

Dataskyddet – en följeslagare i snart 30 år

Elisabet Reimers

1. Inledning

Efter att jag avslutat min domarutbildning tillträdde jag i november 1994 en anställning som föredragande i riksdagens konstitutionsutskott. Vad jag då inte visste var att frågor om central dataskyddslagstiftning och om tillsyn på området, som blev bland mina första ansvarsområden, skulle följa mig genom hela mitt yrkesliv. Det har alltså för min del blivit snart 30 år då jag i olika roller inom ramen för både lagstiftningsärenden och som rättstillämpare har ägnat periodvis stora delar av min arbetstid åt dataskyddsfrågor. Jag har bland annat varit sekreterare i Offentlighets- och sekretesskommittén och i Informationshanteringsutredningen, expert i Dataskyddsutredningen och Utredningen om tillsynen över den personliga integriteten samt särskilt utredare i Totalförsvarsdatautredningen. Sedan 2008 är jag råd vid Kammarrätten i Stockholm där jag sedan 2018 arbetar på den avdelning som avgör domstolens dataskyddsmål. Under en period har jag varit dataskyddsombud i kammarrätten, men jag kommer i denna text inte att beröra praktiskt dataskyddsarbete. Det jag har valt att behandla är några centrala frågor som har följt med mig alltsedan den tid i slutet på 1990 då gällande EU-rätt på området skulle tillämpas för första gången och som alltså fortfarande är aktuella. Frågorna rör valet av systematisk modell för lagstiftning om dataskydd, förhållandet till offentlighetsprincipen och yttrandefriheten samt dataskyddsföreskrifters rättsliga natur och dess subjekt.

2. Val av systematisk modell för lagstiftning om dataskydd

2.1 Datalagens formaliserade ordning

När datalagen (1973:289) trädde kraft 1973 innehöll den ett generellt krav på tillstånd för att få föra det man då kallade personregister med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Tillståndskravet kom senare i viss

mån att ersättas av ett anmälningsförfarande. Så småningom gjordes också undantag för s.k. statsmaktsregister som inrättats genom beslut av riksdagen eller regeringen.¹ I dessa fall krävdes inte längre tillstånd från inspektionen, däremot dess yttrande innan beslut fattades om att inrätta ett register.

På grund av den ökade datoriseringen av samhället gjordes i mitten av 1990-talet ett försök att reformera datalagen.² Tillståndshanteringen hos Datainspektionen hade blivit ohanterlig och alltför få resurser kunde läggas på tillsynsverksamheten. Ett bemyndigande infördes därför i datalagen som innebar att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Datainspektionen kunde meddela generella föreskrifter på området. Detta hade möjliggjorts genom en samtidig ändring av regeringsformens normgivningsbestämmelser.³ Kravet på att Datainspektionen skulle yttra sig innan s.k. statsmaktsregister inrättades togs också bort.

I den politiska debatten framfördes fortsatt att datalagstiftningen var föråldrad och i riksdagsmotioner efterfrågades bl.a. en generell reglering som var teknikerberoende. De avslogs emellertid med hänvisning till att regeringen beslutat om direktiv för en parlamentarisk kommitté som skulle lämna förslag om hur ett kommande EG-direktiv, dataskyddsdirektivet, skulle genomföras i svensk rätt genom en ny lag.⁴

2.2 Personuppgiftslagens s.k. hanteringsmodell

I proposition 1997/98:44 föreslog regeringen att datalagen skulle ersättas med en helt ny lag, personuppgiftslagen, i syfte att genomföra det s.k. dataskyddsdirektivet, 95/46/EG. Regeringen konstaterade lakoniskt att "[i]ngen har heller i detta lagstiftningsärende ställt sig upp till försvar för den nuvarande datalagen", men erinrade om att den nya lagstiftningen emellertid måste utformas mot bakgrund av Sveriges skyldigheter gentemot EU.⁵ På grund av dataskyddsdirektivets innehåll behövde därvid en lagstiftning införas som reglerade i princip all hantering av personuppgifter. Regeringen ansåg själv att en sådan lagstiftning inte framstod som särskilt modern och avsåg att verka inom EU för ett alternativ till denna hanteringsmodell.⁶ Vid riksdagsbehandlingen av propositionen underströks i flera motioner behovet av att regeringen verkade i EU för att en reglering av missbruksmodell togs fram, dvs. en

¹ Se 2 a § datalagen.

² Prop. 1993/94:217, 1994/95:KU10.

³ Prop. 1993/94:116, 1993/94:KU36 och 1994/95:KU7.

⁴ Bet. 1995/96:KU4.

⁵ Prop. 1997/98:44 s. 31.

⁶ A. prop. s. 37.

reglering som tog sikte på missbruk av personuppgifter, och att regeringen borde ges i uppdrag att låta utreda frågan.

Personuppgiftslagen hade inte ens varit i kraft i fem månader när en riksdagsmajoritet enade sig kring s.k. tillkännagivanden till regeringen om att regeringen dels borde med kraft verka inom EU för en revidering av dataskyddsdirektivet, dels att en översyn borde komma till stånd med syfte att, så långt det var möjligt inom direktivets ram, åstadkomma en förändring av lagstiftningen i riktning mot ett regelverk som tar sikte på missbruk av personuppgifter.⁷ Tillkännagivandena ska ses mot bakgrund av att det under den allmänna motionstiden hösten 1998 hade väckts motioner som härrörde från nästan samtliga riksdagspartier där det uttrycktes farhågor om bl.a. möjligheten att, trots personuppgiftslagens hanteringsregler, fritt uttrycka sig och kommunicera via Internet, vilket då uppfattades innebära en överföring av personuppgifter till tredje land. I någon motion påstods t.o.m. att ”publicering av personuppgifter på Internet förbjuds”.⁸ Att debatten om den nya lagen var högljudd inser man också mot bakgrund av att konstitutionsutskottet anordnade en offentlig utfrågning i ämnet den 8 december 1998, dvs. när lagen varit i kraft i bara drygt en månad.⁹

Den begärda översynen kom igång först under våren 2002.¹⁰ Det berodde bl.a. på att personuppgiftslagen på grund av övergångsbestämmelser trädde i full kraft först i oktober 2001. Det hade också vidtagits vissa författningsändringar som bl.a. syftade till att underlätta överföring av personuppgifter till tredje land och myndigheternas behandling av känsliga personuppgifter. Inom Justitiedepartementet hade det också arbetats fram ett utkast med förslag till ändring i dataskyddsdirektivet med syfte att förenkla regleringen och med inriktning på att förhindra missbruk. En offentlig utvärdering gjordes också av utkastet till missbruksmodell genom en enkät som bl.a. skickades till myndigheter, organisationer och företag. Enkätsvaren sammanställdes sedan i en promemoria som publicerades.¹¹

I januari 2004 presenterade Personuppgiftslagsutredningen efter utförd översyn sitt förslag som innebar att de s.k. hanteringsreglerna i personuppgiftslagen inte skulle tillämpas på s.k. ostrukturerad behandling av personuppgifter, exempelvis i löpande text och även vid sådan publicering på Internet.¹² Det innebar att bl.a. reglerna om grundläggande krav och om laglig grund för behandlingen samt förbuden mot

⁷ Bet. 1998/99:KU15.

⁸ Motion 1998/99:K272.

⁹ Se bilagan till bet. 1998/99:KU15.

¹⁰ Dir. 2002:31.

¹¹ Ds 2001:27.

¹² SOU 2004:6.

behandling av känsliga personuppgifter och om lagöverträdelser inte skulle tillämpas. Den behandling som på detta sätt undantogs skulle i stället regleras av en "enkel regel till skydd mot missbruk av personuppgifterna".¹³ En missbruksregel med utgångspunkt i utredningens förslag infördes därefter i personuppgiftslagen i januari 2007 genom en ny 5 a § som löd enligt följande: "Sådan behandling [...] får inte utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet".¹⁴ I lagstiftningsärendet var Lagrådet tveksamt till att förslaget i alla delar var EU-rättsligt godtagbart och ansåg att varken förslaget till undantagsregel från ett antal hanteringsregler eller förbudet mot kränkning av den personliga integriteten gav någon fastare ledning för rättstillämpningen.¹⁵

2.3 EU:s dataskyddsförordning

Redan då undantagsbestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen infördes kunde det konstateras att Sveriges ansträngningar inom EU att tillsammans med Storbritannien, Österrike och Finland få till lättnader i dataskyddsdirektivets krav inte skulle bära frukt. Kommissionen avsåg inte att inom överskådlig tid presentera något förslag till ändringar av direktivet.¹⁶ I stället genomfördes ett decennium senare en genomgripande reform och den nu gällande dataskyddsförordningen, 2016/679, beslutades i april 2016 med tillämpning i alla medlemsstater från och med den 25 maj 2018. Reformen handlade inte om att införa några lättnader på området, tvärtom har dataskyddsdirektivets alla grundläggande krav på behandling av personuppgifter behållits och regleringen har dessutom byggts ut från direktivets 33 till förordningens 99 artiklar. Den reglering som redan tidigare kunde upplevas som alltför detaljerad har nu kompletterats med regler som förtydligar de registrerades rättigheter och i vissa delar skärper den personuppgiftsansvariges skyldigheter samtidigt som tillsynsmyndighetens uppgifter har klargjorts och dess befogenheter förstärkts. Dessutom innehåller förordningen, till skillnad från direktivet, flera artiklar som rör samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter och i vissa delar obligatoriskt samarbete. Eftersom det nya EU-rättsliga regelverket har form av en förordning, har det denna gång inte funnits något utrymme att för svenskt vidkommande överväga den mest lämpliga lagstiftningsmodellen när det gäller dataskydd. Vid riksdagsbehandlingen av regeringens förslag till

¹³ A. bet. s. 12.

¹⁴ Prop. 2005/06:173, 1995/96:KU37.

¹⁵ A. prop. s. 75-78.

¹⁶ Bet. 2005/06:KU37 s. 5.

lag med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen¹⁷ väcktes endast en följdmotion med yrkanden om ännu fler bestämmelser som rörde rätten att bli glömd och handel med och spridning av personuppgifter.¹⁸

2.4 Vad var kärnan i diskussionen om lagstiftningsmodell?

Det kan konstateras att det under många år lades ned ett omfattande arbete och mycket resurser på frågan om det svenska dataskyddet skulle regleras av en hanteringsmodell eller en missbruksmodell. Sett i efterhand kan man fråga sig vad diskussionen egentligen handlade om. I ett sammanhang beskrevs den som förespråkade en missbruksmodell som någon som ”brukar utgå från att själva hanteringen av personuppgifter skall vara i det närmaste fri”. Det väsentliga blir då att identifiera vilken användning av personuppgifter som blir ett sådant missbruk att det bör sanktioneras i någon form.¹⁹ I en rättstillämpares perspektiv torde man dock kunna konstatera att det finns ett missbruk först efter att man skapat sig en uppfattning om vilka element en godtagbar behandling av personuppgifter bör innehålla. I författningskommentaren till 5 a § andra stycket personuppgiftslagen anfördes att någon schablonartad bedömning av vad som är en kränkning inte skulle göras, utan bedömningen skulle göras utifrån i vilket sammanhang som personuppgifterna förekommer, i vilket syfte de behandlas, vilken spridning de fått eller riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till.²⁰ En reflektion är att den bedömningen liknar en sådan som skulle behöva göras också om hanteringsreglerna hade tillämpats.

Det finns en sparsam praxis om tillämpningen av 5 a § personuppgiftslagen. Det kan bl.a. bero på att det som upplevdes som det största bekymret när personuppgiftslagen infördes 1998, nämligen möjligheten att publicera text med personuppgifter på Internet, i stora delar redan fått sin lösning innan 5 a § trädde i kraft genom dels ett avgörande från Högsta domstolen, HD (NJA 2001 s. 409), dels EU-domstolens förhandsavgörande i målet C-101-01 som begärts av Göta hovrätt och rörde en konfirmandlärares publicering av uppgifter om arbetskamrater på församlingens hemsida på Internet. I det förra fallet fann HD att publiceringen skett uteslutande för journalistiska ändamål²¹ och därför skulle något straffansvar för den åtalade gärningen inte dömas ut. EU-domsto-

¹⁷ Den s.k. dataskyddslagen (2018:218).

¹⁸ Motion 2017/18:3998.

¹⁹ Prop. 2005/06:173 s. 12.

²⁰ A. prop. s. 58–59.

²¹ Jfr 7 § andra stycket personuppgiftslagen.

len bedömde i det andra fallet bl.a. att en publicering på Internet i enlighet med vad som skett i det aktuella fallet inte innebar en överföring av personuppgifter till tredje land. Det finns bl.a. ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2015 ref. 3) som rör hur 5 a § första stycket personuppgiftslagen ska avgränsas, dvs. om det var fråga om en sådan ostrukturerad behandling som bestämmelsen avsågs undanta. Nämnas kan också två avgöranden som rör om kameraövervakning i skolor kunde anses utgöra en sådan kränkning av den personliga integriteten som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen (HFD 2012 ref. 16 och HFD 2011 ref. 77).

Möjligen var den långdragna diskussionen om hanteringsmodell eller missbruksmodell bl.a. ett utslag av olycklig "tajming". Dataskyddsdirektivet hade visserligen arbetats fram under lång tid, men inte lyckats fånga upp det stora kliv som datoriseringen gjorde i mitten på 1990-talet då möjligheterna för var och en att använda Internet blev verklighet och e-post blev ett vanligt kommunikationsmedel. Direktivet gav därför inte något tydligt svar på hur alla dess hanteringsregler skulle tillämpas på den typen av "vardaglig" behandling och läste man reglerna bokstavligt framstod de som i hög grad hindrande. Regleringen kom vid en tid då Sverige var mitt uppe i den stora samhällsomvandling som omnämndes den "digitala revolutionen" eller "IT-revolutionen".²² Året efter att personuppgiftslagen trätt i kraft lanserade regeringen sitt IT-politiska mål att Sverige skulle som första land bli ett informationssamhälle för alla.²³

En annan orsak till diskussionen kan ha varit att regleringen kunde uppfattas innebära en slags kulturkrock för den svenske lagstiftaren. Den 25 år gamla datalagen upphävdes med sin i stora delar strikt formaliserade ordning för behandling av personuppgifter i regelrätta register. I stället infördes ett regelverk som var uppbyggt på ett helt annat sätt och hade ett betydligt mer generellt tillämpningsområde. Här hade en tillsynsmyndighet visserligen fortfarande en roll att fylla med befogenhet att ingripa mot otillbörlig behandling. Stommen i regelverket bestod dock i å ena sidan skyldigheter för den personuppgiftsansvarige och å andra sidan den registrerades rättigheter, dvs. något som snarare liknar en form av privaträttslig reglering som syftar till att hitta en balanspunkt i förhållandet mellan de båda aktörerna. Till detta kom att regleringen hade sin utgångspunkt i den europarättsliga uppfattningen om en rätt till skydd för privatlivet som en grundläggande rättighet, ett synsätt som inte alls på samma sätt var etablerat i svensk rätt vid denna tid. Den svenska regleringen på området hade snarare sin utgångspunkt

²² SOU 2001:3 s. 85–86, se också betänkandets bilaga 2 om informationsteknikens utveckling på myndighetsområdet.

²³ Prop. 1999/2000:86.

i att det stod var och en fritt fram att behandla personuppgifter och att regleringens syfte var att i vissa klart avgränsade delar utgöra ett skydd. Jag kommer att återkomma till dessa frågor senare i denna text (se avsnitt 4).

I EU-domstolens dom i det s.k. konfirmandlärarmålet gavs den svenske rättstillämparen (och lagstiftaren) svar inte bara när det gällde frågan om publicering på Internet alltid innebär en överföring av personuppgifter till tredje land utan också hur man allmänt ska uppfatta regelverket. Domstolen slog fast bl.a. att det ankommer på de nationella myndigheter och domstolar som ska tillämpa de nationella bestämmelser genom vilka direktivet hade införlivats att garantera en rättvis balans mellan de rättigheter och skyldigheter som är i fråga, inklusive de grundläggande rättigheter som skyddas genom gemenskapens rättsordning. Angående det aktuella målet hade domstolen dessförinnan poängterat att det i enlighet med den grundläggande proportionalitetsprincipen ankom på den hänskjutande domstolen att beakta alla omständigheter, bl.a. under hur lång tid som överträdelse av de regler genom vilka direktivet genomförts hade pågått (bl.a. hade känsliga personuppgifter behandlats) samt hur viktigt det var för de berörda att de uppgifter som har spritts skyddas.²⁴ Det handlar alltså om att väga både rättigheter och skyldigheter mot varandra och att stanna för att något otillåtet skett först när det är rimligt utifrån en proportionalitetsbedömning, dvs. en bedömning som mer har sin utgångspunkt i en missbruksmodell än en hanteringsmodell.

En slutsats man kan dra i dag när det gäller hur dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen kan systematiskt beskrivas är att det var ett regelverk utifrån en missbruksmodell. Det har aldrig varit en uppgift för tillsynsmyndigheten eller andra rättstillämpare att slå ner på rena hanteringsfel utan ett ingripande skulle ske först när ingripandet efter en avvägning av alla föreliggande omständigheter på ömse sidor framstod som proportionerligt. Detta kan inte uppfattas ha i grunden förändrats genom dataskyddsförordningen. De förtydliganden av rättigheter och skyldigheter som har gjorts och inte minst tillsynsmyndighetens förstärkta roll och krav på samarbete medlemsstaterna emellan, tillsammans med omständigheten att reglerna ges i en direkt tillämplig förordning, kan snarare ses som ett försök att tillvarata regleringens andra syfte med personuppgifternas fria flöde inom unionen.

Svaret på hur regelverket för att åstadkomma ett dataskydd kan beskrivas står nog inte heller i dag att finna i hur regelverket teoretiskt kan karakteriseras. Det avgörande torde vara, liksom hittills, hur till-

²⁴ Se EU-domstolens dom i mål C-101/01, EU:C:2003:596 punkt 89 och 90.

synsmyndigheten och andra rättstillämpare använder sig av en proportionalitetsbedömning, dvs. vad kommer i varje enskilt fall väga tyngst i vågskålen? Medan rättspraxis under personuppgiftslagens tid var sparsam, kan man nu se att tillströmningen av mål till förvaltningsdomstolarna som rör frågor om dataskydd är ständigt ökande.

3. Förhållandet till offentlighetsprincipen och yttrandefriheten

3.1 Personuppgiftslagens konfliktlösning

En viktig fråga när personuppgiftslagen infördes var dataskyddsdirektivets förhållande till offentlighetsprincipen, närmare bestämt den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och tryck- och yttrandefriheten enligt TF och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Från regeringens sida var uppfattningen att direktivet var förenligt med de svenska grundlagsbestämmelserna. Förutom att tolka vissa artiklar som kunde uppfattas beröra offentlighetsprincipen, hänvisade regeringen till att det på svenskt initiativ hade tagits in en klausul i direktivets ingress (skäl 72) som gjorde det möjligt att vid genomförandet av direktivet "ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar". Regeringens förslag för att uttrycka förhållandet mellan direktivets i svensk lag genomförda bestämmelser och offentlighetsprincipen innebar att det i lagen slogs fast att bestämmelserna i lagen inte skulle tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i TF och YGL²⁵ respektive om de skulle inskränka en myndighets skyldigheter enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter²⁶. På samma sätt uttrycktes att bestämmelserna inte hindrade att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att en arkivmyndighet tar hand om arkivmaterial.²⁷

Lagrådet var emellertid tveksamt till om direktivet var förenligt med de svenska grundlagsbestämmelserna.²⁸ Beträffande offentlighetsprincipen framstod enligt Lagrådet regeringens tolkningar av enskilda artiklars förenlighet med de svenska grundlagsbestämmelserna som "pressade" och när det gällde TF och YGL ifrågasattes om avvikande föreskrifter i grundlagarna kunde få företräde framför direktivets bestämmelser såvitt gäller annat än journalistiskt ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Lagrådet uttryckte dock förståelse för att man inte

²⁵ 7 § personuppgiftslagen.

²⁶ 8 § första stycket personuppgiftslagen.

²⁷ 8 § andra stycket personuppgiftslagen.

²⁸ Prop. 1997/98:44 s. 231-237.

ville göra ingrepp i offentlighetsprincipen utan att det stod helt klart att så måste ske. Samtidigt erinrade Lagrådet om att om någon ändring inte gjordes, måste man vara medveten om att principen om EU-rättens företräde framför nationell lagstiftning kan ge upphov till svåra problem vid rättstillämpningen. Oavsett om TF behölls oförändrad eller inte avstyrkte Lagrådet att det infördes en bestämmelse av innebörd att lagen inte skulle tillämpas om det skulle inskränka myndigheternas skyldighet enligt 2 kap. TF, ”ett sådant undantag synes antingen strida mot EG-rätten eller vara onödigt”.²⁹

Lagrådets sistnämnda uttalande får uppfattas inte ha att göra med den mer begränsade frågan om direktivets förenlighet med offentlighetsprincipen. Det Lagrådet här vände sig emot var den föreslagna bestämmelsens formulering som innebar att man i vanlig lag inför bestämmelser som ger en klar anvisning om hur en konflikt mellan EU-rätt och svenska grundlagsbestämmelser ska lösas. Lagrådet kan därutöver uppfattas ha menat att den valda formuleringen från ett strikt svenskt perspektiv var onödig, eftersom det redan står klart att grundlag gäller före vanlig lag.

När regeringen i propositionen hänvisade till Lagrådets uttalande i denna del återgav man det så att Lagrådet uttryckt att ”bestämmelsen är onödig eller oförenlig med direktivet” (min kursivering).³⁰ Det är oklart om regeringen här ”duckade” för den större frågan om EU-rättens företräde framför nationell rätt, inbegripet grundlagarna, eller om den helt enkelt inte läste in den frågan i det Lagrådet uttryckte. Oavsett vilket ansåg man att bestämmelsen behövdes i ”klargörande syfte”.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionens förslag till ny personuppgiftslag valde konstitutionsutskottet dock att inte gå förbi den större frågan om förhållandet mellan EU-rätten och den svenska grundlagen när det gäller offentlighetsprincipen samt TF och YGL. Utskottet lämnade först en utförlig redovisning av den svenska hållningen inför EU-medlemskapet när det gällde offentlighetsprincipen och viktiga principer för den fria åsiktsbildningen i TF och YGL båda inför inträdet i unionen, i grundlagsärendet om EU och i ärendet om Sveriges anslutning till EU.³¹ I sin bedömning av regeringens förslag till bestämmelse om förhållandet mellan personuppgiftslagens bestämmelser och offentlighetsprincipen samt lämnade motioner i denna del erinrade utskottet vidare om sina tidigare uttalanden om innebörden av bestämmelsen i 10 kap. 6 § regeringsformen, RF (då 5 §), om överlåtelse av beslutande rätt till EU. Därvid uttalade utskottet att det innebär att den beslutande-

²⁹ Prop. 1997/98:44 s. 234–235.

³⁰ A. prop. s. 46.

³¹ Bet. 1997/98:KU18 s. 16–19.

rätt som Sverige i samband med anslutningen överlämnade till EU inte omfattar beslutanderätt som väsentligen kan komma att rubba offentlighetsprincipen och meddelarfriheten.³² När det gällde den föreslagna undantagsbestämmelsens formulering, som tillstyrktes, påpekade utskottet att den inte skulle uppfattas som en lagvalsregel mellan en svensk och en EG-rättslig regel utan att det av Sveriges medlemskap följer att en svensk domstol vid tillämpning av lagtext som införts till genomförande av ett EG-direktiv har att tolka lagen i överensstämmelse med direktivet och att vid behov fråga EG-domstolen om den rätta innebörden.

Även när det gällde dataskyddsdirektivets förenlighet med tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL erinrade utskottet om sina uttalanden i samband med Sveriges anslutning till EU. I denna del pekade utskottet också på förbehållet i överlåtelsebestämmelsen i 10 kap. 6 § RF som tar sikte på att beslutskompetens kan överlåtas endast så länge rättighetsskyddet inom EU motsvarar regeringsformens och Europakonventionens fri- och rättighetsskydd. Utskottet instämde också i bedömningen att direktivet inte kunde uppfattas så att integritetsskyddet tog över yttrandefrihetsintresset, utan att en avvägning måste göras. Sambandet med Europakonventionen gav vidare vid handen att en sådan avvägning måste vara möjlig även utanför journalistisk, litterär eller konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse. Utskottet tillstyrkte bl.a. av dessa skäl regeringens förslag till undantagsbestämmelse.³³

3.2 Dataskyddsförordningen och undantagen i den kompletterande lagen

I 1 kap. 7 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) anges att bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Bakgrunden till bestämmelsen kan i korthet sägas vara följande.

Enligt artikel 85.1 i dataskyddsförordningen ska medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning förena rätten till integritet i enlighet med förordningen med rätten till yttrande- och informationsfrihet, inbegripet personuppgiftsbehandling för journalistiska ändamål samt för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Vid behandling för sådana ändamål ska medlemsstaterna enligt artikel 85.2 föreskriva om

³² A. bet. s. 27.

³³ Bet. 1997/98:KU18 s. 34-35.

undantag eller avvikelser från i artikeln angivna delar av förordningens bestämmelser, om det är nödvändigt för att förena rätten till integritet med yttrande- och informationsfriheten.

I förarbetena till dataskyddslagen bedömde regeringen att förordningen ger ett fortsatt stöd för bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL.³⁴ Regeringen erinrade också om att den i en proposition om ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49) gjort bedömningen att det med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten finns skäl att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster som innehåller personuppgifter av särskilt integritetskänsligt slag. När det gällde behovet av en undantagsbestämmelse i den svenska lagen ansåg regeringen att behovet nu var större med tanke på att förordningen, till skillnad från dataskyddsdirektivet, var direkt tillämplig och kunde leda till kännbara sanktionsavgifter.

När det gäller dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen, berördes frågan inte av den utredning som hade i uppgift att lämna förslag till lagbestämmelser som för svenskt vidkommande skulle komplettera dataskyddsförordningen.³⁵ Möjligen kan det ha berott på att förordningen, till skillnad från dataskyddsdirektivet, har en artikel som uttryckligen berör rätten att få tillgång till allmänna handlingar och att man därför inte såg anledning att ta upp frågan om en kompletterande svensk bestämmelse.

Enligt artikel 86 i dataskyddsförordningen får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet, ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med medlemsstatens nationella lagstiftning för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Vidare sägs i skäl 154 i förordningen att allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar kan betraktas som ett allmänt intresse och att den nationella rätten bör sammanjämka allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar och vidareutnyttjande av informationen från den offentliga sektorn med rätten till skydd för personuppgifter. Nationell lagstiftning får därför innehålla föreskrifter om den nödvändiga sammanjämkningen med rätten till skydd för personuppgifter enligt förordningen.

I förarbetena till dataskyddslagen behandlade emellertid regeringen frågan om dataskyddsdirektivets förhållande till offentlighetsprincipen. Regeringen bedömde att förordningen ger ett ännu tydligare stöd än dataskyddsdirektivet för att den EU-rättsliga dataskyddsregleringen

³⁴ Prop. 2017/18:105 s. 41–42.

³⁵ SOU 2017:39.

inte inkräktar på offentlighetsprincipen och att den nödvändiga sammanjämkning som avses i dataskyddförordningen kommer till uttryck i svensk rätt bl.a. genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.³⁶ Trots det tydliga stöd som förordningen uppfattades ge, föreslog regeringen att det ändå skulle införas en klargörande bestämmelse. Denna gång valde regeringen dock en gemensam undantagsbestämmelse som tog sikte på såväl offentlighetsprincipen som tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL. Förslaget innebar att samma slags formulering som i personuppgiftslagen användes.

Vid riksdagsbehandlingen tillstyrktes regeringens förslag till dataskyddslag utan några särskilda uttalanden i denna fråga.³⁷

3.3 Har rättstillämparen ställts inför lagkonflikter?

Offentlighetsprincipen

Nu har det gått ett kvarts sekel sedan vi för första gången hade att tillämpa EU-rättsliga regler på dataskyddsområdet och man kan konstatera att några egentliga lagkonflikter när det gäller EU-rätten och offentlighetsprincipen inte har uppstått. En bidragande orsak är sannolikt, som regeringen framhöll när dataskyddslagen infördes, att den nödvändiga sammanjämkning mellan intresset av skydd för integriteten och rätten att ta del av allmänna handlingar som dataskyddsförordningen anvisar för svenskt vidkommande finns på plats genom bestämmelserna om sekretess på olika områden i OSL. Jag vill här särskilt beröra bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL, den s.k. dataskyddssekretessen.

En bestämmelse som tog sikte på dataskyddssekretess fanns redan under datalagens tid. När datalagen skulle ersättas av personuppgiftslagen fanns bestämmelsen i 7 kap. 16 § i den dåvarande sekretesslagen (1980:100). Sekretess gällde då enligt första stycket för personuppgift i personregister som avsågs i datalagen, om det kunde antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen. I ett andra stycke föreskrevs som huvudregel att sekretess också gällde, om det kunde antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i utlandet och att detta medför otillbörligt intrång i personlig integritet.

När personuppgiftslagen infördes gjordes också ändringar i 7 kap. 16 § sekretesslagen såtillvida att första stycket fick lydelsen att "[s]ekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen".

³⁶ Prop. 1997/98:44 s. 43.

³⁷ Bet. 2017/18:KU23 s. 20.

Bestämmelsen i andra stycket om sekretess vid utlämnande till utlandet upphävdes. I förarbetena till personuppgiftslagen beskrevs förslaget till ny lydelse som en följdändring som innebar att bestämmelsen i första stycket samordnades med personuppgiftslagen och att andra stycket inte längre behövdes, eftersom personuppgiftslagens bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land också gällde myndigheter och därmed omfattades av första stycket.³⁸

Offentlighets- och sekretesskommittén uppmärksammade att 7 kap. 16 § sekretesslagen i sin nya lydelse emellertid av två skäl inte inneburit endast en följdändring.³⁹ För det första hade bestämmelsen fått ett betydligt vidare tillämpningsområde eftersom den, genom hänvisningen till personuppgiftslagen, inte längre gällde bara utlämnande av personuppgifter från personregister för behandling i annat sådant register. Nu omfattades en myndighets alla utlämnanden av personuppgifter för en behandling som omfattades av personuppgiftslagen, dvs. all automatiserad behandling och behandling i manuella register.

Kommittén påpekade också att syftet med sekretessbestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen alltid varit att det var sökandens behandling som skulle prövas medan någon bedömning av myndighetens utlämnande inte ingick i prövningen.⁴⁰ Personuppgiftslagens bestämmelser om överföring till tredje land blev därmed inte aktuella att pröva vid ett utlämnande till en sökande i utlandet, eftersom lagen då inte var tillämplig. Någon sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen kunde vid utlämnanden till utlandet alltså inte längre åberopas. Därutöver konstaterade kommittén att den omständigheten att datalagen hade ersatts av personuppgiftslagen hade gjort myndigheternas prövning enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen mer komplicerad, bl.a. när det gällde den prövning som skulle kunna behöva göras av om en viss behandling var undantagen från personuppgiftslagen på grund av att behandlingen hade grundlagskydd enligt TF eller YGL eller uteslutande skulle ske för journalistiskt ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande.⁴¹

Personuppgiftslagsutredningen lämnade förslag till ändringar av 7 kap. 16 § sekretesslagen, bl.a. med utgångspunkt i de synpunkter som Offentlighets- och sekretesskommittén lämnat.⁴² Förslaget genomfördes emellertid inte. När sekretesslagen upphävdes 2009 och ersattes av offentlighets- och sekretesslagen gjordes endast språkliga ändringar av 7 kap. 16 § som då infördes i nya 21 kap. 7 § OSL. Bestämmelsen ändrades materiellt först i samband med att dataskyddsförordningen skulle

³⁸ Prop. 1997/98:44 s. 113 och 147.

³⁹ SOU 2001:3 s. 190–191.

⁴⁰ A. bet. s. 192–193.

⁴¹ A. bet. s. 212–218.

⁴² SOU 2004:6.

börja att tillämpas i svensk rätt 2018.⁴³ Ändringarna innebar dels att det klargjordes att sekretessprövningen tar sikte på den behandling som ska ske efter ett eventuellt utlämnande (vilket redan hade slagits fast i rättsfallet HFD 2014 ref. 66). Dessutom ändrades tillämpningsområdet till att avse behandlingar som efter ett utlämnande kunde antas ske i strid med dataskyddsförordningen (i dess ursprungliga lydelse) och dataskyddslagen.

Genom den nuvarande lydelsen av 21 kap. 7 § OSL ska alltså en sekretessprövning göras inte bara av en sökandens behandling som utförs i Sverige utan över huvud taget behandlingar som omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Därmed har i viss utsträckning den "lucka" åtgärdats rörande utlämnanden till utlandet som uppstod efter att andra stycket i 7 kap. 16 § sekretesslagen upphävdes i samband med att personuppgiftslagen infördes. En viss "lucka" återstår emellertid när det gäller utlämnanden till utlandet, nämligen när det gäller utlämnanden till länder som inte omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Ett intressant exempel är därför det tidigare nämnda avgörandet HFD 2014 ref. 66, som gällde utlämnanden av personuppgifter till en sökande i Norge. En sådan sökande omfattas inte heller i dag av 21 kap. 7 § OSL eftersom det är en utländsk aktör som inte omfattas av det EU-rättsliga regelverket. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller ju även för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer, eftersom det inte finns några lagbestämmelser som begränsar utländska aktörers rätt att ta del av allmänna handlingar (jfr 14 kap. 5 § TF). Ett utlämnande av personuppgifter till en aktör utanför EU-sfären kan alltså inte heller i dag sekretessprövas med stöd av 21 kap. 7 § OSL. Däremot kan förstås andra sekretessbestämmelser vara tillämpliga på ett sådant utlämnande.

Även utlämnanden av personuppgifter till en annan myndighet är en fråga som bör vara av vikt för att en sådan nödvändig sammanjämkning ska åstadkommas som avses i dataskyddsförordningen mellan intresset av att skydda personuppgifter som behandlas och intresset av att lämna ut dem till en annan aktör. En myndighet har enligt 6 kap. 5 § OSL rätt att ta del av uppgifter hos en annan myndighet, om det inte finns hinder på grund av sekretess eller ett utlämnande skulle störa arbetets behöriga gång. I rättsfallet HFD 2021 ref. 10 prövades frågan om den skyldighet att lämna ut uppgifter som följer av bestämmelsen är förenlig med dataskyddsförordningen och vilken prövning som ska göras när en myndighet begär ut uppgifter med stöd av bestämmelsen. Av 6 kap. 5 § OSL följer att en myndighet inte är skyldig att lämna ut sekretess-

⁴³ Prop. 2017/18:105, bet. 2017/18:KU23.

belagda uppgifter till en annan myndighet. Det är alltså inte frågan om sådan undantagslös uppgiftsskyldighet som 10 kap. 28 § OSL tar sikte på. I stället brukar det beskrivas som en informationsskyldighet myndigheterna emellan.⁴⁴

I 2021 års avgörande fann HFD att 6 kap. 5 § OSL är förenlig med den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddförordningen⁴⁵, eftersom lagstiftaren fick anses genom sekretessbestämmelserna ha tagit ställning till när ett utlämnande är oförenligt med ändamålet för det ursprungliga insamlandet av uppgifter hos myndigheter. Någon prövning enligt finalitetsprincipen skulle därför inte göras utöver sekretessprövningen.⁴⁶ HFD konstaterade att utlämnande myndighet inte ansett att uppgifterna var vare sig sekretessbelagda eller att ett utlämnande hindrade arbetets behöriga gång. Myndigheten var därför skyldig att lämna ut uppgifterna. Avslutningsvis påpekade HFD att utlämnandet måste uppfylla grundläggande principer vid behandlingen, exempelvis att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas och att fler uppgifter inte får lämnas ut än som motsvarar mottagande myndighets behov.⁴⁷

I sak handlade målet om att en region hade begärt att från Socialstyrelsen få ut förskrivarkoder som var kopplade till ofullständiga person- eller samordningsnummer i syfte att kontrollera vissa personers identitet och behörighet för att förhindra bl.a. obehörig förskrivning av läkemedel. I första hand begärdes koder för hela landet ut, i andra hand inom den aktuella regionen. Socialstyrelsens skäl för att inte lämna ut uppgifterna var att regionens syfte med sin behandling inte omfattades av de uttömmande ändamålsbestämmelser som föreskrivits för behandlingen av uppgifterna. Behandlingen skedde i ett särskilt personregister som Socialstyrelsen enligt samma författning getts i uppdrag att föra.⁴⁸ Regionen överklagade beslutet till kammarrätten som fann att den inte kunde göra en prövning av om ett utlämnande hindrades enligt dataskyddsförordningen och anslutande föreskrifter i ett mål som rörde 6 kap. 5 § OSL. Målet visades därför åter till Socialstyrelsen för att den skulle göra en prövning av om sekretess eller arbetets behöriga gång hindrade ett utlämnande.⁴⁹ Regionen överklagade kammarrättens beslut till HFD, som alltså biföll överklagandet genom sitt i HFD 2021 ref. 10 refererade avgörande.

Det är en rimlig utgångspunkt att en myndighet inte begär ut andra personuppgifter från en annan myndighet än sådana som myndigheten

⁴⁴ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, version 26 JUNO, 6 kap. 5 §.

⁴⁵ Artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen.

⁴⁶ HFD 2021 ref. 10 punkt 31.

⁴⁷ HFD 2021 ref. 10 punkt 33 och 34.

⁴⁸ Förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal.

⁴⁹ För en redovisning av det målet, se HFD:s dom 2021-02-19, mål nr 3798-20.

får behandla i sin egen verksamhet. Likväl kan det inte uteslutas att omständigheterna kan vara sådana att det finns skäl att göra en prövning av om det finns hinder mot utlämnandet på grund av sekretess enligt 21 kap. 7 OSL, dvs. om mottagande myndighets åsyftade behandling kan antas strida mot tillämplig dataskyddsreglering. Om så är fallet finns ingen skyldighet att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. En prövning av om det fanns hinder enligt 21 kap. 7 § OSL att lämna ut begärda personuppgifter till regionen förefaller inte ha gjorts i HFD 2021 ref. 10. En sådan prövning bör ha kunnat vara relevant. Den behandling som Socialstyrelsen är ålagd att utföra i registret är förhållandevis strängt reglerad och regionens tänkta behandling kunde uppfattas integritetskänslig både med hänsyn till sitt syfte och omfattning. HFD anmärker också avslutningsvis att vid utlämnandet till regionen skulle inte fler uppgifter lämnas än som motsvarade myndighetens behov. Det är en fråga, dvs. vad regionens behov skulle bedömas bestå i⁵⁰, som också kunnat avgöras inom ramen för 21 kap. 7 § OSL.

Yttrandefriheten

Som redan nämnts pågick under 1990-talet, parallellt med att Sverige skulle börja tillämpa EU-rättsliga dataskyddsregler, ett arbete för att göra landet till ett "informationssamhälle för alla". För att inte möjligheten att använda Internet för publicering enbart skulle vara förbehållen etablerade massmedieföretag infördes 2003 en möjlighet för var och en som är innehavare av en databas att ansöka om och beviljas s.k. frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis.⁵¹ Något krav på innehåll eller syfte ställs inte utan endast vissa formella kriterier. Ett utgivningsbevis innebär att den aktuella databasen har grundlagsskydd och de dataskyddsrättsliga bestämmelserna i vanlig lag ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter som sker där, dvs. inte heller personuppgiftslagen på sin tid och nu dataskyddsförordningen. Redan då utgivningsbevisen infördes uttalade konstitutionsutskottet farhågor för att konflikter kunde uppstå med bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten, framför allt i förhållande till dataskyddsdirektivet.⁵²

Frågan om konflikter mellan grundlagsskyddet för utgivningsbevisen och regler till skydd för personuppgifter fortsatte att diskuteras i flera lagstiftningsarbeten som rörde TF och YGL utan att några ändringar gjordes. År 2019 infördes, efter förslag från Mediegrundlagskommitt-

⁵⁰ Se artikel 5.1 c i dataskyddsförordning (uppgiftsminimering).

⁵¹ 1 kap. 2 § första stycket 1 TF och 1 kap. 5 § YG, prop. 2001/02:74.

⁵² Bet. 2001/02:KU21 s. 32.

tén⁵³, dock en inskränkning i det grundlagsskydd som utgivningsbevisen ger beträffande vissa söktjänster som innehåller personuppgifter av särskilt integritetskänslig karaktär.⁵⁴ Inskränkningen har utformats på så sätt att det i TF och YGL har införts en delegationsbestämmelse som ger utrymme att i lag reglera om förbud mot offentliggörande av känsliga personuppgifter.⁵⁵ Inskränkningen är emellertid inte, för att förhindra kringgåenden, begränsad till just utgivningsbevisen utan gäller generellt. För att bestämmelser i vanlig lag ska bli tillämpliga krävs därutöver att samlingen av personuppgifter har ordnats så att det är möjligt att söka efter och sammanställa uppgifterna och att det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka samlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otilbörliga intrång i den personliga integriteten. I regeringens förslag till grundlagsändringar innefattade inskränkningen också personuppgifter som rör lagöverträdelse genom brott, fällande domar i brottmål och om man varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel.⁵⁶ Regeringens förslag i denna del avlogs dock vid riksdagsbehandlingen, eftersom den stora enighet om förslaget som eftersträvades saknades. Ett tillkännagivande om fortsatt utredning av frågan gjordes i stället.⁵⁷

Under remissbehandlingen av Mediegrundlagskommitténs förslag framfördes från flera håll att bestämmelsen var för oprecis och kunde leda till svårigheter vid rättstillämpningen. Ett försök att ge bestämmelsen en ny utformning, inbegripet att den skulle omfatta personuppgifter som rör lagöverträdelse genom brott m.m., gjordes genom propositionen 2021/22:59 med förslag till ändringar i TF och YGL. Ändringsförslaget avstyrktes emellertid i sin helhet vid riksdagsbehandlingen.⁵⁸

En fråga har varit vilken lag som delegationsbestämmelsen i TF och YGL syftar på när det ska kunna meddelas förbud mot sådant offentliggörande av känsliga personuppgifter i databaser som bestämmelsen tar sikte på. Numera torde det stå klart att de inte bara åsyftas en lag som riksdagen har beslutat om utan också en direkt tillämplig EU-rättsakt som t.ex. dataskyddsförordningen.⁵⁹ Det innebär att huvudregeln om förbud mot behandling av känsliga personuppgifter i artikel 9 i dataskyddsförordningen gäller för en databas med utgivningsbevis som undantagits från grundlagsskydd enligt delegationsbestämmelsen. I förarbeten som rör delegationsbestämmelsen har också förts fram att

⁵³ SOU 2016:58.

⁵⁴ 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL.

⁵⁵ Jfr artikel 9 i dataskyddsförordningen.

⁵⁶ Prop. 2017/18:49.

⁵⁷ Bet. 2017/18:KU6.

⁵⁸ Bet. 2021/22:KU14.

⁵⁹ Prop. 2021/22:59 s. 40 och 53.

det ingår i Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) tillsynsuppdrag att genom en tolkning av grundlagsbestämmelserna bedöma om en personuppgiftsansvarig med utgivningsbevis för en databas omfattas av grundlagsskydd eller inte.⁶⁰ Det är alltså inte en fråga för Myndigheten för press, radio och TV, som beviljar utgivningsbevisen efter ansökan, att ta ställning till om den aktuella databasen eventuellt är av sådant slag att den inte ska ha grundlagsskydd. Frågan torde därför kunna bli en fråga för rättstillämpningen framför allt genom IMY:s tillsyn på eget initiativ eller efter klagomål till myndigheten. Det torde vara mer ovanligt att en registrerad använder sig av den kostsamma möjligheten att väcka skadeståndstalan i allmän domstol.

Frågan om det utvidgade grundlagsskyddets förenlighet med de EU-rättsliga dataskyddsreglerna behandlades i det lagstiftningsärendet då bestämmelser om utgivningsbevisen infördes i TF och YGL 2003.⁶¹ Då gjordes bedömningen att utvidgningen väsentligen skedde till en krets som sysslade med massmedial verksamhet och inte innebar några principiella nyheter när det gäller tillämpningsområdet jämfört med vad som var fallet när dataskyddsdirektivet genomfördes i svensk rätt 1998. Det bedömdes därför att utvidgningen omfattades av möjligheten till undantag och därmed vara förenlig med dataskyddsdirektivet. Förenligheten med de EU-rättsliga dataskyddsreglerna på området har där efter inte uttryckligen behandlats på nytt i senare lagstiftningsärenden om inskränkning i det grundlagsskydd som utgivningsbevis ger. Motivet bakom den inskränkning som sedermera infördes 2019 var i stället mer allmänna hänsyn till den personliga integriteten.⁶²

De farhågor som uttalades då det s.k. frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevisen infördes om att konflikter kunde uppstå i synnerhet i förhållande till de EU-rättsliga reglerna torde dock alltjämt ha sin giltighet, även om en inskränkning i grundlagsskyddet numera har införts av integritetsskäl. Inte minst gäller det den omständigheten att grundlagsskyddet fortfarande villkorslöst omfattar personuppgifter som rör lagöverträdelse genom brott.⁶³ Behandling av sådana personuppgifter är enligt dataskyddsförordningen som huvudregel förbjuden för andra än myndigheter eller annars om ett särskilt tillstånd enligt unionsrätten eller den nationella rätten saknas.⁶⁴ Anledningen till att man i två lagstiftningsärenden har försökt få till en inskränkning även

⁶⁰ A. prop. s. 53.

⁶¹ Prop. 2001/02:74 s. 53–55 och bet. 2001/02:KU21 s. 32–34.

⁶² Se t.ex. prop. 2017/18:49 s. 144–146.

⁶³ Se härom 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. 117–130.

⁶⁴ Artikel 10 i dataskyddsförordningen.

beträffande söktjänster med sådant innehåll har bl.a. förklarats med att det i realiteten är belastningsregister i privat regi som allmänheten kan ta del av fritt eller mot avgift.⁶⁵ Det offentliga belastningsregistret som förs av Polismyndigheten omfattas däremot av bestämmelser om absolut sekretess.⁶⁶

Det är ännu mycket sparsamt med praxis som rör frågan om en personuppgiftsansvarig som bedriver en söktjänst med åberopande av utgivningsbevis inte har grundlagsskydd på grund av delegationsbestämmelsen i TF och YGL. Kammarrätten i Stockholm har nyligen avgjort ett mål (nr 1128-23) som rör ett överklagat beslut från IMY där myndigheten funnit att en söktjänst med känsliga personuppgifter inte omfattas av grundlagsskydd och att den personuppgiftsansvarige ska få en reprimand på grund av överträdelse av artikel 9 i dataskyddsförordningen.⁶⁷ Den personuppgiftsansvarige har också förelagts att vidta vissa åtgärder. Både förvaltningsrätten och kammarrätten har ansett att grundlagsskydd saknades för den aktuella behandlingen och har därmed avslagit den personuppgiftsansvariges överklaganden. I ett annat mål som rör samma personuppgiftsansvarig har IMY beslutat att inte inleda tillsyn efter klagomål som rör behandling av personuppgifter om lagöverträdelser genom brott. Kammarrätten i Stockholm har instämt i underinstansens bedömning att IMY:s beslut inte är överklagbart.⁶⁸ Samma domstol har också haft att ta ställning till ett mål, som i sak handlat om rätten att ta del av allmänna handlingar, som rörde frågan om en sökande med utgivningsbevis inte hade grundlagsskydd och om 21 kap. 7 § OSL därmed kunde hindra ett utlämnande. Utlämnande myndighet hade i sitt avslagsbeslut emellertid inte tagit ställning till om de handlingar som begärdes ut innehöll känsliga personuppgifter, varför kammarrätten visade målet åter för ny handläggning.⁶⁹

4. Dataskyddsföreskrifters rättsliga natur och dess subjekt

4.1 Synen på normgivningsnivå före personuppgiftslagen

Redan före personuppgiftslagens ikraftträdande fanns det vid sidan av den generella dataskyddsregleringen, dvs. vid denna tid datalagen, en relativt omfattande särreglering av framför allt myndigheters automatiserade behandling av personuppgifter. Dessa s.k. registerförfattningar

⁶⁵ Prop. 2017/18:49 s. 148 och prop. 2021/22:59 s. 41.

⁶⁶ 35 kap. 3 § OSL.

⁶⁷ Domen är överklagad till HFD (mål nr 4588-23).

⁶⁸ Dom 2022-10-17, mål nr 726-22.

⁶⁹ Beslut 2021-02-12, mål nr 8142-20.

ansågs i normgivningshänseende i princip höra till regeringens primär-område, dvs. nuvarande 8 kap. 7 § RF. Den omständigheten att det allmänna behandlar personuppgifter om den enskilde innebär ingen skyldighet för den enskilde och det har normalt inte heller ansetts som ett ingrepp i enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 RF.⁷⁰ Under 1990-talets början infördes lagändringar som syftade till att stärka offentlighetsprincipen i fråga om det som då benämndes ADB-upptagningar och till att förbättra integritetsskyddet för uppgifter i personregister. I det sammanhanget uttalades att en målsättning borde vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.⁷¹ Vid denna tid fanns visserligen en bestämmelse i 2 kap. 3 § RF som föreskrev att varje medborgare i den utsträckning som anges i lag ska skyddas mot att "hans personliga integritet" kränks genom att personuppgifter registreras med hjälp av ADB. Bestämmelsen, som upphävdes 2011, ansågs inte vara någon normgivningsbestämmelse utan den riktade sig till lagstiftaren som ålades att vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en datalagstiftning.⁷² Varken den bestämmelsen eller uttalandena om att större register med känsliga personuppgifter borde regleras i lag ansågs hindra att det i mitten på 1990-talet infördes utökade möjligheter för regeringen att delegera normgivningskompetens på dataskyddsområdet till dåvarande Datainspektionen⁷³ så att möjligheterna kom omfatta inte bara statliga myndigheter utan även kommunal och privat verksamhet. Ändringen torde ha inneburit att föreskrifter på området inte längre enbart kunde hänföras till regeringens primär-område, eftersom föreskrifter nu avsågs utfärdas som kunde innebära åligganden för såväl kommuner som enskilda och inte bara regeringens egna myndigheter.⁷⁴

4.2 Personuppgiftslagen och diskussionen om normgivningsdelegation

I lagstiftningsärendet om personuppgiftslagen ifrågasatte Lagrådet om vissa av regeringens förslag till normgivningsbemyndiganden var förenliga med grundlagen.⁷⁵ Lagrådet menade att bemyndigandena omfattade föreskrifter som en enskild med framgång kan direkt åberopa mot andra enskilda i domstol och som kan leda till att enskilda förpliktas att

⁷⁰ SOU 2015:39 s. 185–186.

⁷¹ Prop. 1990/91:60 s. 50 och 1990/91:KU 11 s. 11.

⁷² Prop. 1987/88:57 s. 11.

⁷³ Dåvarande 8 kap. 7 § första stycket 8 RF, prop. 1993/94:116 s. 13–16.

⁷⁴ Jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 RF.

⁷⁵ Prop. 1997/98:44 s. 237–240.

betala exempelvis skadestånd och att de därför rörde enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. De var därmed privaträttsliga och hörde till det obligatoriska lagområdet. Den omständigheten att föreskrifterna kunde ha påtagliga offentlighetsrättsliga inslag innebar inte enligt Lagrådet att den privaträttsliga delen föll bort.

Regeringen instämde inte i Lagrådets uppfattning och ansåg att den omständigheten att regelverket innehöll en skadeståndssanktion inte förtog systemet dess offentlighetsrättsliga karaktär, inte heller att sanktionen nu fick en större betydelse jämfört med tidigare.⁷⁶ Bemyndigandena ansågs därför avse offentlighetsrättsliga föreskrifter och vara förenliga med grundlagen. Vid riksdagsbehandlingen gjordes inte någon annan bedömning.⁷⁷

I lagstiftningsärendet om personuppgiftslagen gjordes också vissa uttalanden om registerförfattningarna. Regeringen fann därvid att det traditionella svenska systemet med särregler i särskilda författningar var att föredra framför generella undantag från den nya lagen. Det fanns enligt regeringen inte heller anledning att avvika från den målsättning som uttalats i början av 1990-talet att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag. Regeringen insåg att det fanns behov av att anpassa befintliga registerförfattningar och att göra en översyn av vilka särregler som borde gälla och aviserade att ett sådant anpassnings- och översynsarbete skulle påbörjas.⁷⁸

4.3 Fortsatta diskussioner om föreskrifternas rättsliga natur

Det kan konstateras att någon djupare diskussion inte fördes vid personuppgiftslagens införande om vad lagen skulle komma att betyda för den behandling av personuppgifter som sker i myndigheternas verksamhet. Det anpassnings- och översynsarbete som regeringen aviserat inleddes och registerförfattningarna ökade i antal. De hade ofta lagform och kompletterades då i allmänhet av en förordning. En ny typ av registerförfattningar började också förekomma som inte, till skillnad från tidigare, var begränsade till att reglera enbart behandling av personuppgifter i regelrätta register. Dessa registerförfattningar omfattade informationshanteringen i stort inom en viss myndighet eller verksamhet, dvs. oavsett om den skedde i register eller inte.

Så småningom växte en kritik fram från olika håll mot registerförfattningarna eftersom rättsområdet upplevdes som fragmentariskt och

⁷⁶ A. prop. s. 58–61.

⁷⁷ Bet. 1997/98:KU18 s. 41–42.

⁷⁸ Prop. 1997/98:44 s. 41.

svåröverblickbart med bristande enhetlighet. För att råda bot på detta gav regeringen år 2011 en särskild utredare i uppdrag att se över registerlagstiftningen.⁷⁹ Utredningen, som antog namnet Informationshanteringsutredningen, lämnade 2015 ett förslag till en myndighetsdatalag som innehöll bestämmelser som kunde gälla generellt för personuppgiftsbehandling hos alla statliga och kommunala myndigheter med undantag för den brottsbekämpande sektorn.⁸⁰ En uttalad ambition var att regleringen skulle utformas som en renodlad dataskyddsreglering och inte i något avseende skulle syfta till att reglera en myndighets sakverksamhet. I utredningens sammanfattning i slutbetänkandet uttalas att utgångspunkten därvid var att myndigheternas elektroniska informationshantering numera var en integrerad del av myndigheternas verksamheter på alla nivåer.⁸¹ Det kan konstateras att utredningen därmed ansåg tiden mogen för att lämna perspektivet att myndigheternas digitalisering var hänförlig till det som tidigare beskrivits som s.k. e-förvaltning, dvs. en särskild del skild från myndigheternas verksamhet i övrigt.

Informationshanteringsutredningen, som såg sitt uppdrag som ett i huvudsak lagtekniskt reformarbete⁸², ägnade också normgivningsfrågorna på dataskyddsområdet uppmärksamhet. Utredningen noterade att utgångspunkten i svensk rätt varit – i vart fall när det gällde myndigheter under regeringen – att bestämmelser om behandling av personuppgifter i princip anses införas för att skydda den enskilde och därför kunde ges i förordning enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF, dvs. de hör till regeringens primärområde. Frågan om när en automatiserad behandling av personuppgifter kan utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet kunde emellertid inte besvaras så enkelt som att så är fallet om behandlingen strider mot meddelade dataskyddsbestämmelser.⁸³

Utredningen framhöll att sett i ljuset av den enskildes numera lagstadgade rätt till personlig integritet kan en bestämmelse som exempelvis tillåter det allmänna att utan samtycke behandla känsliga personuppgifter utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet.⁸⁴ En hänvisning gjordes här till både rätten till respekt för privatlivet i Europakonventionen och bestämmelser i EU:s rättighetsstadga om bl.a. rätt till skydd för personuppgifter. Utredningen påpekade att en sådan bestämmelse alltså inte är någon skyddsbestämmelse, utan skyddet i det fallet ligger i rättighetsbestämmelsen. En helt annan sak är att det ändå

⁷⁹ Dir. 2011:86.

⁸⁰ SOU 2015:39.

⁸¹ A. bet. s. 23, se också s. 280–282.

⁸² SOU 2015:39, s. 21.

⁸³ A. bet. s. 199–200.

⁸⁴ A. bet. s. 201–202.

kan vara fråga om ett tillåtet intrång, om det uppfyller gällande krav på legitimitet och proportionalitet. Vidare konstaterade utredningen att när registerlagar beslutas har det i allmänhet inte diskuterats i förarbetena huruvida lagnivån har betingats av att regleringen inte bara innehåller renodlade skyddsbestämmelser utan också tillåter ingrepp i enskilda personliga förhållanden. I stället var det vanligt att åberopa den från tidigt 1990-tal uttalade ambitionen att omfattande myndighetsregister med särskilt känsligt innehåll ska meddelas i lag, dvs. uttalanden från en tid då det ännu inte fanns någon rättsligt bindande regel i svensk lagstiftning som innebar ett generellt skydd för den personliga integriteten. Resonemangen om normnivå hade därmed fortsatt att ha en politisk snarare än en rättslig prägel, trots att bindande regler om rätt till skydd funnits i vart fall sedan Europakonventionen blev svensk lag 1995. Detta kunde enligt utredningen paradoxalt nog leda till en sämre rättslig analys av vilka intrång i den enskildes personliga integritet som en viss behandling av personuppgifter faktiskt kan innebära.

4.4 Den personuppgiftsansvarige myndigheten som rättssubjekt

I denna text har det redan konstaterats att någon djupare diskussion inte fördes vid personuppgiftslagens införande om vad lagen skulle komma att betyda för den behandling av personuppgifter som sker i myndigheternas verksamhet. Det gällde inte bara vad lagen i praktiken skulle kunna betyda för myndigheterna utan också vad den rättsligt innebar. Exempelvis ägnades inte någon egentlig uppmärksamhet åt den omständigheten att dataskyddsdirektivet i princip inte gjorde skillnad på om den personuppgiftsansvarige var en enskild eller offentlig aktör. Beträffande den situationen att oenighet uppstått mellan en registrerad och den personuppgiftsansvarige om personuppgifter skulle korrigeras uttalades att den registrerade kunde vända sig till tillsynsmyndigheten. Regeringen erinrade också om möjligheten att väcka talan vid allmän domstol.⁸⁵ Det får alltså antas ha förutsatts att i svensk rätt skulle samma rättsmedel gälla för en registrerad som ansåg sin integritet ha blivit kränkt av en personuppgiftsansvarig oavsett om denna var en enskild eller en myndighet.⁸⁶ En utgångspunkt synes alltså ha varit att förhållandet dem emellan i båda fallen kunde beskrivas som närmast civilrättsligt, dvs. röra två enskilda rättssubjekt. Det infördes därmed en skadeståndsbestämmelse som innebar att den personuppgiftsansvarige skulle ersätta den registrerade för skada och kränkning av den per-

⁸⁵ Prop. 1997/98:44 s. 86–87.

⁸⁶ Prop. 1997/98:44 s. 106–107.

sonliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen hade orsakat.⁸⁷ I sammanhanget kan nämnas att som andra korrigerande åtgärder infördes befogenheter för tillsynsmyndigheten att på olika sätt agera mot den personuppgiftsansvarige samt en straffbestämelse. Inte heller dessa bestämmelser gjorde någon skillnad på om den personuppgiftsansvarige var en enskild eller offentlig aktör. En bestämmelse om att tillsynsmyndighetens beslut om annat än föreskrifter fick överklagas hos allmän förvaltningsdomstol infördes också.⁸⁸

Personuppgiftslagen innehöll, liksom i dag dataskyddsförordningen, bestämmelser om rättigheter för den registrerade att hos den personuppgiftsansvarige begära bl.a. att uppgifter rättas, begränsas eller raderas eller om att få information om den behandling som utförs. Efter att lagen trätt i kraft började det i vissa nya registerförfattningar som rörde statliga myndigheter införas överklagandebestämmelser som innebar att myndighetens beslut om rättelse eller information till den registrerade fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁸⁹ Detta torde i allmänhet haft sin grund i att det ansågs som självklart att beslut som en myndighet fattar i egenskap av personuppgiftsansvarig är ett utflöde av dess myndighetsutövning och inte något ställningstagande som myndigheten gör i ett civilrättsligt förhållande. Det upplevdes dock som ett problem att överklagandebestämmelsen och de bestämmelser som var tillämpliga för den personuppgiftsansvarige myndighetens beslut i dessa frågor därmed kom att finnas i olika lagar.⁹⁰ En särskild utredare gavs så småningom i uppdrag att överväga hur det i personuppgiftslagen borde införas ett förtydligande av hur beslut av en myndighet enligt lagen kan överklagas.⁹¹ Det var således inte ett uppdrag för utredaren att överväga om det alls var lämpligt att myndighetsbeslut av detta slag skulle kunna överklagas.⁹²

Med utgångspunkt i den särskilde utredarens förslag infördes 2007 en bestämmelse i 52 § personuppgiftslagen om rätt att till allmän förvaltningsdomstol överklaga en myndighets beslut om information och rättelse enligt vissa bestämmelser i lagen, dock med undantag för beslut av riksdagen, regeringen eller Riksdagens ombudsmän (JO). I förarbetena konstaterades att det redan av allmänna förvaltningsrättsliga principer torde följa att vissa myndighetsbeslut enligt personuppgiftslagen kunde överklagas, trots avsaknad av uttryckliga bestämmelser om det i

⁸⁷ 48 § personuppgiftslagen (1998:204).

⁸⁸ 49 och 51 §§ personuppgiftslagen.

⁸⁹ En utförlig redovisning finns i SOU 2004:6 s. 210–218.

⁹⁰ Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:54 s. 77.

⁹¹ Dir. 2002:31.

⁹² SOU 2004:6 s. 205.

lagen.⁹³ En uttrycklig bestämmelse borde dock införas för att råda bot på både det otillfredsställande i att bestämmelser om överklagande och om beslutens meddelande fanns i olika lagar samt den osäkerhet i fråga om klagorätten som kunde finnas när det gällde beslut av myndigheter som enbart hade att tillämpa personuppgiftslagen.

Även i dataskyddslagen har det i 7 kap. 2 § införts en överklagandebestämmelse med i princip motsvarande innehåll som i personuppgiftslagen, dock undantas nu beslut av regeringen, de högsta domstolsinstanserna och JO. Motivet för att införa den är dock inte att tydliggöra klagorätten, utan att begränsa den rätt att överklaga myndighetsbeslut som har samband med myndighetsutövning som annars kan följa av 41 § i den nya förvaltningslagen (2017:900).⁹⁴

Det kan alltså konstateras att det inte i något lagstiftningsärende som rört frågan om klagorätt beträffande beslut som en myndighet fattar som personuppgiftsansvarig har diskuterats om denna rätt alls ska finnas och lämpligheten i att den finns. Frågan har i stället rört *hur* överklaganderätten ska se ut och utgångspunkten har alltså varit att myndigheten även i egenskap av personuppgiftsansvarig agerar som förvaltningsmyndighet och inte som ett enskilt rättssubjekt. Det kan emellertid inte sägas vara något konstigt med att myndighetsbeslut av aktuellt slag ansetts ha ett nära samband med myndighetens myndighetsutövning eller, från ett svenskt förvaltningsrättsligt perspektiv, rentav vara myndighetsutövning. Det som komplicerar saken, och som inte alls diskuterats i förarbetena, är att denna ur förvaltningsrätten sprungna klagorätt innebär att centrala dataskyddsrättsliga frågor på myndighetsområdet också kommer att avgöras i ett annat sammanhang än de som anvisas i det EU-rättsliga regelverket, dvs. som består i tillsynsmyndighetens verksamhet eller i talan om skadestånd i allmän domstol. Jag återkommer till den frågan nedan.

Lagstiftaren har emellertid inte varit helt konsekvent när det gäller vilket synsätt som ska anläggas på myndighetens karaktär som rättssubjekt när den agerar som personuppgiftsansvarig. Tillsynsmyndighetens befogenhet enligt EU:s dataskyddsförordning att besluta om administrativa sanktionsavgifter har inte direkt tillämpning i nationell rätt när det gäller offentliga myndigheter och organ. I stället har medlemsstaterna enligt artikel 83.7 getts möjlighet att besluta om sådana avgifter ska införas. För svenskt vidkommande har man använt sig av denna möjlighet genom att det i 6 kap. 2 § dataskyddslagen anges att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av en myndighet vid vissa överträdelser enligt dataskyddsförordningen. Något egentligt resonemang

⁹³ Prop. 2005/06:173 s. 51–53.

⁹⁴ Prop. 2017/18:105 s. 150–151.

om det principiellt lämpliga i att utnyttja denna möjlighet fördes inte i förarbetena, inte heller hur myndigheterna i detta sammanhang ska karakteriseras som rättssubjekt. Motiven för att införa bestämmelsen var i korthet att sanktionsavgifter och viten hade ansetts nödvändiga och effektiva även på andra områden.⁹⁵ Den enskildes intresse för sin personliga integritet måste också enligt regeringen anses väga lika tungt då personuppgifter behandlas i det allmännas verksamhet som då uppgifter behandlas i den privata sektorn. Regeringen antog vidare att beslut om att faktiskt påföra en myndighet sanktionsavgift mycket sällan skulle behöva komma i fråga. I dag kan det dock konstateras att i de mål som hittills förekommit i allmän förvaltningsdomstol, där talan har gällt tillsynsmyndighetens beslut att ta ut sanktionsavgifter, har i många fall myndigheter varit tillsynsmyndighetens motpart.

I förarbetena till 6 kap. 2 § dataskyddslagen avspeglas inte den principiella diskussion som förts i tidigare lagstiftningsärenden om huruvida tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgifter eller viten i förhållande till myndigheter, framför allt statliga sådana. Att vite kunde beslutas enligt personuppgiftslagen var inte en följd av dataskyddsdirektivet utan infördes på svenskt initiativ.⁹⁶ I flera registerförhandlingar som rörde statliga myndigheters behandling av personuppgifter infördes bestämmelser som innebar att tillsynsmyndighetens befogenhet enligt personuppgiftslagen att besluta om vite inte skulle gälla i samband med tillsyn av myndigheten i fråga. Som skäl anfördes att det följer av allmänna rättsgrundsatser att vite inte bör användas som sanktionsmedel mellan statliga myndigheter.⁹⁷

Den omständigheten att det i lagstiftningsärendena om de EU-rättsliga dataskyddsreglernas tillämpning i svensk rätt inte har förts någon egentlig diskussion om hur personuppgiftsansvariga myndigheter principiellt ska inordnas i detta regelverk har inte bara medfört den ovan nämnda inkonsekvensen utan har också lett till en komplicerad rättstillämpning. Möjligheten för den registrerade att, vid sidan av rättsmedlen enligt EU-rätten, i allmän förvaltningsdomstol överklaga en myndighets eller en domstols beslut om rättelse och information har medfört att det numera kan förekomma sådana mål i alla förvaltningsdomstolar. Även om målen ofta inte är så komplicerade materiellt kan de processuella frågorna vara utmanande att hantera. En registrerad kan i samma mål begära att en myndighet både ska gallra och radera personuppgifter, frågor som i sak ligger mycket nära varandra. Ett beslut om nekad gallring är inte överklagbart och en talan om detta ska alltså avvisas,

⁹⁵ A. prop. s. 140–141.

⁹⁶ Prop. 1997/98:44 s. 102–104.

⁹⁷ En redovisning av diskussionen finns i SOU 2015:39 s. 628–633.

medan frågan om radering ska prövas av domstolen enligt 7 kap. 2 § dataskyddslagen.⁹⁸ En registrerad kan vidare i samma mål vara missnöjd med dels hur myndigheten har gett information om den personuppgiftsbehandling som sker, dels att myndigheten i ett visst avseende inte alls gett någon information med hänvisning till sekretess. Överklagande av myndighetens beslut i den senare frågan ska enligt praxis prövas av kammarrätt som första instans⁹⁹ medan den första frågan ska prövas av förvaltningsrätt. Myndigheten måste därför vara uppmärksam på i vilka frågor den beslutat och att en överklagandehänvisning blir korrekt (och ibland alltså avse två olika instanser). Eftersom praxis rörande dessa komplicerade förhållanden ännu inte satt sig, förekommer en hel del överlämnanden mellan domstolsinstanserna och även att avgöranden får undanröjas då domstolen befunnits sakna behörighet att pröva överklagandet.¹⁰⁰

En fråga som kommer att behöva klargöras i rättstillämpningen är vilken ställning EU-rätten har i dessa mål. Materiellt sett är det helt klart att det är bestämmelser i dataskyddsförordningen och anslutande svenska föreskrifter som tillämpas när det gäller rätten att få en rättelse gjord m.m. eller rätten till information. En fråga är emellertid om det i målen egentligen handlar om tillämpning av EU-rätt. De dataskyddsrättsliga reglerna tillämpas ju här inte i någon process som anvisats av EU-rätten, utan det är processrättsligt frågan om en alltigenom svensk ordning inom vilken de rättsliga aktörerna agerar. Det synes därför tveksamt om exempelvis möjligheten att begära förhandsavgörande från EU-domstolen kan användas. Om den registrerade, i stället för att till förvaltningsdomstol överklaga den personuppgiftsansvarige myndighetens beslut att t.ex. inte radera personuppgifter, väljer att vända sig till tillsynsmyndigheten med klagomål finns däremot möjligheten att i en domstolsprocess begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen, likaså i ett skadeståndsmål i allmän domstol som har sin grund i artikel 82 i dataskyddsförordningen.¹⁰¹

Det är möjligen inte något problem att man för svenskt vidkommande har skapat denna särskilda ordning för registrerade att angripa personuppgiftsansvariga myndigheters beslut i fråga om rättelse m.m. och information. Ordningen innebär ju att det finns en undantagslös rätt att föra talan i domstol och utan någon kostnad, vilket ur den registrerades perspektiv innebär en effektiv möjlighet att utöva sin rätt. Det kan dock ses som ett problem att det är oklart i vilken utsträckning EU-rätten ska

⁹⁸ Se HFD:s dom 2023-05-17, mål nr 901-23.

⁹⁹ HFD 2014 ref. 55 och HFD 2022 not. 11.

¹⁰⁰ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom 2023-04-04, mål nr 4413-22.

¹⁰¹ Artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

ha ett genomslag i dessa mål. Det kan därför finnas en risk för att det i enskilda rättsfrågor utvecklas olika praxis i de parallella ordningarna för registrerade att utöva sin rätt inom myndighetsområdet.

5. Avslutande kommentar

Jag vill avsluta med några personliga tankar om hur jag i dag ser på min följeslagare dataskyddet. Under den inledande tiden med personuppgiftslagen och då reformarbetet med särreglering på myndighetsområdet drog igång på allvar, upplevde jag mig själv ofta drunkna i alla detaljregler och kallade rättsområdet stundom "formalisternas dansgolv". Mitt arbete med frågorna och rättsutvecklingen har så småningom lärt mig att ett konstruktivt förhållningssätt är att höja blicken ganska ordentligt och försöka hitta balanspunkter som känns rimliga mellan de olika intressen som ska beaktas. Samma lärdom tycks lagstiftaren ha dragit efter att diskussionen om en missbruksmodell falnat. Det kan konstateras att den avgjort viktigaste aktören i dag och framöver för att finna rimliga balanspunkter är tillsynsmyndigheten med dess genomdataskyddsförordningen betydligt mer innehållsrika verktygslåda än som var fallet tidigare. Av betydelse i det sammanhanget är vilket inflytande en registrerad kan ha på frågan om tillsynsmyndigheten borde agera mot en personuppgiftsansvarig, en fråga som väntar på sitt svar i praxis.¹⁰² Något som emellertid fortfarande skaver och där man kan sätta i fråga om den svenske rättstillämparen kan nå fram till en rimlig balans är utgivningsbevisens möjlighet till grundlagsskydd. Där krokar alltjämt dataskyddsreglernas system för att bygga upp en rätt till skydd för personuppgifter med den svenska traditionen och ambitionen att reglera en annan rätt, yttrandefriheten, med formella kriterier.

Jag har ovan uppmärksammat att det för myndigheternas del dröjde länge innan de EU-rättsliga dataskyddsreglernas betydelse för området uppmärksammades på allvar. Trots det uppstod aldrig någon obalans av allvarligt slag. Många av de för dataskyddet centrala frågorna om exempelvis inhämtning, ändamål, bevarande och spridning var redan omhändertagna genom regler i myndigheternas instruktioner och i förvaltningslagen samt i arkiv- och sekretesslagstiftningen. Av vikt för en rimlig balans från dataskyddssynpunkt när det gäller spridning av personuppgifter från myndighetsområdet är dock att 21 kap. 7 § OSL, dvs. dataskyddssekretessen, tillämpas när det är befogat och det gäller också vid utlämnanden till andra myndigheter, även om det torde vara sällsynt

¹⁰² Se HFD:s mål nr 6193-22 och 3691-22.

att en sådan situation är på bordet. Frågan om utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter är i dag mer aktuell än någonsin och lösningen sägs ofta vara att ta bort sekretessgränser. Vad man då inte får glömma är att frågan om skydd för personuppgifter kvarstår. Gör man för stora hål i det skydd som sekretessen annars avses ge på myndighetsområdet kan HFD:s klargörande slutsats i HFD 2021 ref. 10 inte längre gälla, dvs. att informationsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL och dess hänvisning till sekretesshinder är förenlig med den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsförordningen.¹⁰³

¹⁰³ Jfr t.ex. IMY:s remissvar (dnr IMY 2022-6133) över Ds 2022:13 Utökat informationsutbyte.

