

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Yttrandefrihetskommitténs betänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55)

Datainspektionen har granskat remissen huvudsakligen utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Sammanfattning

Datainspektionen anser att det behövs en generell straffbestämmelse för att motverka grova kränkningar av den personliga integriteten. Det ska inte spela någon roll om allvarliga kränkningar av integriteten sker innanför eller utanför det grundlagsskyddade området.

Datainspektionen befarar att det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten till viss del står i strid med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EG-direktivet) och Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen). Datainspektionen anser att det frivilliga grundlagsskyddet borde utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår att hänsyn tas till en sådan intresseavvägning i det enskilda fallet som förutsätts i EG-direktivet och europakonventionen när yttrandefriheten inskränker skyddet för privatlivet.

För att skapa balans mellan yttrandefrihet och integritetsskydd bör personuppgiftslagen (PuL) göras tillämplig på sådan personuppgiftsbehandling som sker med stöd av utgivningsbevis för annat än journalistiska ändamål. Detta

kan ske genom en delegationsregel som gör det möjligt att på det frivilliga grundlagsskyddets område lagstifta i vanlig lag om personuppgiftsbehandling som sker för något annat ändamål än det som är ändamålet med yttrandefriheten enligt grundlagen. I praktiken skulle PuL därmed bli tillämplig i vissa fall när kränkande yttranden görs på webbplatser som är grundlagsskyddade genom utgivningsbevis.

Datainspektionen välkomnar att det klagas att yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) inte ska gälla för just de delar av en databas som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Datainspektionen anser att det är bra att delegationsbestämmelsen avseende kreditupplysningsverksamhet förtydligas. Det vore dock enligt Datainspektionens mening önskvärt att öka möjligheterna att lagstiftningsvägen åstadkomma ett förstärkt integritetsskydd på kreditupplysningsområdet genom att göra det möjligt att i lag reglera kommersiell kreditupplysningsverksamhet i sin helhet.

Inledande synpunkter

Datainspektionen konstaterar att förslaget inte innehåller några nya bestämmelser som stärker det generella skyddet för enskilds integritet och privatliv i tryckfrihetsförordningen (TF) och YGL. Detta är en allvarlig svaghet med förslaget.

- Genom det frivilliga grundlagsskyddet har grundlagarna kommit att omfatta ett allt för stort område.
- Det grundlagsskyddade området saknar ett tillräckligt skydd mot kränkningar av den personliga integriteten.
- Detta gäller även när personuppgifter behandlas för journalistiska ändamål utanför det grundlagsskyddade området.
- Även området som omfattas av PuL har ett otillräckligt skydd för den personliga integriteten.

Trots de argument som kommittén för fram anser Datainspektionen att det behövs en generell straffbestämmelse som kriminaliserar grova integritetskränkningar såväl innanför som utanför det grundlagsskyddade området. Datainspektionens möter dagligdags människor som uppfattar att deras integritet kränks på Internet såväl innanför som utanför det grundlagsskyddade området. Det är en händelse som ser ut som en tanke att det i skrivandes stund pågår upplopp på gymnasieskolor i Göteborg med anledning av att ungdomar publicerat kränkande bilder och texter av varandra på det sociala nätverket Instagram.

Datainspektionen välkomnar att TF och YGL görs mer tydliga och lättillämpade.

Datainspektionen lämnar i det följande synpunkter på de avsnitt i betänkandet som berör integritetsfrågor inom ramen för Datainspektionens verksamhetsområde.

EU-rätten och Europakonventionen m.m. (avsnitt 7, 9-10 och 19)

Såväl artikel 8 i europakonventionen som artikel 9 i dataskyddsdirektivet kräver att det ska göras en intresseavvägning i det enskilda fallet när yttrandefriheten inskränker skyddet för privatlivet. Någon sådan avvägning är inte möjlig enligt YGL. Datainspektionen ifrågasätter därför om det generella undantaget i 7 § första stycket PuL för TF och YGL verkligen ryms inom den undantagsmöjlighet som anges i dataskyddsdirektivet. Det svenska undantaget omfattar inte bara journalistisk, litterär och konstnärlig verksamhet utan alla områden. Någon intresseavvägning kan därmed inte sägas ha gjorts. Detta är en allvarlig svaghet i lagstiftningen, i synnerhet när det handlar om det frivilliga grundlagsskydd som kan uppnås genom utgivningsbevis enligt databasregeln. Datainspektionen befävar att en regel som 7 § första stycket PuL som i princip helt utesluter tillämpning av reglerna till skydd för integriteten till förmån för yttrandefriheten skulle komma att underkännas av EU-domstolen om frågan ställdes på sin spets.

Kommittén medger att det kan finnas anledning att göra anpassningar till unionsrätten i syfte att minska konfliktytorna i frågor som inte väsentligt rubbar grunderna för det svenska grundlagsskyddet. Datainspektionen anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att bringa grundlagarna i tydlig överensstämmelse med EU-rätten, särskilt dataskyddsdirektivet. Mindre justeringar av grundlagarnas tillämpningsområde för att få grundlagarna att stå i bättre överensstämmelse med dataskyddsdirektivet behöver inte rubba grunderna för det svenska grundlagsskyddet. Behovet av överensstämmelse med EU-rätten kommer att öka om dataskyddsdirektivet ersätts av en EU-förordning.

Datainspektionen anser att det skulle vara möjligt att åstadkomma en avvägning mellan yttrandefriheten och integritetsskyddet genom att göra ett undantag för PuL i YGL. Detta skulle kunna åstadkommas genom en sådan delegationsregel som kommittén har övervägt i NYGL. Den skulle göra det möjligt att på det frivilliga grundlagsskyddets område lagstifta i vanlig lag om personuppgiftsbehandling som sker för något annat ändamål än det som är ändamålet med yttrandefriheten enligt grundlagen. I praktiken skulle PuL därmed bli tillämplig i vissa fall när kränkande yttranden görs på webbplatser som är grundlagsskyddade genom utgivningsbevis.

En sådan regel förordas även av utredningens ordförande i dennes reservation till förslaget till NYGL (1 kap. 14 § NYGL). Kommittén är kritisk till en sådan regel vid utformningen av NYGL. Kommittén har inte heller lagt något liknande förslag för YGL. Kommittén synes mena att sådan regel skulle medföra en ökad osäkerhet om grundlagsskyddets tillämplighet eftersom fler fall måste avgöras genom en tolkning av innehållet i det som yttras. Kommittén anser att det typiskt sett får anses främmande för svensk tryck- och yttrandefrihetstradition med en bestämmelse som förutsätter en bedömning av ett yttrandes karaktär och inriktning. Även om massmedieföretag inte skulle beröras av ett sådant PuL-undantag anser kommittén att det innebär en inte obetydlig begränsning av yttrandefriheten. Kommittén anser vidare att en sådan "skiktning" av nivån på yttrandefrihetsskyddet inger betänkligheter från ett principiellt perspektiv.

Datainspektionen delar inte kommitténs bedömning på dessa punkter.

Datainspektionen anser att det inte är något nytt för svensk tryck- och yttrandefrihetstradition att ett yttrandes karaktär och innehåll måste bedömas vid gränsdragningen mellan vad skyddas resp. inte skyddas av grundlag. Sådan gränsdragningsproblematik uppstår naturligen vid bedömning av vad som ska anses falla innanför respektive utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde. Det handlar då om att definiera marknadsföring i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och brott som begås i grundlagsskyddat medium.

Datainspektionen anser vidare att det är fel att påstå att ett PuL-undantag skulle begränsa yttrandefriheten eftersom det är mycket tveksamt om grundlagarna över huvud taget har till syfte att skydda sådana yttranden som undantaget skulle rikta sig emot.

Vad gäller kommitténs betänkligheter avseende skiktning av nivå på yttrandefrihetsskyddet så gör Datainspektionen en motsatt bedömning. Det är just genom att göra skillnad mellan å ena sidan massmedier och enskildas yttranden för journalistiska ändamål och å andra sidan enskildas yttranden utan anknytning till yttrandefrihetens ändamål, som det skulle gå att bringa den svenska lagstiftningen i överensstämmelse med artikel 9 dataskyddsdirektivet.

En sådan lagstiftning skulle knappast påverka yttrandefriheten på något märkbart negativt sätt eftersom yttranden på det frivilliga grundlagsskyddets område som syftar till ett fritt meningsutbyte skulle omfattas av undantaget

för journalistiska ändamål, som i svensk rätt getts en mycket vid tolkning, (se t.ex. Ramsbromålet).

För det fall det skulle uppfattas som problematiskt att överlåta åt Datainspektionen att göra avvägningar om vilka yttranden som faller innanför respektive utanför yttrandefrihetens ändamål, skulle denna uppgift i stället kunna ankomma på Justitiekanslern som enligt sin instruktion har att värna yttrandefriheten och integriteten.

En straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd? (avsnitt 19)

Datainspektionen delar inte kommitténs uppfattning att det saknas tillräckliga skäl att införa en straffbestämmelse om integritetsskydd i grundlagarna.

Kommittén åsikt synes bygga bl.a. på att kommitténs egna undersökningar av databaser som har utgivningsbevis har gett vid handen att integritetskränkningar förekommer i mycket begränsad omfattning. De slutsatser som kommittén dragit kan dock ifrågasättas. Även om integritetskränkning sker endast på en mindre procentandel av de databaser som omfattas av utgivningsbevis så kan det ändå röra sig om oacceptabla kränkningar i ett flertal fall. Det förhållandet att Internetanvändningen hela tiden ökar innebär en uppenbar risk för att även integritetskränkningarna kommer att öka i antal från år till år, även om de oseriösa databaserna utgör en procentuellt sett liten andel av det totala antalet databaser.

Kommittén har även undersökt i vilken utsträckning det förekommer intrång i enskildas privatliv i de sändningar som granskas av granskningsnämnden för radio och TV. Undersökningen visar att granskningsnämnden under åren 1994-2009 prövade cirka 250 anmälningar rörande privatlivet varav ungefär 100 fall ledde till fällning. Kommittén anser att de cirka sju fällningarna i granskningsnämnden per år innebär att antalet privatlivskränkningar är litet. Även denna slutsats kan ifrågasättas. Att granskningsnämnden fäller massmedia för allvarliga kränkningar av privatlivet varannan månad talar snarast för att straffansvaret bör skärpas.

Datainspektionen vidhåller att det i dagsläget behövs en straffsanktion mot grova kränkningar av den personliga integriteten såväl inom som utom det grundlagsskyddade området för att skapa balans mellan yttrandefrihet och integritetsskydd. Det ska inte spela någon roll om allvarliga kränkningar av integriteten sker innanför eller utanför det grundlagsskyddade området.

Datainspektionen delar kommitténs bedömning att det finns skäl för regeringen att överväga en bestämmelse om integritetsskydd utanför det grund-

lagsskyddade området. Det är viktigt att en utredning i denna fråga snarast kommer till stånd. Datainspektionen anser dock att en sådan utredning även bör inbegripa frågan om en straffbestämmelse som omfattar det grundlagskyddade området.

Förändringar i databasregeln (avsnitt 15)

Datainspektionen välkomnar att det klargörs att grundlagen inte ska gälla för de delar av databasen som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Mot bakgrund av de integritetsskyddsproblem som uppstått som en följd av de frivilliga utgivningsbevisen borde som tidigare nämnts det frivilliga grundlagsskyddet inte omfatta sådana yttranden som saknar yttrandefrihetens ändamål.

Särskilt om delegationsbestämmelser och kreditupplysningslagen (avsnitt 12)

Datainspektionen välkomnar att en generell begränsningsregel införs i 1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 16 § YGL i syfte att klargöra att begränsningar som sker med stöd i grundlagarna inte får gå så långt att de utgör ett hot mot de ändamål som grundlagarna är avsedda att skydda.

Datainspektionen välkomnar i och för sig de ändringar som föreslås i delegationsbestämmelsen i 1 kap. 9 § p. 4 TF angående kreditupplysningsverksamhet. Datainspektionen anser dock att en mer genomgripande förändring av denna delegationsbestämmelse är påkallad.

Delegationsbestämmelsen i sin nuvarande lydelse låg till grund för de ändringar i kreditupplysningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Genom ändringar i 9 och 11 §§ kreditupplysningslagen infördes krav på att den som begär en kreditupplysning om en konsument ska ha ett legitimt behov av kreditupplysningen och att fysiska personer och handels- och kommanditbolag ska ha rätt till en kreditupplysningskopia även i de fall kreditupplysningen lämnas ut med stöd av databasregeln.

Redan i samband med detta lagstiftningsarbete framfördes invändningar mot att det var möjligt att med stöd av delegationsbestämmelsen genomföra de aktuella ändringarna i kreditupplysningslagen (prop. 2009/10:151). Kommittén har därför föreslagit förändringar i delegationsbestämmelsen i förtydligande syfte. Några förändringar i materiell mening är inte avsedda.

Vad som sedermera hänt är att förvaltningsrätten i Stockholm i dom meddelad den 1 november 2012 (mål nr 14578-11) efter lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen funnit att det saknas stöd för ett generellt krav på kreditupplysningskopia för sådan kreditupplysningsverksamhet som är grundlagsskyddad med stöd av databasregeln. Bestämmelsen i 11 § kreditupplysningslagen fick därför inte tillämpas i målet. Förvaltningsrätten ansåg att något stöd i delegationsbestämmelsens ordalydelse som möjliggör en begränsning av grundlagsskyddet i form av krav på kreditupplysningskopia inte finns. Datainspektionen har överklagat förvaltningsrättens beslut.

Datainspektionen anser att det inträffade visar att det finns behov av de förtydliganden som föreslås i delegationsbestämmelsen men också att det är påkallat att göra en genomgripande förändring av delegationsbestämmelsens punkt 4. Delegationsbestämmelsen kommer trots de föreslagna förändringarna även fortsättningsvis att vara krånglig och svårtillämpad.

Det ursprungliga förslaget till delegationsbestämmelse rörande yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet lämnades av den s.k. kreditupplysningsutredningen i delbetänkandet "Kreditupplysning och integritet" (SOU 1972:79). Förslaget löd enligt följande:

Utan hinder av denna förordning må i lag meddelas särskilda bestämmelser beträffande yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet, bedriven genom tryckt skrift.

I förarbetena till ändring i tryckfrihetsförordningen (prop. 1973:123 s. 50) framhöll dock föredraganden att det inte borde vara möjligt att meddela bestämmelser om förhandsgranskning och att föreskriva tillståndstvång för kreditupplysningsverksamhet i tryckt skrift. Delegationsbestämmelsen fick därför sin nuvarande utformning där det framgår i vilka hänseenden kreditupplysningspublikationer undantas från TF och att möjligheten att i lag föreskriva tillståndstvång eller förhandsgranskning uteslöts.

Datainspektionen anser att kommittén borde ha övervägt om det vore möjligt att mer generellt undanta kommersiell kreditupplysningsverksamhet från grundlagsskydd. En sådan begränsningsregel skulle enligt Datainspektionens mening inte utgöra ett hot mot de ändamål som grundlagarna är avsedda att skydda. Föredraganden konstaterade redan vid delegationsbestämmelsens tillkomst (prop. 1973:123 s. 49) att:

De inskränkningar som kan komma i fråga när det gäller de särskilda kreditupplysningspublikationerna går emellertid inte ut på att begränsa den fria åsiktsbildningen i samhället eller hejda nyhetsförmedlingens informationsflö-

de. Även dessa publikationer syftar visserligen till att sprida information. Informationen är emellertid av sådan art att tryckfrihetsrättsliga hänsyn gör sig gällande i betydligt mindre grad än eljest, medan intresset att skydda den enskildes personliga integritet framträder med särskild styrka. Kreditupplysningspublikationerna är ju, liksom annan kreditupplysningsverksamhet, inriktade på all utlämna uppgifter om enskildas mer eller mindre privata förhållanden.

En sådan delegationsbestämmelse skulle i praktiken inte påverka massmediaföretag, bl.a. eftersom det redan framgår av 1 § kreditupplysningslagen att lagen inte omfattar den typ av verksamhet som bedrivs av dagspressen.

Datainspektionen har i sina tidigare remissvar redogjort för de allvarliga integritetskränkningar som kunnat ske på grund av att kreditupplysningsverksamhet kunnat bedrivas med stöd av utgivningsbevis. Om det vore möjligt att i lag reglera alla aspekter på yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet skulle lagstiftaren ges möjlighet att på ett snabbt och effektivt sätt hindra många typer av integritetskränkande personuppgiftsbehandlingar som Datainspektionen pekat på i sina tidigare remissvar. Framför allt undantaget från (kreditupplysnings-) ändamålsbestämmelsen i 5 § andra stycket kreditupplysningslagen för grundlagsskyddad kreditupplysningsverksamhet har i praktiken inneburit att kreditupplysningsföretag sålt personuppgifter från sina kreditupplysningsregister till andra typer av verksamheter för en mängd olika ändamål, t.ex. marknadsföringsändamål, födelsedagssajter, uppdatering av personuppgifter osv.

Som nämnts ovan skyddas yttrandefriheten under alla omständigheter mot allför långtgående inskränkningar i lag genom de föreslagna begränsningsreglerna i 1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 16 § YGL.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, tillsynschefen Catharina Fernquist, juristen Martin Brinnen och avdelningsdirektören Hans Kärnlöf, föredragande.

Göran Gräslund

Hans Kärnlöf