sup>127</sup> För den skull journalistisk verksamhet inte är för handen gäller

<sup>124</sup> Jfr kammarrättens bedömning i Verifiera-målet, Kammarrätten i Stockholm, dom den 22 juni 2023 i mål nr 1128-23, som rörde en situation som föll utanför YGL och där GDPR ägde tillämpning. Domstolen fann i målet att ett offentliggörande av LPT och LVM-domar inte kan anses ske för journalistiska ändamål, se vidare diskussionen i kap. 1 ovan.

<sup>125</sup> MrKoll, *Kundservice*, <https://mrkoll.se/om/kundservice/> (besökt 29 september 2023).

<sup>126</sup> Lexbase, *Vad är Lexbase?*, [https://www.lexbase.se/sida/vad\\_ar\\_lexbase?s=26e485e5c67955bd514d899be6707e8b](https://www.lexbase.se/sida/vad_ar_lexbase?s=26e485e5c67955bd514d899be6707e8b) (besökt 29 september 2023).

<sup>127</sup> Jfr Mål C-73/07 *Satakunnan Markkinapörssi Oy*, EU:C:2008:727, punkt 56 där EU-domstolen talar om att det fordras att begränsningar av skyddet av personuppgifter inte går utöver vad som är strikt nödvändigt.

GDPR:s huvudregel där ingen balansering sker utan skyddet för personuppgifter får fullt genomslag.

Till skillnad från GDPR är en balansering att ske enligt Europadomstolen alldeles oaktat om det rör sig om journalistisk verksamhet eller inte. Europadomstolen har funnit att en balansering till förmån för en kommersiell verksamhet som exploaterar personuppgifter svårligen är möjlig som framgår av Satakunnan *Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, medan balansen vid journalistisk verksamhet utgår, som framgår av *Hurbain*, från ett stort antal parametrar där yttrandefriheten är att finkalibreras mot rätten till privatliv.

Många kommersiella söktjänster har ansökt om och erhållit utgivningsbevis i enlighet med YGL:s regler av Myndigheten för press, radio och tv.<sup>128</sup> Utgivningsbeviset ger, som ovan redogjorts i kapitel 3.2, de kommersiella söktjänsterna ett grundlagsskydd. Utgivningsbeviset möjliggör publikation av personuppgifter under förutsättning att sådan publikation inte faller under YGL:s begränsade yttrandefrihetsbrottskatalog.

Söktjänsterna tycks av rent krassa skäl ha sökt upp en säker hamn då följden av ett utgivningsbevis blir att en i det närmaste heltäckande sammanställning av allmänt tillgängliga personuppgifter inte kan angripas enligt vanlig lag.<sup>129</sup> Vidare stadgar 1 kap. 7 § dataskyddslagen att YGL har företräde framför GDPR:s regler.<sup>130</sup> Upplägget verkar vattentätt.<sup>131</sup>

Mot bakgrund av europarätten, som inte delar ut fribrev vid journalistisk verksamhet, tycks emellertid det vattentäta upplägget läcka utifrån såväl ett unionsrättsligt som konventionsrättsligt perspektiv då en proportionalitetsbedömning är att göras. Mycket tyder på att en sådan balansering skulle falla ut till förmån för rätten till privatliv.

Skulle man vid sådant förhållande ändå kunna hävda ett nationellt företräde för yttrandefriheten med åberopande av 10 kap. 6 § RF som stadgar att

<sup>128</sup> Myndigheten för press, radio och tv, *Det här är ett utgivningsbevis*. Noteras kan att myndigheten inte har utfärdat utgivningsbevis för Facebook och YouTube då de ansett att sajterna inte varit att anses som egna databaser på det sätt som krävs enligt yttrandefrihetsgrundlagen, <https://www.mprt.se/regelverk/utgivningsbevis/> (besökt 29 september 2023), se vidare fotnot 34.

<sup>129</sup> Axberger konstaterar att svensk rätt inte har någon allmän reglering om privatlivsskydd. Detta innebär att så länge en publikation av uppgifter inte är att rubriceras som förtal eller förolämpning enligt yttrandefrihetsbrottskatalogen kan publikation ske, Axberger (not 1) s. 115 och 222.

<sup>130</sup> Denna skrivning är dock mer en politisk markering än en juridiskt hållbar friskrivning, jfr Abrahamsson och Jermsten (not 81) 201.

<sup>131</sup> Axberger noterar att "[f]lera kända personuppgiftstjänster har, i syfte att kunna utnyttja denna möjlighet att undgå GDPR, sökt och erhållit utgivningsbevis..." [min kursivering], Axberger (not 1) s. 223.

Sverige inte kan överlåta beslutanderätt som rör principerna för statsskicket till EU? *Ruotsi* öppnar i sin avhandling upp för en sådan möjlighet.<sup>132</sup>

### 7. Räddningsplanka: Statsskickets grunder?

Förarbetena till 10 kap. 6 § RF är, i dess nuvarande utformning i och med grundlagsreformen 2003, kortfattade och hänvisar till konstitutionsutskottets yttrande i samband med 1994 års grundlagsändring att det fanns en begränsning av möjligheten att överlåta beslutanderätt till den dåvarande Europeiska gemenskapen vad avsåg ”statsskickets grunder”. Utskottet lyfte särskilt fram offentlighetsprincipen och meddelarfriheten som grundläggande för den fria åsiktsbildningen.<sup>133</sup> Riksdagens konstitutionsutskott kom vid sin behandling av grundlagsreformen 2003 återigen betona den fria åsiktsbildningens starka ställning som en del av det principerna för det svenska statsskicket. Konstitutionsutskottet pekade särskilt på yttrandefrihetsgrundlagarnas ansvarssystem och ”andra viktiga principer”.<sup>134</sup>

Det rör sig om allmänt hållna uttalanden av konstitutionsutskottet.<sup>135</sup> Det är således inte förvånande att det i doktrinen råder olika uppfattning om vad som menas med uttrycket ”principerna för statsskicket”. *Bull* och *Sterzel* anser att ”principerna för statsskicket” inte avser hela 1 kap. RF, utan enbart den ”konstitutionella kärnan av svensk suveränitet”, vilket enligt deras mening, torde avse riksdagen som folkets företrädare, de grundläggande tryckfrihetsprinciperna och offentlighetsprincipen.<sup>136</sup> *Bernitz*, *Nergelius*, *Lysén* och *Warnling Conradsson m.fl.*, utgår alla från att 10 Kap. 6 § RF omfattar åtminstone hela RF:s första kapitel.<sup>137</sup> *Nergelius* menar att statsskicket principer även omfattar offentlighetsprincipen, meddelarskyddet och övrigt rättsskydd.<sup>138</sup> *Öberg* delar denna uppfattning.<sup>139</sup> *Lebeck* är av åsikten att man ska förstå

<sup>132</sup> Mikael Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt, den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, 2020.

<sup>133</sup> Bet. 1993/94:KU21 s. 27.

<sup>134</sup> Bet. 2001/02:KU18 s. 31 ff.

<sup>135</sup> Jfr Ulf Bernitz, *Det europeiska konstitutionsprojektet och den svenska grundlagen*, ERT 2006 s. 66, 70.

<sup>136</sup> Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen: en kommentar*, 2010 s. 252.

<sup>137</sup> Bernitz (not 135), Joakim Nergelius, *Svensk statsrätt*, 5 uppl. 2022 s. 439 f., Lysén (not 106) s. 370, Warnling Conradsson m.fl. (not 19) s. 176.

<sup>138</sup> Nergelius (not 137) s. 439 f.

<sup>139</sup> Ulf Öberg, *Företrädesfrågan – nya björntjänster i författningsdebatten?*, ERT 2004 s. 203, 205.

principen brett så att den omfattar opinionsfriheterna och inte enbart delar av yttrandefriheten.<sup>140</sup>

*Bernitz* menar dock att räckvidden och betydelsen av uttrycket ”principerna för statsskicket” inte bör överdrivas då skrivningen är att härröra till en politisk kompromiss.<sup>141</sup> I sammanhanget är vidare att märka att som både *Öberg* och *Lysén* påpekar att medlemskapet i Europeiska unionen och de åtaganden som följer därav redan rör principerna för statsskicket.<sup>142</sup> Överlåtande av beslutanderätt har skett och redan prövats mot 10 Kap. 6 § RF.

*Ruotsi* anser dock att det finns argument för att 10 kap. 6 § RF kan tillämpas i situationer som sträcker sig bortom riksdagens beslut om överföring av befogenheter vid fördragsändring. *Ruotsi* luftar tanken att det skulle kunna vara möjligt att tillämpa grundlagsbestämmelsen även när riksdagen löpande beslutar om lagstiftning som genomför unionsrätt men också i konkret rättstillämpning när det kan ifrågasättas om riksdagen har överlåtit beslutanderätt som rör principerna för statsskicket.<sup>143</sup> *Ruotsi* pekar på att lagrådet ansåg att 10 kap. 6 § RF kunde aktualiseras i ett lagstiftningsärende som rörde kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning.<sup>144</sup> *Ruotsi* pekar vidare på det KU-uttalande som utskottet gjorde med anledning av grundlagsändringarna som föranleddes av det svenska medlemskapet i Europeiska unionen att om en av EU beslutad rättsakt ligger utanför det område där beslutanderätt överlåtit är denna rättsakt inte giltig i Sverige.<sup>145</sup> Vad anbelangar möjligheten till domstolsprövning konstaterar *Ruotsi* att Grundlagsutredningen i samband med den senaste reformen av RF uttryckt att 10 kap. 6 § RF inte utesluter domstolsprövning ”under de förutsättningar som regeringsformen generellt ger för en sådan prövning.”<sup>146</sup> *Ruotsi* menar att det, mot bakgrund av ovan, skulle kunna, för den skull en unionsrättslig bestämmelse påverkar

<sup>140</sup> Carl Lebeck, Konstitutionell reglering av internationell delegation. Från ”EEC-paragrafen” till RF 10:5, FT 2009 s. 155, 205.

<sup>141</sup> Bernitz (not 135) s. 70, jfr Sterzel som konstaterar att ”RF:s bestämmelser varierar kraftigt i skärpa och klarhet och att konkretionen ofta står i omvänd proportion till den sakliga betydelsen: ju mindre betydelsefull en fråga är desto klarare regleras den, och ju viktigare den är i praktiken, desto vagare har regleringen blivit.”, Fredrik Sterzel, 1974 års regeringsform – Ett fyrtioårigt perspektiv, i Karin Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år*, 2014 s. 30.

<sup>142</sup> Öberg (not 139) s. 203, Göran Lysén, Regeringsformen 1:10 och 10:6 – i mystikens skymningsland? Eller blott tankeröra?, ERT 2021 s. 131, 137 ff. Jfr också det faktum att Sverige kom i en ensidig förklaring uppmärksamma att den svenska offentlighetsprincipen var en svensk ”grundläggande princip” och också så skulle förbli, Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republikens Österrikes, Republikens Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, EGT 1994 C 241 s. 9.

<sup>143</sup> Ruotsi (not 132) s. 162.

<sup>144</sup> Ibid. s. 155 f.

<sup>145</sup> Bet. 1993/94:KU21 s. 29.

<sup>146</sup> Ruotsi (not 132) s. 154, SOU 2008:153 s. 500.

någon central princip för tryck- eller yttrandefrihet att riksdagens beslut om överföring av befogenheter avseende GDPR, hävdas vara i strid med 10 kap. 6 § RF. Vid sådant förhållande skulle det öppna upp för möjligheten att med hänvisning till 11 kap. 14 § RF vid domstolsprövning avstå från att tillämpa beslutet om överföring av beslutanderätt, och därmed också unionsrätten, i den utsträckning som den unionsrättsliga regeln inkräktar på det område där beslutanderätten inte får överföras.<sup>147</sup>

Ett sådant företräde för det svenska statsskickets principer skulle emellertid utifrån ett unionsrättsligt perspektiv uppfattas som en obstruktionsmöjlighet som Sverige skulle kunna ta till närhelst statsskickets grunder anses hotade. Det skulle röra sig om ett explicit avsteg från unionsrättens företräde och även stå stick i stäv med den lojalitetsförpliktelse som följer av artikel 4.3 FEU.<sup>148</sup> En så pass långtgående förståelse av 10 kap. 6 § RF som *Ruotsi* diskuterar har inte heller något närmare stöd hos lagstiftaren eller i doktrin.

Regeringen framhåller att det är riksdagen som *i samband med ett beslut om överlåtelse* ska göra bedömningen om en överlåtelse skulle strida mot principerna för statsskicket.<sup>149</sup> Vidare betonar regeringen att bestämmelsen är en "... anvisning avsedd för lagstiftaren och inte för de rättstillämpande organen."<sup>150</sup> Denna förståelse kom att bekräftas av KU som uttalade att det är endast riksdagen som vid överföringsbeslutet ska göra bedömningen om beslutanderätten berör grunderna för statsskicket.<sup>151, 152</sup>

Bestämmelsen i dess olika utformning har, som *Bernitz* konstaterar, ändrats vid fem tillfällen för att sörja för ett svenskt medlemskap i EU men också för att möjliggöra en överlåtelse av beslutanderätt *vid fördragsändringar*.<sup>153</sup> Denna förståelse av 10 kap. 6 § RF bekräftas av *Åhman* som konstaterar att bestämmelsen tillkommit mot bakgrund av diskussioner som fördes redan på 1960-talet när ett svenskt medlemskap kom att för första gången diskute-

<sup>147</sup> Ruotsi (not 132) s. 162.

<sup>148</sup> Lojalitetsförpliktelsen som följer av artikel 4.3 FEU förstärker ytterligare unionsrättens genomslag på så vis att medlemsstaterna har att förhålla sig lojalt till unionsrätten som den kommit att utvecklas.

<sup>149</sup> Prop. 2001/02:72 s. 35.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Bet. 2001/02:KU18 s. 43.

<sup>152</sup> Lysén finner, oaktat regeringens och konstitutionsutskottets hållning, att konstruktionen av 10 kap. 6 § RF leder till en permanent rättsosäkerhet som redan i sig innebär en överträdelse av fördragsförpliktelse om Sverige som fördragslutande part skulle förbehålla rätten att ensidigt begränsa unionsrätten. Ett sådant agerande är inte i linje med Wienkonventionen om traktaträttens bärande idé om "good faith", Lysén (not 106) s. 372, se vidare Wienkonventionen, artikel 27.

<sup>153</sup> Ulf Bernitz (not 135) s. 68.

ras.<sup>154</sup> *Lysén* framhåller särskilt att 10 kap. 6 § RF innehåller särskilda villkor om överlåtelse av makt och att en sådan överlåtelse av makt kan ske endast om dessa villkor är uppfyllda och efter godkännande av riksdagen enligt 10 kap. 3 § RF.<sup>155</sup> *Abrahamsson* och *Jermsten* konstaterar i sammanhanget att konstitutionsutskottets uttalande som *Ruotsi* hänvisar till vid sin diskussion om att Sverige fortsatt skulle kunna hävda svensk rätt framför en konstitutionellt oacceptabel unionsrätlig regel måste ses i sitt politiska sammanhang då det var ägnat att lugna oroliga medborgare och återspeglar därför inte de rättsliga förpliktelserna som följer av ett medlemskap i EU.<sup>156</sup>

Sammanfattningsvis ter det sig svårt att hävda att principerna för statskicket skulle kunna stå i vägen för en tillämpning av GDPR:s regler när man har att bedöma kommersiella söktjänsters eventuella integritetsintrång vid en domstolsprövning.

Avslutningsvis kan kort konstateras att det förhåller sig på samma sätt vad gäller förhållandet mellan EKMR och svensk grundlag: det är vid beslut om överlåtelse Riksdagen har möjlighet att dra i den konstitutionella nödbromsen enligt 10 kap. 7 § RF.

## 8. Slutdiskussion

Den initiala bilden som framträder är fragmentarisk där YGL, GDPR och EKMR interagerar på ett komplext sätt och där svaret på frågan om det föreligger en normkonflikt inte är helt givet. *Axberger* talar om "... konfliktytor där det är svårt att entydigt slå fast vad som gäller."<sup>157</sup> *Bergström* och *Ruotsi* menar att det, givet de svenska förhandlingsframgångarna för att freda offentlighetsprincipen, finns ett visst utnyttjat utrymme för att stärka rätten att få tillgång till allmänna handlingar.<sup>158</sup>

Skrapar man lite på ytan framträder emellertid en bild av en reell normkonflikt när YGL exponeras mot europarätten. Det rör sig om en normkonflikt som bottnar i olika syn på yttrandefriheten: den svenska som, *Bergström* och *Ruotsi*, liknar vid en korporativistisk framför europarättens liberala och individualistiska syn med betoning på individens rätt till privatliv.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Joachim Åhman, Överlåtelse av beslutanderätt – En rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ, 2015 s. 180.

<sup>155</sup> *Lysén* (not 106) s. 370.

<sup>156</sup> *Abrahamsson* och *Jermsten* (not 81) s. 202.

<sup>157</sup> *Axberger* (not 1) s. 13.

<sup>158</sup> *Bergström* och *Ruotsi* (not 1) s. 176.

<sup>159</sup> *Ibid.*, s. 63 f.



Oaktat detta förhållande torde det råda en samsyn att en ökad digitalisering och utveckling av vissa typer av söktjänster aktualiserar frågeställningen om yttrandefrihetens yttre gränser vad avser publicering av personuppgifter. Justitieminister Geijer kunde nog inte i sin vildaste fantasi förutse utvecklingen när han tonade ned risken att personuppgifter skulle komma att exponeras i någon större utsträckning när han konstaterade att "[d]et är uppenbarligen orealistiskt att räkna med att enskilda personer har möjlighet att systematiskt eller över huvud taget i någon större omfattning ta del av innehållet i allmänna handlingar."<sup>160</sup> Så är inte längre fallet. I och med de kommersiella söktjänsternas digitala dammsugningar av allmänna register kan numera enskilda personer genom att besöka en sådan söktjänst, *systematiskt* ta del av omfattande personuppgifter. Dessa, var för sig, harmlösa pusselbitar som adress, bilnehav, partner, inkomst, företagsengagemang etc., läggs samman till ett digitalt pussel som på ett mycket omfattande sätt avbildar människors liv. Denna utveckling reser frågor om skyddet för personuppgifter och rätten till integritet.

Den föregående regeringen var väl medveten om att det föreligger en normkonflikt YGL och GDPR emellan vad gäller, *åtminstone*, frågan om ett grundlagsskydd för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse. Regeringen lade under hösten 2021, för andra gången,<sup>161</sup> fram en proposition som syftade till att ändra grundlagsskyddet som följer av ett frivilligt utgivningsbevis till att inte omfatta offentliggörande av personuppgifter om lagöverträdelse då regeringen ansåg att regleringen i YGL inte var förenlig med artikel 10 GDPR.<sup>162</sup> KU kom emellertid vid sin behandling av propositionen i mars 2022 avstyrka regeringens förslag om att begränsa grundlagsskyddet för dessa personuppgifter.<sup>163</sup> Riksdagen kom därefter den 11 maj 2022 att bifalla konstitutionsutskottets förslag.<sup>164</sup> Det är därmed fortsatt så att enbart de personuppgifter som räknas upp i 1 kap. 20 § YGL kan inskränkas medelst lag som exempelvis etniskt ursprung, politisk åsikt,

<sup>160</sup> Prop. 1975/76:160 s. 71.

<sup>161</sup> Se prop. 2017/18:49 där regeringen föreslog att det skulle införas delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som gav utrymme att under vissa förutsättningar i lag föreskriva om förbud mot offentliggörande vad avsåg särskilt känsliga personuppgifter. Riksdagen kom att bifalla propositionen till de delar som rör bl. a. en persons etniska ursprung, religiösa övertygelse, sexuella läggning och hälsa, dessa ändringar intogs i 1 kap. 20 § YGL genom lag 2022:1525. De delar av propositionen som rörde personuppgifter om att en enskild har begått lagöverträdelse genom brott, förekommer i fällande domar i brottmål eller varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel kom att röstas ned i riksdagen, se konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU16.

<sup>162</sup> Prop. 2021/22:59 s. 40 ff.

<sup>163</sup> Bet. 2021/22:KU14 s. 28 f.

<sup>164</sup> Bet. 2021/22:KU14; Riksdagens protokoll 2021/22:111 onsdagen den 11 maj.

religiös övertygelse eller hälsa.<sup>165</sup> Det finns således inte någon möjlighet att lagstiftningsvägen inskränka spridande av vare sig känsliga personuppgifter om lagöverträdelser eller mer allmänna personuppgifter. Dessa uppgifter omfattas fortsatt av grundlagsskyddet för den skull utgivningsbevis beviljats. Konfliktytan gentemot europarätten kvarstår.

Frågan är emellertid om Sverige kan fortsatt hävda YGL i ett europarättsligt sammanhang. EU-domstolen har i *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, som diskuterats i kapitel 4.3, funnit att en kommersiell verksamhet är förvisso att betraktas som ”journalistisk verksamhet” i artikel 85 GDPR:s mening, om dess syfte är att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten, men att denna verksamhet är att viktas mot rätten till skydd för personuppgifter där en begränsning av den senare inte får gå utöver vad som är strikt nödvändigt.<sup>166</sup> Europadomstolen fann, i sitt avgörande i samma rättsfråga, att yttrandefriheten vid en balansering fick ge vika för rätten till privatliv när det rörde sig om en verksamhet där exponerandet av personuppgifter hade som primärt syfte att stilla folks nyfikenhet avseende personliga uppgifter som inte är av något egentligt allmänintresse.<sup>167</sup>

Viktningen är i fokus när EU-domstolen konstaterar i *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy* att yttrandefriheten endast i viss mån kan förenas med rätten till skydd för personuppgifter. Europadomstolen finner i sitt avgörande i samma rättsfråga att informationsspridning av svagt allmänintresse otvivelaktigt står tillbaka för rätten till privatliv vid en sådan viktning. Vidare har Europadomstolen funnit i det nyligen avkunnade målet *Hurbain* att även för det fall det rör sig om journalistisk verksamhet i sedvanlig mening är en balansering att göras vad avser exponering av personuppgifter i ett digitalt tidningsarkiv. Domstolen utgår vid sin viktning i målet från ett stort antal parametrar där bland annat det faktum en person är känd eller inte, vilken slags personlig information det rör sig om samt den skada en sådan publicering kan anses åsamka individen ska vägas in. På motsvarande sätt utgör en balansering utgångspunkten för EU-domstolen och Europadomstolen i *B* respektive *L.B. v Hungary* vad avser offentliggörande av personuppgifter ur offentliga databaser. Ett offentliggörande utan journalistiska ambitioner.

<sup>165</sup> Kammarrätten var av den meningen att 1 kap. 20 § YGL öppnar upp för en bedömning enligt GDPR när en kommersiell söktjänst saluförde offentligt tillgängliga personuppgifter rörande hälsa, Kammarrätten i Stockholm, dom den 22 juni 2023 i mål nr 1128-23 (Verifiera-målet), se vidare kap. 1 ovan.

<sup>166</sup> Mål C-73/07 *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, EU:C:2008:727, punkterna 56 och 61 samt punkterna 51–53. Jfr kammarrättens bedömning i Verifiera-målet, Kammarrätten i Stockholm, dom den 22 juni 2023 i mål nr 1128-23.

<sup>167</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* (application No. 931/13) dom den 27 juni 2017, punkt 175.

Vi ser en rättspraxis som innefattar såväl situationer där stater själva publicerar personuppgifter, som företag som paketerar personuppgifter. Vi ser situationer med mer känsliga personuppgifter, vi ser situationer med personuppgifter av svagt allmänintresse. Rättspraxis kan tyckas spretig men vad som är gemensamt för denna rättspraxis är att europarätten slår fast att rätten till privatliv är att viktas mot ett allmänintresse att offentliggöra personuppgifter. Detta oaktat om det är för att motverka visst beteende eller som en del i något som är eller kan betecknas som journalistisk verksamhet, eller för att stilla folks nyfikenhet i allra största allmänhet.

Någon motsvarande viktning eller balansering av yttrandefrihet gentemot rätten till privatliv återfinns inte i YGL. Lagstiftaren har istället förekommit en av domstolarna företagen på vilka grunder balansering genom att föreskriva vilka framställningsformer och aktörer som omfattas av grundlagsskydd och vilka som faller utanför.<sup>168</sup> Man talar här om exklusivitet, inte proportionalitet.<sup>169</sup> En exklusivitet som innebär att om det som yttras faller under YGL ska det enbart bedömas enligt reglerna i YGL och dess brottskatalog.<sup>170</sup>

Brottskatalogen vad avser privatlivskränkning omfattar endast förtal och förolämpning. För att det ska röra sig om integritetskränkning ska det enligt YGL röra sig om en kränkning av en individs ära, anseende och ärbärdhet, inte en omfattande exponering av allmängiltiga personuppgifter.<sup>171</sup> Vi har att göra med en brottskatalog som inte omfattar personuppgifter i största allmänhet.

För den skull en digital söktjänst inte sökt utgivningsbevis eller sökt men inte erhållit utgivningsbevis förhåller det sig annorlunda. Dåvarande Datainspektionen har avgjort ett ärende där ett antal personer har begärt att Google ska ta bort sökträffar som visas när deras namn söks. Myndigheten granskade ärendet och kom fram till att Google inte följt skyldigheten att radera dessa träffar och att Google inte har tillämpat GDPR korrekt i övrigt. Som påföljd beslutade Datainspektionen ålägga Google att betala en administrativ sanktionsavgift på 75 miljoner kronor. Ärendet ligger för närvarande för avgörande i HFD.<sup>172</sup>

*Axberger* konstaterar att om motsvarande uppgifter hade återfunnits på en söktjänst som hade ett utgivningsbevis, hade GDPR:s bestämmelser om rätten att få uppgifter raderade inte varit tillämpliga då söktjänsten faller under grundlagsskyddet.<sup>173</sup> I ljuset av detta förhållande har man att ställa sig frågan

<sup>168</sup> Bernitz och Wårnling Conradsson (not 2) s. 177.

<sup>169</sup> Om exklusiviteten se vidare Gunnar Persson, *Exklusivitetsfrågan: om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrandefrihet och annan rätt*, 2002.

<sup>170</sup> Annorlunda uttryckt: omfattas en framställning av YGL, så stannar den i YGL.

<sup>171</sup> Axberger (not 1) s. 114 f.

<sup>172</sup> Beslut 10 mars 2020, dnr DI-2018-9274.

<sup>173</sup> Axberger (not 1) s. 226.

om liknande söktjänsters verksamhet med personuppgifter av svagt allmänintresse per automatik, när utgivningsbevis erhållit, anses ”mer” skyddsvärda? Intrånget är detsamma.

Med tanke på det integritetsintrång som ett offentliggörande av personuppgifter kan medföra kan det snarare ifrågasättas om den nuvarande skiljelinjen mellan grundlagsskydd och den mer omfattande paletten av åtgärder som finns att ta till när personuppgifter faller utanför YGL är motiverad.<sup>174</sup> Detta illustreras inte minst av det nyligen avkunnande Verifiera-målet där känsliga personuppgifter rörande hälsa beivrades. Motsvarande känsliga uppgifter ur brottsregistret är dock grundlagsskyddade.

På samma sätt kan man ifrågasätta rådande ordning vad avser förhållandet mellan yttrandefriheten och skyddet för privat- och familjeliv i ett EKMR-perspektiv. En central diskussionspunkt för yttrandefrihetskommittén var huruvida integritetsskyddet i svensk lagstiftning behövde förstärkas för att undvika konflikter med artikel 8 i Europakonventionen.<sup>175</sup> Kommittén kom, när den överlämnade utredningen 2012, till slutsatsen att det inte förekom, eller riskerade uppkomma, några integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som skulle motivera ett införande av en särskild straffbestämmelse. Kommittén ansåg vidare att Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen inte var tillräckligt tydliga för att ensamt motivera införandet av ett tryck- och yttrandefrihetsbrott för skydd för privatlivet. Mot bakgrund av detta föreslogs ingen straffbestämmelse av kommittén.

Den europarättsliga rättspraxis som förevarande studie diskuterat visar på hur europarätten balanserar yttrandefrihet och rätten till privatlivets helgd. Svensk rätt står stum i sitt skydd av yttrandefriheten. Den europarättsliga utvecklingen, som framgår av den rättspraxis som studien diskuterat, pekar i annan riktning. En riktning där rätten till skydd för personuppgifter och rätten till privatliv tillmäts avsevärd stor vikt vid balanseringen. Mycket tyder att sökmotorer som enbart exponerar personliga uppgifter av svagt allmänintresse och i rent kommersiella syften kommer svårligen framdeles, vare sig enligt unionsrätten eller EKMR, kunna hävda yttrandefrihet. En viktning av yttrandefriheten mot rätten till privatliv kommer sannolikt falla ut till förmån för rätten till privatliv.

Som visats äger europarätten företräde vid normkonflikt. *Bernitz* framhåller, vid sådant förhållande, vikten av att hantera normkonflikter pragmatiskt, där det ömsesidiga förtroendet mellan de högsta rättsinstanserna inom unionen och medlemsstaterna utgör en grundläggande utgångspunkt. Detta

---

<sup>174</sup> Jfr prop. 2021/22:59 s. 42 vad avser diskussionen om grundlagsskydd för offentliggörande av fällande domar.

<sup>175</sup> SOU 2012:55 Del 1 s. 433 f.

särskilt med beaktande av att unionen inte är en fullfjädrad federation, utan unionens befogenheter bygger på delegation från medlemsstaterna.<sup>176</sup> Man kan emellertid inte bortse från det faktum att medlemsstaterna de facto enats om att skydda personuppgifter på sätt som skett. En delegation har skett. Genom att anta GDPR har medlemsstaterna enats kring en för alla godtagbar skyddsnivå för skydd för personuppgifter. Det är därför svårt att argumentera för att yttrandefriheten och YGL ska ha företräde vid normkonflikt, när dessa vikttningsregler fastställts genom en demokratisk lagstiftningsprocess där Sverige i allra högsta grad deltagit.<sup>177</sup> Dessutom har det i GDPR intagits regler som balanserar skyddet av personuppgifter mot yttrandefrihet och informationsfrihet där hänsyn tagits till nationella konstitutionella intressen.<sup>178</sup> Prognosen att Sverige lyckas hålla stånd är, som *Reichel* konstaterar, inte särdeles god.<sup>179</sup>

Läget är inte riktigt detsamma vad anbelangar EKMR där de svenska domstolarna länge utgått från en ”klart-stöddoktrin”. Den har numera ersatts av ett krav på ”tillräckligt stöd” för att EKMR ska få företräde framför nationell lagstiftning. Fråga om företräde avgörs av de svenska domstolarna, och inte Europadomstolen, och företrädet är således inte lika självklart som unionsrättens. Likafullt torde det bli svårt att upprätthålla, för den skull YGL har att ge vika för unionsrätten, de dubbla måttstockar som uppstår om de svenska domstolarna skulle framhärda i att det inte föreligger tillräckligt stöd för att åsidosätta svensk lag när EKMR aktualiseras vad avser samma frågeställning.<sup>180</sup> På samma sätt uppstår dubbla måttstockar om de svenska domstolarna kommer att följa Europadomstolens rättspraxis men fortsatt hävda att YGL, vid en liknande situation, har företräde framför unionsrätten då detta följer av dataskyddslagen.<sup>181</sup>

Något bör göras. Frågan är om en proportionalitetsbedömning vad avser skyddet för personuppgifter är att införas genom grundlagsändring eller domstolsvägen där en proportionalitetsbedömning skulle förr eller senare ske inom grundlagens hägn på liknande sätt som i *Parkmålet* där HFD kom att

<sup>176</sup> Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens grunder*, 7 uppl. 2022 s. 106.

<sup>177</sup> För detta resonemang se Andersson (not 104).

<sup>178</sup> Se ovan kap. 4.1.

<sup>179</sup> Reichel konstaterar att EU-domstolen kommit att tröttna alltmer på nationella domstolar som upprätthåller och vidhåller en avvikande nationell uppfattning, Reichel (not 61) s. 117.

<sup>180</sup> Jfr det läge som uppstod efter EU-domstolens avgörande *Åkerberg Fransson* där HD konstaterade att det skulle ”leda till en svårförklarlig ordning och en i vissa fall svårtillämpad skillnad i reaktion på likartade regelöverträdelser”, om inte Europakonventionen inte skulle ges samma företräde som unionsrätten, NJA 2013 s. 502, punkt 58.

<sup>181</sup> Därtill kommer att ett sådant förhållningsätt utgöra en överträdelse av unionsrätten.

konstatera att en proportionalitetsbedömning var att göras i ljuset av den europarättsliga utvecklingen på egendomsskyddets område.<sup>182</sup>

Lagstiftningsvägen är att föredra då det sker i demokratisk ordning, men också då ett sådant förfarande är mer rättssäkert.<sup>183</sup> Två vägar framåt finns här: den mer radikala vägen är att införa en proportionalitetsbedömning i yttrandefrihetsgrundlagarna, den mindre provocerande vägen är att snäva in möjligheten att erhålla frivilligt utgivningsbevis till att endast omfatta verksamheter som kan anses uppfylla (åtminstone vissa) journalistiska ändamål.<sup>184</sup> Självfallet står det också domstolarna fritt att vända sig till EU-domstolen med en begäran om förhandsavgörande. Något kommer att ske.

---

<sup>182</sup> NJA 2018 s. 753.

<sup>183</sup> Jfr Warnling Conradsson m.fl. (not 19) s. 190, Fredrik Wersäll, En offensiv Högsta domstol. Några reflektioner kring HD:s rättsbildning, SvJT 2014 s. 1, Carl Josefsson, Domstolarna och demokratin — Något om syftet med grundläggande rättigheter, europeiseringens konsekvenser och aktivismens baksida, SvJT 2015 s. 40.

<sup>184</sup> En tredje, måne alltför, pragmatisk lösning som inte kräver ändring av grundlag är för myndigheter att anamma det förhållningssätt som Transportstyrelsen antagit vad gäller uppgifter om fordonsägare, där man medelst ett sms får reda på ett fordons ägare, ett sms som man skickar när skäl finns därtill, inte för att stilla ens nyfikenhet.

