

2023-08-29

Justitiedepartementet

justitiedepartementet.registrator@regeringenskansliet.se

Finansdepartementet

finansdepartementet.registrator@regeringenskansliet.se

Avvägning GDPR och frivilligt utgivningsbevis

Svenska Bankföreningen hemställer om att regeringen tillsätter en utredning, alternativt ger utredningen Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (dir 2023:83) ett tilläggsuppdrag, med syfte att utreda i vad mån proportionalitetsprincipen medger en ändring i Dataskyddslagen och att Dataskyddsförordningens kan helt eller delvis tillämpas för webbaserade söktjänster med tillfälligt utgivningsbevis. Det kan förhindra att de av tjänsterna tillhandahållna personuppgifterna i förlängningen kan utnyttjas för brottsliga syften. En sådan ändring som möjliggör tillämpningen av Dataskyddsförordningen vid webbaserade söktjänster skulle sannolikt medföra att skyddet för den personliga integriteten skulle stärkas, att den enskilde individen skulle uppleva att denne har bättre kontroll över hur dennes personuppgifter används och dessutom skulle risken minska för att fysiska personer skulle bli föremål för bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet.

Bakgrund

Skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter är en fundamental rättighet enligt EU:s konstitutionella regelverk. Detta klagas i artikel 8 EU-stadgan om fundamentala rättigheter samt i artikel 16 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) enligt vilka medlemsstaterna ska tillförsäkra att varje EU-medborgare garanteras dataskydd. Även Dataskyddsförordningen (EU) 2016/679, som syftar till att skydda personuppgifter, tillförsäkrar individer dataskydd.

Enligt artikel 85.2 i Dataskyddsförordningen ska medlemsstaterna även fastställa undantag eller avvikelser från Dataskyddsförordningen för behandling som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.



Undantagen ska vara nödvändiga för att förena rätten till integritet med yttrande- och informationsfriheten. Detta regleras i Sverige genom 1 kap. 7 § andra stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (Dataskyddslagen) där det framgår att delar av Dataskyddsförordningen och Dataskyddslagen inte ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen möjliggör genom utgivningsbevis betydligt mer långtgående personuppgiftspubliceringar än vad som varit möjligt under Dataskyddsförordningen. En innehavare av en webbplats eller en databas kan ansöka om ett frivilligt utgivningsbevis. Med ett utgivningsbevis blir en webbplats eller en databas grundlagsskyddad enligt Yttrandefrihetsgrundlagen.

Flera svenska webbplatser, som har ett frivilligt utgivningsbevis, behandlar stora mängder uppgifter om privatpersoner genom att samla in och publicera dessa på webbplatsen. Dessa webbplatser kan således genom sitt grundlagsskydd behandla uppgifter som annars inte skulle vara tillåtet enligt Dataskyddsförordningen. De personuppgifter som finns publicerade på dessa webbplatser är omfattande och kan användas för bedrägliga syften, som att identifiera och kartlägga personer och målgrupper (exempelvis äldre och sårbara personer) för riktade bedrägerier såsom exempelvis vishingaktioner.

Det saknas vägledande praxis eller vägledning för tolkning av undantaget för journalistiska ändamål i 1 kap. 7 § andra stycket Dataskyddslagen. Enligt Dataskyddsdirektivet (95/46/EG) omfattade undantaget för journalistisk verksamhet endast sådan behandling av personuppgifter som skedde "uteslutande" för journalistiska ändamål. Denna begränsning finns inte kvar i motsvarande bestämmelse i Dataskyddsförordningen. IMY har i ett rättsligt ställningstagande uttalat sig om undantaget i Dataskyddslagen för journalistiska ändamål¹. IMY noterar att det råder viss osäkerhet kring om borttagande av begreppet "uteslutande" innebär någon förändring i sak, men konstaterar att bestämmelsen i Dataskyddsförordningen och Dataskyddslagen bör tolkas i enlighet med dess ordalydelse. Vidare ger förarbetena till Dataskyddslagen ingen vägledning om hur undantaget i 1 kap. 7 § andra stycket Dataskyddslagen ska tillämpas när det finns flera ändamål med behandlingen. Enligt IMY bör det krävas att det journalistiska ändamålet är det huvudsakliga ändamålet med behandlingen för att undantaget ska vara tillämpligt.

I det rättsliga ställningstagandet lyfter IMY även proportionalitetsprincipen. Rätten till skydd för privat- och familjeliv och yttrandefriheten regleras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 8 och 10. Dessa artiklar kan komma i konflikt med varandra. För att avgöra sådana konflikter tillämpar

¹ IMYRS 2022:2, [imyrs-2022-2-undantaget-for-journalistiska-andamal.pdf](#)

Europadomstolen den s.k. proportionalitetsprincipen vilket innebär att en avvägning görs mellan intresset av skydd för privatlivet och intresset av yttrandefrihet.

Sammanfattningsvis ska ett antal kriterier vara uppfyllda för att undantaget i 1 kap. 7 § andra stycket Dataskyddslagen ska kunna tillämpas. Det ska således vara fråga om behandling av personuppgifter som huvudsakligen sker för journalistiska ändamål där yttrandefriheten väger tyngre än skyddet för privatlivet vid en proportionalitetsbedömning.

Det framstår inte som givet att aktörer med frivilligt utgivningsbevis som behandlar stora mängder uppgifter om privatpersoner genom att samla in och publicera dessa på webbplatsen ska anses behandla personuppgifter för huvudsakligen journalistiska ändamål. Även om ett vinstintresse inte hindrar att en behandling kan anses ske för journalistiska ändamål bör vinstintresset inte ges alltför stort utrymme i ekvationen.

I den s.k. proportionalitetsbedömningen bör vägas in de risker för den enskilde som webbplatsens behandling av personuppgifterna medför. Söktjänster som behandlar och publicerar personuppgifter om i stort sett alla invånare i Sverige utgör med stor sannolikhet den bas för identifiering och kartläggning av personer och målgrupper som kriminella utnyttjar för riktade bedrägerier. Detta tillsammans med det faktum att bedrägerierna mot framför allt äldre personer har ökat och fortsätter att öka² bör vägas in i proportionalitetsbedömningen.

Sammantaget kan det med fog ifrågasättas om det är rimligt att tillåta webbaserade söktjänster att behandla personuppgifter utan att dessa aktörer ska behöva beakta skyddet för privatlivet eller stå under egentlig tillsyn. Det finns därför skäl att tillsätta en utredning, alternativt bör ett tilläggsuppdrag ges till utredningen Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter, dir 2023:83, med syfte att utreda möjligheten att tillämpa Dataskyddslagen för webbaserade söktjänster med frivilliga utgivningsbevis.

En sådan genomlysning kan också ses som ett led i att bekämpa bedrägerier genom att man därmed kan förhindra att personer, framför allt äldre och sårbara personer, blir föremål för bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet men också som ett svar på EU-kommissionens brev till justitieministern (för mer information om EU-kommissionens brev till justitieministern se under Dataskyddsreglering nedan)

² Bedrägerier mot äldre och funktionsnedsatta, [PowerPoint-presentation \(swedishbankers.se\)](#)

Redan vidtagna åtgärder

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att bekämpa brottslighet, bland annat har anslagen till rättsväsendet ökat. Under de senaste åren har även utredningar tillsatts med syftet att utreda hur förutsättningarna för att bekämpa brottslighet kan förbättras. Det senare har bland annat resulterat i att en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten, ska inrättas med ansvar för systemövergripande kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen för att komma till rätta med välfärdsbrottsligheten (prop. 2022/23:34). Myndigheten kommer att ha två huvudsakliga uppgifter. Den ena är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och den andra är att ansvara för administration av utbetalningar från vissa myndigheter. Regeringen har även under sommaren tillsatt ytterligare två utredningar, dels Översyn av Ekobrottsmyndigheten – förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten (dir 2023:90), dels Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (dir 2023:83). Ingen av dessa utredningar har dock i uppdrag att se över möjligheten att begränsa, den i dag i princip fria, tillgången till personuppgifter från myndigheter eller från företag som driver personupplysningstjänster med frivilligt utgivningsbevis.

Bankernas branschgemensamma hotbild

Bankernas säkerhetsorganisationer beskriver och bedömer årligen den branschgemensamma hotbilden med utgångspunkt från bankernas verksamhet. Sedan flera år har det säkerhetspolitiska läget försämrats och det förvärrades förra året genom Rysslands invasion av Ukraina. Områden som påverkas av invasionen är bland annat cybersäkerhet och penningtvätt. Det kan vara värt att notera att bedrägerier utgör ett förbrott till penningtvätt. Bedragare skyr inga medel för att lyckas med sina upplägg.

Brottsligheten har blivit mer riktad mot individen och därmed mer personlig. Konsumenter och företag har blivit mer utsatta för brottslighet i form av bedrägerier som får större konsekvenser för dem. De förebyggande åtgärderna har störst effekt på bedrägeribrott. Det har identifierats ett antal komponenter som bör hanteras för att komma åt bedragarna där frivilliga utgivningsbevis är en komponent.

Bedrägerier som inkomstkälla för kriminella nätverk

Bedrägerier är en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk. Den grova organiserade brottsligheten och dess finansiering bör därmed vara en av fokusfrågorna för såväl lagstiftare som brottsbekämpande myndigheter. Bedrägerierna spänner hela vägen från enkla till mer komplexa upplägg. Uppläggen har också en tydlig koppling till digitala hjälpmedel. Brottsstypen har därmed blivit mindre beroende av geografiska förutsättningar. Över åren har bedrägeribrotten ökat kraftigt, med omkring 280 procent från 2006 till 2020. Ökningen av antalet anmälda bedrägeribrott sammanfaller med det ökade skjutvapenvåldet.

Det finns olika typer av bedrägerier, bland annat bedrägerier genom social manipulation. Vid social manipulation tar gärningspersonen kontakt med en person och förmår denne att begå eller låta bli att begå en handling genom att utnyttja en förtroenderelation, i syfte att ge ekonomisk vinning till gärningspersonen. Dessa brott kräver oftast hög grad av social kompetens och social ingenjörskonst hos gärningspersonen. Bedrägerier genererar i genomsnitt 6 miljarder kronor per år varav man kan hänföra drygt 1 miljard kronor per år till social manipulation (2021).³ Social manipulation föregås av en kartläggning av tilltänkta offer.

Kartläggning av offer

En trend som har förstärkts de senaste åren är att bedragare blir allt bättre på att kartlägga sina tilltänkta offer. Genom information från webbplatser med frivilligt utgivningsbevis och myndigheters webbplatser kan bedragarna få direkt tillgång till omfattande information om enskilda personer. Lättåtkomliga uppgifter är en persons personnummer, kön, adress, inkomst, om personen bor i lägenhet eller i egen fastighet, om personen bor ensam eller med annan, yrke och eventuella licenser, inkomst och skatt, om personen äger bolag/sitter i styrelser, om personen har husdjur mm. Med hjälp av informationen kan bedragaren sedan bygga upp en trovärdig historia i syfte att manipulera det tilltänkta offret.⁴

Även om vissa åtgärder har vidtagits för att stävja aktuell brottslighet och flera utredningar har tillsatts med målbilden att med olika medel främja förutsättningarna för att åstadkomma minskad kriminalitet, synes inte någon närmare analys ha gjorts av de konsekvenser som en fri tillgång till personuppgifter i stor skala medför. Digitaliseringen, i kombination med att personuppgifter finns lätt tillgängligt på olika webbsidor, ger således bedragare möjlighet att utan större ansträngning kartlägga sina offer, ofta äldre och sårbara personer, med realtidsuppdaterad information samt anpassa det bedrägliga tillvägagångssättet för olika målgrupper.

Dataskyddsreglering

I samband med införandet av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (Dataskyddslagen) ifrågasatte Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) om utredningens förslag till bestämmelser i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen var förenlig med EU-rätten. Datainspektionen föreslog därför att den bestämmelse som anger att dataskyddsbestämmelserna inte ska tillämpas i den utsträckning det

³ Se Polisens rapport De organiserade bedrägerierna, [Publikationer | Polismyndigheten \(polisen.se\)](https://www.polisen.se/publikationer)

⁴ Se Hotbilsbedömning för Sverige banker, maj 2023, [Hotbilsbedömning för Sveriges banker \(swedishbankers.se\)](https://www.swedishbankers.se/hotbilsbedomning).

skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet, skulle tas bort.⁵ Så blev det dock inte.

Frågan om Sverige införlivat Dataskyddsförordningen, GDPR, på ett korrekt sätt har också rests av EU-kommissionen. År 2019 tillskrev kommissionen justitieministern med anledning av att flera klagomål rests mot Sverige. Kommissionären ifrågasatte om Dataskyddslagen och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, läst tillsammans med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen var kompatibla med GDPR. Den svenska regeringen har därefter haft en löpande dialog med kommissionen, Ju2019/01709. Någon tydlig förklaring till hur de svenska reglerna stämmer överens med GDPR och EU-rätten i övrigt synes dock inte ha lämnats.

Datainspektionen (numer IMY) har fått in många klagomål relaterade till söktjänster på webbplatser med frivilligt utgivningsbevis. Av klagomålen till IMY framgår att medborgare upplever personsöktjänster på internet som ett stort integritetsintrång. IMY har också tagit fram en rapport som beskriver de klagomål som myndigheten mottagit mot personsöktjänster som masspublicerar personuppgifter om landets befolkning under perioden maj 2018 – oktober 2019⁶.

Det finns därför anledning att också analysera och göra en noggrann utredning om Dataskyddsförordningen införlivats i svensk rätt på ett korrekt sätt. En bedömning av om den svenska regleringen är proportionerlig när det gäller balansen mellan olika rättigheter, i synnerhet i förhållande till de webbsidor som drivs med stöd av frivilliga utgivningsbevis. Det är olyckligt att dessa webbsidor fortsatt kan få publicera personuppgifter utan att behöva tillse att flertalet av bestämmelserna i Dataskyddsförordningen följs och den personliga integriteten tillgodoses.

Myndighetstillsyn

Myndigheten för press, radio och tv är den myndighet som meddelar beslut om frivilliga utgivningsbevis. Vid en ansökan får myndigheten endast titta på om webbplatsen eller databasen uppfyller de kriterier som finns uppställda, bland annat följande

- den är tillgänglig för allmänheten
- den tillhandahålls på särskild begäran, dvs. att besökaren aktivt söker upp den
- den är väl avgränsad och framstår som en sammanhållen produkt
- den kan inte ändras av någon annan än redaktionen

⁵ Datainspektionens remissyttrande, [Remittering av betänkandet SOU 2017:39 Ny dataskyddslag \(imy.se\)](#)

⁶ Klagomål mot personsöktjänster med frivilligt utgivningsbevis, [rapport--klagomal-mot-personsoktjanster.pdf \(imy.se\)](#)

- den har ett namn som innehåller ett domännamn och inte kan förväxlas med annan hos myndigheten registrerad databas
- ha anknytning till Sverige, t.ex. genom att redaktionen finns här.
- den ska ha en ansvarig utgivare

När sökanden fått sitt frivilliga utgivningsbevis sker ingen regelrätt granskning av webbplatsens behandling av personuppgifter.

IMY beslutade 2022 att meddela ett företag som tillhandahåller en digital söktjänst en reprimand enligt artikel 58.2 d Dataskyddsförordningen för att bolaget behandlat känsliga personuppgifter (uppgifter om hälsa) i strid med artikel 9 Dataskyddsförordningen i sina tjänster på sin hemsida. IMY förelade även bolaget att vidta rättelse inom viss tid.⁷ Beslutet är överklagat och Kammarrätten i Stockholm har avslagit överklagandet. Yttrandefrihetsgrundlagen tillåter alltså undantag från grundlagsskydd för publicering som rör känsliga personuppgifter om exempelvis hälsa om det finns särskilda integritetsrisker med publiceringen.⁸

Enligt uppgift i SVT Nyheter den 7 juli 2023 har Transportstyrelsen nekat en söktjänst tillgång till fordonsregistret eftersom bolaget inte kunde säkerställa att den personliga integriteten inte hotades. Söktjänsten hämtar därefter informationen från annat håll men anger på sin hemsida att uppgifterna kommer från Transportstyrelsen eftersom uppgifterna grundar sig på myndighetens trafikregister.⁹

En grundläggande princip i Sverige är offentlighetsprincipen. Den innebär att allmänheten, ofta enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens, andra myndigheters och kommunernas verksamhet, exempelvis personuppgifter som finns hos Skatteverket och Transportstyrelsen. En myndighet får som huvudregel inte kräva att en person som vill ha del av en handling ska identifiera sig eller tala om vad informationen ska användas till. Av offentlighet- och sekretesslagen (21 kap. 7 §) framgår dock att om det kan antas att uppgift efter utlämnande kommer att behandlas i strid med bland annat Dataskyddsförordningen eller Dataskyddslagen gäller sekretess för uppgiften.

IMY är den myndighet som ska granska och verkställa tillämpningen av dataskyddsreglerna. Om undantaget i 1 kap. 7 § Dataskyddslagen ändras så att webbaserade söktjänster också omfattas av dataskyddsreglernas tillämpningsområde skulle behandling av personuppgifter genom masspublicering

⁷ IMY:s beslut, [Beslut efter tillsyn enligt dataskyddsförordningen – Verifiera AB \(imy.se\)](#)

⁸ Kammarrätten pressmeddelande [Kammarrätten avslår Verifiera AB:s överklagande - Sveriges Domstolar](#)

⁹ SVT Nyheter, [Transportstyrelsen nekade söktjänstens tillgång till fordonsregistret | SVT Nyheter](#)



som sker i dag stå under tillsyn av en myndighet som arbetar för att skydda alla våra personuppgifter.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Åsa Arffman