

Dataskyddets metodfrågor

*Daniel Westman**

1. Inledning

Ibland är det osäkert hur dataskyddsregleringen ska tolkas. Regleringen är uppbyggd kring ett antal vaga begrepp (personuppgift, personuppgiftsansvar m.fl.) vars innebörd, bl.a. som en följd av den snabba tekniska utvecklingen, måste fastställas i många olika situationer. Centrala bestämmelser är dessutom uppbyggda kring proportionalitets- eller riskbedömningar där den konkreta avvägningen mellan olika intressen inte direkt framgår av bestämmelsens ordalydelse. Den som ska tillämpa regleringen behöver därför ha kunskap om dataskyddets rättskällor och den tolkningsmetod som ska användas.

Vid tillämpningen av datalagen (1973:289) – som var det gällande regelverket under dataskyddets första 25 år – användes traditionell svensk rättslig metod. Genom dataskyddsdirektivet¹ blev dataskyddet en del av EU-rätten, något som inte bara medförde en ny materiell reglering utan även delvis nya metodologiska förutsättningar. När direktivet ersattes av en direkt bindande förordning – dataskyddsförordningen (GDPR)² – fördjupades områdets EU-rättsliga ställning ytterligare. EU-rätten anses utgöra en autonom rättsordning som ska tillämpas på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater, något som i praktiken ställer krav på en gemensam metod för att fastställa vad som utgör gällande rätt.³

I denna artikel analyseras hur EU-rättens rättskällelära och metod för tolkning ska tillämpas på dataskyddsområdet och hur denna tillämpning i praktiken har påverkat det rättsliga skyddet för personuppgifter. Dataskyddsförordningen står i fokus, men vissa metodologiska övervä-

* Oberoende rådgivare och forskare specialiserad på it- och medierätt.

¹ 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.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³ Se t.ex. EU-domstolens dom (plenum) den 10 december 2018 i mål C-621/18 ("Wightman m.fl."), p. 45 och 47.

ganden kopplade till sådan nationell lagstiftning som förordningen tillåter berörs också kortfattat.

Framställningen tar sin utgångspunkt i EU-domstolens rättspraxis. Domstolen spelar en central roll inte bara som den auktoritativa uttolkaren av dataskyddsförordningens bestämmelser, utan även genom att den i sin praxis – explicit och ibland implicit – fastställer de metodologiska förutsättningarna för tillämpningen av EU-rätten. Rättskälleläran (avsnitt 2) och den rättsliga tolkningsmetoden (avsnitt 3) har i huvudsak utvecklats i domstolens praxis på andra rättsområden, men i framställningen hänvisas i huvudsak till praxis från dataskyddsområdet. Med utgångspunkt i EU-domstolens principiella ställningstaganden analyseras även vilket rättskällevärde som Europeiska dataskyddsstyrelsens (EDPB:s) riktlinjer och annan vägledning på dataskyddsområdet ska tillmätas. En analys av EU-domstolens praxis gör det även möjligt att dra vissa mer konkreta slutsatser om hur dataskyddsförordningen ska tolkas, t.ex. att förordningens tillämpningsområde normalt ska ges en vid tolkning. Vissa slutsatser av detta slag presenteras också i artikeln (avsnitt 4). Mellan de tre avsnitten finns naturligtvis en viss överlappning.

Baserat på gjorda observationer diskuteras avslutningsvis hur den EU-rättsliga metoden har kommit att påverka dataskyddets ställning, t.ex. vilket genomslag skyddet för personuppgifter har fått i förhållande till motstående intressen och i förhållande till andra grundläggande rättigheter (avsnitt 5).

Helhetsgreppet över dataskyddets metodfrågor innebär att djupet i framställningen i viss mån blir lidande. Flera av de frågor som aktualiseras förtjänar en djupare analys. Förhoppningen är emellertid att bidraget ska kunna fungera som en koncis introduktion för den som arbetar med dataskydd samt som en användbar utgångspunkt för fördjupade analyser. En utmaning förknippad med det valda upplägget är att de metodologiska frågorna ibland är nära sammanvävda med innehållet i den materiella regleringen. Av utrymmesskäl har det emellertid inte varit möjligt att närmare redogöra för innehållet i de rättskällor vars användning diskuteras.

2. Dataskyddets rättskällor

2.1 Inledande anmärkningar

Vad som utgör gällande rätt i en rättsordning kan utläsas ur dess rättskällor. Vissa rättskällor är mer eller mindre bindande för en rättstillämpare medan andra enbart är vägledande vid tolkningen av de bindande rättskällorna.

Dataskyddsförordningen utgör EU-rätt och ska tolkas och tillämpas enligt den EU-rättslig rättskälleläran. Bindande rättskällor är därmed primärrätten (t.ex. Fördraget om Europeiska unionen och rättighetsstadgan)⁴, sekundärrätt (t.ex. förordningar och direktiv), internationella avtal samt allmänna rättsprinciper.⁵ Även EU-domstolens rättspraxis uppfattas i princip som bindande.⁶ Som vägledande källmaterial räknas bl.a. icke-bindande sekundärrätt (t.ex. riktlinjer och rekommendationer beslutade av kommissionen eller andra unionsorgan), förarbeten, generaladvokaternas förslag till avgörande och juridisk doktrin.⁷

Med utgångspunkt i den allmänna EU-rättsliga rättskälleläran beskrivs i detta avsnitt vilka rättskällorna på dataskyddsområdet är och hur de används. I avsnittet diskuteras även vad som gäller vid tillämpningen av sådana nationella bestämmelser som dataskyddsförordningen kräver respektive tillåter. Frågan är främst om en mer traditionell svensk syn på användningen av källor här får genomslag, t.ex. om det är möjligt att tillmäta uttalanden i förarbeten en särskild rättslig tyngd.

2.2 Primärrätten

Primärrätten är den främsta rättskällan inom EU-rätten. På dataskyddsområdet är bestämmelserna om skydd av personuppgifter (artikel 8)⁸ och respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7)⁹ rättighetsstadgan särskilt betydelsefulla. Stadgan är bindande sedan 2009 och har enligt fördraget om Europeiska unionen samma rättsliga värde som fördragen (artikel 6.1). I äldre dataskyddspraxis hänvisade EU-domstolen istället till rätten till respekt för privat- och familjelivet enligt artikel 8 Europakonventionen.¹⁰ Även om skyddet för personuppgifter och privatliv står

⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

⁵ Hettne & Otken Eriksson (red.), EU-rättslig metod, 2 uppl. 2011, s. 40 f.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. Generaladvokaternas förslag till avgöranden och juridisk doktrin diskuteras inte närmare i denna artikel, se istället t.ex. a.a., s. 116 ff. samt s. 120 ff.

⁸ Artikeln lyder: "1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. [...] 2. Dessa uppgifter ska behandlas lag enligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. [...] 3. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs." Se även artikel 16 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁹ Artikeln lyder: "Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer."

¹⁰ Se t.ex. EU-domstolens dom den 20 maj 2003 i mål C-465/00 ("Österreichischer Rundfunk m.fl."), p. 91-94. Enligt artikel 52.3 ska stadgan anses ha samma innebörd och räckvidd som konventionen. Det utesluter emellertid inte att stadgan ger ett mer långtgående skydd. I ett antal domar på dataskyddsområdet har EU-domstolen strävat efter att skapa harmoni

i centrum ska dataskyddsförordningen också skydda andra grundläggande rättigheter, t.ex. rätten till yttrande- och informationsfrihet (artikel 1.2 samt skäl 4). Dataskyddsförordningen syftar även till att förverkliga fördragets bestämmelser om inre marknad och fri rörlighet (artikel 1.1 och 1.3).

Dataskyddsregleringen har alltid haft en tydlig koppling till överordnade normer i svensk grundlag (regeringsformen) och i Europakonventionen, men det är tydligt att regleringen inom ramen för EU-rätten har fått en starkare konstitutionell ställning. Detta trots att de fri- och rättigheter som skyddas i rättighetsstadgan inte är absoluta¹¹ och trots att innebörden av den nya grundläggande rätten till skydd av personuppgifter är delvis osäker.

På dataskyddsområdet har primärrätten använts för att helt ogiltigförklara eller delvis begränsa tillämpning av bestämmelser i sekundärrätten och i nationell rätt.¹² Rättighetsstadgan aktualiseras också genom att vissa bestämmelser i dataskyddsförordningen uttryckligen hänvisar till "grundläggande rättigheter (och friheter)".¹³ Av störst intresse i detta sammanhang – där fokus riktas på metodfrågorna och inte det materiella innehållet i regleringen – är emellertid hur primärrätten används för att tolka bestämmelser i dataskyddsförordningen.

Vid tolkningen av en bestämmelse i EU-rätten ska inte bara bestämmelsens ordalydelse och ändamålen bakom den beaktas, utan också sammanhanget och unionsrättens samtliga bestämmelser. EU-domstolen utgår från att unionsrätten utgör ett logiskt och sammanhängande rättssystem. Om en bestämmelse i sekundärrätten, t.ex. i dataskyddsförordningen, kan tolkas på ett sätt som innebär att den inte strider mot primärrätten eller på ett sätt så att det inte uppstår ett bristande skydd för en grundläggande rättighet bör en sådan tolkning normalt väljas.¹⁴ Primärrätten kan även användas vid en sådan ändamålsinriktad tolkning som EU-domstolen ibland tillgriper, t.ex. för att betona behovet av en vid eller snäv tolkning av en viss bestämmelse.¹⁵ Det bör noteras

med Europadomstolens praxis rörande artikel 8 och 10 Europakonventionen, se t.ex. EU-domstolens dom den 14 februari 2019 i mål ("Buivids"), p. 65–66.

¹¹ Enligt artikel 52.1 får begränsningar göras genom lag som är förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheten. Sådana begränsningar får dock endast göras om de är nödvändiga och proportionerliga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

¹² Se t.ex. EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 9 november 2010 i de förenade målen C-92/09 och C-93/09 ("Volker und Markus Schecke"), p. 43–89 samt EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 22 juni 2021 i mål C-439/19 ("Latvijs Republikas Saeima"), p. 95–122.

¹³ Se t.ex. artikel 6.1 f och artikel 23. Jfr t.ex. EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 13 maj 2014 i mål C-131/12 ("Google Spain och Google"), p. 74.

¹⁴ Se t.ex. EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 21 juni 2022 i mål C-817/19 ("Ligue des droits humains"), p. 86.

¹⁵ Se t.ex. EU-domstolens dom den 11 december 2014 i mål C-212/13 ("Ryneš"), p. 28 och 29.

att användningen av primärrätten för tolkning av dataskyddsförordningen inte bara aktualiseras i relationen mellan staten och enskilda, utan bestämmelser i stadgan kan även påverka tolkningen när privata rättssubjekt behandlar personuppgifter, t.ex. vilka krav som ska anses gälla vid ett företags behandling av personuppgifter.¹⁶

2.3 Dataskyddsförordningen och annan sekundärrätt

Dataskyddsförordningen är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.¹⁷ Förordningen innehåller 99 artiklar, uppdelade på elva kapitel. Dessa bestämmelser utgör den bindande delen av förordningen. Det förhållandet att bestämmelserna i förordningens olika kapitel delvis har olika syfte, karaktär och funktion kan påverka hur de olika bestämmelserna ska tolkas. Vid tolkning av förordningen är det exempelvis relevant att bestämmelserna i vissa kapitel tydligt är kopplade till den registrerades grundläggande rättigheter, medan bestämmelserna i framför allt kapitel IV i första hand syftar till att motverka strukturella risker förknippade med behandlingen av personuppgifter.

De 173 numrerade skälen som finns först i förordningen – ingressen eller preambeln – är en del av rättsakten, men är enligt EU-domstolens praxis inte juridiskt bindande. Skälen kan således varken åberopas till stöd för undantag från bestämmelserna i den aktuella rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse.¹⁸ I många fall används emellertid skälen vid tolkningen av förordningens bestämmelser och de tillmäts inte sällan stor betydelse. Vissa skäl slår fast övergripande syften med rättsakten eller ger generella tolkningsanvisningar (jfr t.ex. skäl 10 som talar om ”enhetlig och hög skyddsnivå”). Andra skäl innehåller mer konkreta uttalanden i anslutning till en eller flera artiklar. Den EU-rättsliga tolkningsmetoden innebär att skälen både kan påverka den systematiska och den ändamålsinriktade tolkningen.¹⁹ Skälen blir emellertid inte alltid direkt utslagsgivande, inte ens när de relativt tydligt anvisar en viss tolkning av en bestämmelse. Det förekommer till och med att EU-domstolen underlåter att beröra ett till synes relevant skäl i sin argumentation. Ibland är det uppenbart att ett skäl är ett uttryck för en politisk kompromiss i samband med förhandlingarna om rättsakten. I dessa fall är det särskilt viktigt att inte glömma bort att skälen inte kan användas för att tolka en bestämmelse mot dess ordalydelse.

¹⁶ Jfr t.ex. Google Spain och Google, p. 68–69.

¹⁷ Jfr artikel 288 Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁸ Se t.ex. EU-domstolens dom den 13 mars 2019 i mål C-647/17 (”Srf konsulterna”), p. 32.

¹⁹ Se vidare avsnitt 3.

Genom dataskyddsförordningen uppnås en högre grad av harmonisering av den materiella dataskyddsregleringen än vad som var fallet enligt det tidigare gällande dataskyddsdirektivet. Direktivet var endast bindande med avseende på det resultat som skulle uppnås, men överlät åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.²⁰ Även dataskyddsförordningen lämnar emellertid ett visst utrymme för tillämpning av nationella bestämmelser. I vissa fall tillåter förordningen nationell reglering och i andra fall kräver den sådan reglering.²¹ När sådant stöd för nationell reglering saknas i förordningen innebär principen om EU-rättens företräde att nationella bestämmelser som strider mot förordningen inte ska tillämpas.²² Vissa tolkningsfrågor som aktualiseras i samband med tillämpningen av nationella dataskyddsbestämmelser diskuteras nedan.²³

Dataskyddsförordningen innehåller vissa begränsade bemyndiganden för EU-kommissionen att besluta om bindande genomförandeakter, vilka också utgör en del av sekundärrätten.²⁴ Kommissionen får utfärda sådana bindande rättsakter t.ex. när det gäller förekomsten av adekvat skyddsnivå i ett tredjeland (artikel 45.3) och för att erbjuda standardavtalsklausuler som reglerar relationen mellan personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde (artikel 28.7).

2.4 EU-domstolens avgöranden

EU-domstolen utgör den auktoritativa uttolkaren av både primär- och sekundärrätt. Dess praxis utgör därför en viktig rättskälla vid tillämpningen av dataskyddsförordningen. Domstolen har även utvecklat allmänna rättsprinciper och annan vägledning för hur EU-rätten ska tillämpas.²⁵ Rättspraxisen på dataskyddsområdet är redan relativt omfattande och nationella domstolar tycks fortsätta att begära förhandsavgörande i hög takt. Vid användningen av domstolens domar som en rättskälla är det viktigt att ha vissa förhållanden klara för sig.

²⁰ Jfr artikel 288 Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

²¹ Exempel på den första situationen är artikel 6.3, artikel 9.2 g och artikel 23. Direkta krav på nationell reglering finns i artikel 85 och 86.

²² Se t.ex. Hettne & Otken Eriksson (red.), EU-rättslig metod, 2 uppl. 2011, s. 173. Här berörs inte den situation som regleras i 10 kap. 6 § regeringsformen, dvs. att Sverige inte har överlåtit beslutskompetens till EU att inskränka principerna för det svenska statsskicket, något som bl.a. kan få betydelse för den svenska tillämpningen av dataskyddsregler inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Se vidare bet. 1993/94:KU21 s. 27 samt bet. 2001/02:KU18 s. 42 f.

²³ Se avsnitt 2.8.

²⁴ Se även artikel 92.3 dataskyddsförordningen.

²⁵ Domstolens uttalanden om tolkningen av dataskyddsregleringen sammanfattas i avsnitt 4.

Det är inte alltid lätt att läsa domstolens domar och förstå hur den har kommit fram till sitt domslut. Domstolens domar har en enhetlig och logisk uppbyggnad som i huvudsak utgår från språkliga och systematiska argument.²⁶ Normalt tar domstolen endast upp argument som talar för den utgång som den har kommit fram till. Öppna policyargument är dessutom ovanliga, även när det är uppenbart att sådana har påverkat utgången. Den något försåtliga domsskrivningen ställer krav på den som ska använda domstolens praxis som rättskälla, t.ex. krävs förmåga att "läsa mellan raderna" och att förstå domen i sitt sammanhang. Generaladvokatens mer utförliga och öppet argumenterande förslag till avgörande hjälper ofta till att ge en bredare bild av vad målet egentligen handlar om och vilka argument som gjort sig gällande.

Domstolen hänvisar ofta till sina tidigare avgöranden och bygger på det sättet vidare på sin praxis steg för steg, dock oftast utan att i detalj beskriva hur ett nytt avgörande förhåller sig till tidigare avgöranden. Ibland har det varit nödvändigt för domstolen att nyansera tidigare avgörande, t.ex. för att dessa framstår som allt för kategoriska på en viss punkt. Domstolen kan då t.ex. införa nya distinktioner eller nya kriterier, ofta görs detta utan att det öppet anges att tolkningen ändras eller preciseras.²⁷ Praxisutvecklingen kan därför, framför allt när det handlar om särskilt principiella frågor, präglas av "två steg framåt och ett tillbaka".²⁸

Domstolen hänvisar sällan till annat än bindande rättskällor. På dataskyddsområdet innebär det att hänvisningar i princip uteslutande görs till primär- och sekundärrätt samt till domstolen egna avgöranden.²⁹ I några mål hänvisas även till Europadomstolens praxis rörande artiklarna 8 och 10 i Europakonventionen.³⁰ Det förhållandet att EU-domstolen sällan uttryckligen hänvisar till andra icke-bindande rättskällor, t.ex. riktlinjer från EDPB eller den juridiska litteraturen, ska inte tolkas som att domstolen anser att dessa källor saknar betydelse. Det är väl känt att domstolen tar del av vad dessa källor innehåller och kan ta intryck av argumentationen.³¹

Den rättsliga tyngden – prejudikatvärdet – skiljer sig mellan olika domar. För det första har EU-domstolens domar rent allmänt större tyngd

²⁶ Se avsnitt 3.

²⁷ Plenum för att öppet pröva behovet av ändrad praxis förekommer dock numer, se t.ex. förslag till avgörande av generaladvokat Maciej Szpunar föredraget den 28 september 2023 i mål C-470/21 ("La Quadrature du Net").

²⁸ Ett exempel på detta är domstolens praxis rörande "rätten att bli bortglömd" av sökmotorer som har följt efter domstolens dom i Google Spain och Google.

²⁹ Hänvisningar görs också till vissa allmänna rättsprinciper, främst proportionalitetsprincipen. Se vidare avsnitt 2.5.

³⁰ Jfr artikel 52.3 rättighetsstadgan. Se även t.ex. Buivids, p. 65–66.

³¹ Hettne & Otken Eriksson (red.), EU-rättslig metod, 2 uppl. 2011, s. 120 ff. Se även avsnitt 2.7 nedan om EDPB:s riktlinjer.

är Tribunalens domar.³² På dataskyddsområdet finns ett begränsat antal avgöranden från Tribunalen som kan sägas vara vägledande. För det andra anses domar från EU-domstolen generellt ha ett högre prejudikatvärde ju fler domare som har deltagit i prövningen.³³ På dataskyddsområdet har en påfallande hög andel av målen avgjorts i stor kammare, dvs. av 15 domare. Mål rörande dataskydd har även avgjorts på en av domstolens avdelningar, då av fem eller i några få fall bara tre domare.

En betydande andel av domarna på dataskyddsområdet rör tillämpningen av dataskyddsdirektivet.³⁴ Dessa domar är i många fall direkt vägledande även för tillämpningen av dataskyddsförordningen, eftersom domarna rör tolkningen av bestämmelser som är nära nog identiska i de båda regelverken. När en bestämmelse har en ny lydelse i dataskyddsförordningen krävs en närmare analys för att bedöma prejudikatvärdet av äldre praxis. I vissa fall framgår det att den nya lydelsen bottnar i en ambition att kodifiera EU-domstolens praxis. Då är den äldre domen givetvis fortfarande vägledande. I andra fall är det tydligt att lagstiftarens syfte har varit att förändra rättsläget. Även i den situationen kan emellertid ett äldre avgörande vara relevant för tolkningen av vissa delar i den nya bestämmelsen. Hur man ska se på situationen när den aktuella bestämmelsen inte har ändrats, men nya tolkningsuttalanden i skälen har tillkommit, är svårare att bedöma. Utgångspunkten torde här vara att det äldre prejudikatet fortfarande är vägledande eftersom domstolens praxis utgör en tung rättskälla, men en fullständig prövning måste givetvis göras i det enskilda fallet.

2.5 Allmänna rättsprinciper

Allmänna rättsprinciper utvecklade av EU-domstolen spelar en viktig roll inom EU-rätten och fungerar i praktiken som en bindande rättskälla. Principerna anses inte bara vara bindande för unionens egna institutioner utan även, inom ramen för unionens kompetens, för medlemsstater och enskilda personer.³⁵ Flera av principerna har numer kodifierats i fördragen.

³² Se t.ex. Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, 7 uppl. 2022, s. 204. Om Tribunalens roll, se a.a., s. 90.

³³ Hettne & Otken Eriksson (red.), *EU-rättslig metod*, 2 uppl. 2011, s. 58.

³⁴ EU-domstolen första dom som gällde dataskyddsdirektivet var domen den 20 maj 2003 i mål C-465/00 ("Österreichischer Rundfunk m.fl."). För en kommentar till domen, se Westman, EG-domstolen och dataskyddsdirektivet, *Lov&Data* nr. 77 (mars 2004). EU-domstolens första dom rörande dataskyddsförordningen var domen den 1 oktober 2019 i mål 673/17 ("Planet49"). Angående förordningens tillämplighet i målet, se p. 38–43.

³⁵ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 143 f.

En allmän rättsprincip som genomsyrar dataskyddet på alla plan är proportionalitetsprincipen. På en övergripande nivå innebär proportionalitetsprincipen t.ex. att begränsningar av rättighetsstadgans skydd av personuppgifter (artikel 8) bara får ske om åtgärderna till innehåll och form inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå de ändamål som nämns i artikel 52.1.³⁶ Liknande förutsättningar gäller för nationella begränsningar av registrerades rättigheter m.m. enligt artikel 23 dataskyddsförordningen.³⁷ Proportionalitetsbedömningar utgör också ett centralt element vid tillämpningen av flera materiella bestämmelser i förordningen, t.ex. innebär kravet på att en behandling ska vara ”nödvändig” enligt artikel 6.1 och artikel 9.2 ett krav på proportionalitet. Även om den prövning som ska göras i dessa olika sammanhang skiljer sig åt på vissa sätt handlar det i grunden om tillämpning av en och samma rättsprincip.

Två andra grundläggande rättsprinciper som har aktualiserats i EU-domstolens praxis på dataskyddsområdet är likvärdighetsprincipen³⁸ och effektivitetsprincipen³⁹. Dessa principer ställer t.ex. krav på utformningen och tillämpningen av nationell lagstiftning i sådana situationer som dataskyddsförordningen tillåter eller förutsätter sådan lagstiftning. Exempelvis begränsas medlemsstaternas frihet av dessa principer vid utformning och tillämpning av den processuella reglering som är tillämplig när krav på skadestånd enligt 82 dataskyddsförordningen ska prövas.⁴⁰

2.6 Förarbetsuttalanden

Historiskt sett har uttalanden i förarbeten till sekundärrätt spelat en begränsad roll som rättskälla inom EU-rätten. Detta har i praktiken varit en viktig skillnad mellan EU-rättslig och traditionell svensk rättslig metod.⁴¹ I takt med att det förberedande materialet i unionens lagstiftningsprocess har blivit mer utvecklat och offentligt tillgängligt har betydelsen av förarbeten som rättskälla emellertid ökat, framför allt för att fastställa syftet med en bestämmelse i samband med en systema-

³⁶ Se t.ex. EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12 (”Digital Rights Ireland”), p. 45-71.

³⁷ Se t.ex. EU-domstolens dom den 24 februari 2022 i mål C-175/20 (”Valsts”), p. 48-58.

³⁸ Likvärdighetsprincipen innebär att tillgängliga processuella möjligheter inte får vara mindre förmånliga än vad som gäller för en likvärdig talan eller åtgärder som grundas på nationell rätt.

³⁹ Effektivitetsprincipen innebär att nationella bestämmelser, eller bristen på sådana, inte heller får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

⁴⁰ EU-domstolens dom den 4 maj 2023 i mål C-300/21 (”Österreichische Post”), p. 52-59.

⁴¹ Bernitz & Kjellgren, a.a., s. 221 f.

tisk tolkning.⁴² Betydelsen av förarbeten tycks dock variera beroende på typen av sekundärrätt. Det har framhållits att betydelsen är störst i samband med i hög grad teknisk reglering.⁴³ En utmaning förknippad med användning av förarbeten inom EU-rätten är att den slutligen antagna rättsakten regelmässigt utgör resultatet av kompromisser mellan kommissionens, rådets och Europaparlamentets ståndpunkter, varför "lagstiftarens vilja" ofta är svårare att identifiera än i den svenska lagstiftningsprocessen.⁴⁴

EU-domstolens praxis rörande dataskyddsregleringen innehåller få uttryckliga hänvisningar till förarbetsuttalanden och det finns heller inget annat som tyder på att domstolen ser förarbeten som en viktig rättskälla på området. Det finns flera möjliga förklaringar till denna inställning. Regleringens nära koppling till grundläggande rättigheter, dess systematiska uppbyggnad och den omfattande ingressen har inneburit att domstolen ändå har hittat sådana tolkningsdata som den EU-rättsliga tolkningsmetoden traditionellt sett utgår ifrån. Både dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen var dessutom föremål för omfattande politiska kompromisser under de avslutande förhandlingarna varför det delvis är svårt att hitta relevanta förarbetsuttalanden. Det kan dock inte uteslutas att förarbetsuttalanden kan komma att spela en roll i framtiden, t.ex. vid tolkningar av mer tekniska delar av dataskyddsförordningen.

2.7 Riktlinjer från EDPB och annan "soft law"

EU:s institutioner får inte bara anta förordningar och direktiv utan även besluta om "rekommendationer och yttranden" som inte är rättsligt bindande.⁴⁵ Sådan s.k. soft law syftar till att ge behöriga institutioner en möjlighet att motivera och övertyga den som ska tillämpa bestämmelser i sekundärrätten. Enligt EU-domstolens praxis är nationella domstolar skyldiga att lojalt ta hänsyn till sådana rekommendationer, "särskilt när dessa bidrar till tolkningen av nationella bestämmelser som antagits för deras genomförande, eller när de har till syfte att utfylla bindande

⁴² Se t.ex. Lenaerts & Gutiérrez-Fons, To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice, EUI Working Paper AEL 2013/9, s. 47. Om systematisk tolkning, se avsnitt 3.3.

⁴³ Lenaerts & Gutiérrez-Fons, a.a., s. 47.

⁴⁴ De mest centrala förarbetena blir mot denna bakgrund i praktiken kommissionens ursprungliga förslag till en ny rättsakt, Europaparlamentets och rådets ändringsförslag samt kommissionens yttrande över parlamentets och rådets ändringsförslag.

⁴⁵ Artikel 288 Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

gemenskapsrättsliga bestämmelser”.⁴⁶ I praktiken spelar därför dessa källor en viktig roll inom EU-rätten, trots att de alltså inte är rättsligt bindande.

Genom dataskyddsförordningen inrättades Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) som ett självständigt unionsrättsligt organ (artikel 68). EDPB har till uppgift att verka för att förordningen tillämpas enhetligt och ska för att uppnå detta bl.a. ”utfärda riktlinjer, rekommendationer och bästa praxis” (artikel 70.1).⁴⁷ EDPB har utfärdat ett stort antal sådana vägledande dokument, som i enlighet med den EU-rättsliga synen på soft law bör beaktas vid tolkningen av dataskyddsförordningen.⁴⁸ EU-domstolen har endast undantagsvis hänvisat till riktlinjerna i sina domar,⁴⁹ men dessa berörs regelmässigt i generaladvokatens förslag till avgörande på området och riktlinjerna tycks i flera fall indirekt ha påverkat domstolens tolkningar av förordningen. I litteraturen har det framhållits att det vid bedömningen av värdet av de tolkningar som görs i riktlinjerna bör beaktas att EDPB har en i stort sett ensidig sammansättning med företrädare för dataskyddssintressen.⁵⁰ Avgörande för riktlinjernas förmåga att motivera och övertyga är naturligtvis karaktären på de tolkningsuttalande som görs och kvaliteten på den argumentation som förs. Vissa yttranden från EDPB framstår som särskilt väl underbyggda och får därför anses ha större rättslig tyngd än andra, t.ex. sådana uttalanden som görs mer i förbigående i samband med analysen av ett visst tekniskt fenomen.

EDPB har genom ett beslut ställt sig bakom vissa av sin föregångare Artikel 29-gruppens riktlinjer.⁵¹ De riktlinjer som omfattas av detta beslut har alltså samma rättsliga ställning som EDPB:s egna riktlinjer. Även andra äldre yttranden och rekommendationer från Artikel 29-gruppen kan i praktiken ge värdefull vägledning, men har inte (längre) ställning

⁴⁶ EU-domstolens dom den 13 december 1989 i mål C-322/88 (”Grimaldi”). Jfr även EU-domstolens dom den 25 mars 2021 i mål C-501/18 (”Balgarska Narodna Banka”), p. 79, angående riktlinjer och rekommendationer utfärdade av den Europeiska bankmyndigheten (EBA). Rekommendationer m.m. kan därutöver ha en viss bindande effekt för den utfärdande institutionen själv.

⁴⁷ EDPB anger på sin webbplats att myndigheten utfärdar allmän vägledning: ”We issue general guidance (including guidelines, recommendations and best practice) to clarify the law and to promote common understanding of EU data protection laws.” https://edpb.europa.eu/our-work-tools/general-guidance/guidelines-recommendations-best-practices_en (senast besökt 2023-08-10).

⁴⁸ EU-domstolen har ännu inte uttalat sig om nationella domstolars skyldighet att ta hänsyn till just EDPB:s riktlinjer.

⁴⁹ Jfr dock EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 15 juni 2021 i mål C-645/19 (”Facebook Ireland m.fl.”), p. 74.

⁵⁰ Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar (27 september 2023, version 2B, JUNO) Inledningen under rubriken Riktlinjer (vägledningar).

⁵¹ EDPB, Endorsement 1/2018. Artikel 29-gruppen utgjorde inget självständigt unionsrättsligt organ, utan fungerade som en arbetsgrupp för dataskyddsfrågor inom kommissionen (se artikel 29–30 dataskyddsdirektivet).

som soft law. Inte heller uttalanden från nationella dataskyddsmyndigheter har samma ställning som riktlinjer m.m. från EDPB,⁵² men kan ge allmänheten viss vägledning.⁵³

2.8 Något om nationella rättskällors betydelse

När dataskyddsförordningen ska tolkas är det den EU-rättsliga rättskällevärdet som ska tillämpas. Nationella svenska rättskällor saknar alltså i detta sammanhang auktoritativ tyngd. Uttalanden om förordningens tolkning som görs i samband med införandet av kompletterande nationella bestämmelser får istället värderas utifrån uttalandenas sakliga tyngd. Om sådana uttalanden kan bidra till en enhetlig svensk förståelse för hur förordningen ska tolkas på en viss punkt finns det naturligtvis praktiska fördelar med det men en lojal tillämpning av EU-rätten får samtidigt inte äventyras. Läget är i princip detsamma när det gäller rättskällevärdet av nationell rättspraxis. Någon bundenhet torde t.ex. inte uppkomma beträffande nationella prejudikat som rör tillämpningen av EU-förordningar men en nationell domstol som ifrågasätter den tolkning som görs i ett sådant prejudikat blir i princip skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.⁵⁴

I de fall där förordningen öppnar för nationella kompletterande bestämmelser och sådana har antagits kan det däremot finnas ett visst begränsat utrymme för användning av svenska rättskällor, t.ex. svenska förarbetsuttalanden och nationell rättspraxis. Förarbetsuttalanden rörande tolkningen av bestämmelser i t.ex. lagen (2018:218) om kompletterande bestämmelse till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) eller särskilda registerlagar kan sålunda ses som en relativt tung rättskälla. Detta gäller dock endast när förarbetsuttalandena tar sikte på den nationella bestämmelsens närmare innebörd. Frågan om en nationell bestämmelse ryms inom ramen för vad förordningen tillåter är en EU-rättslig fråga, som ska avgöras utifrån EU-rättsliga källor och med EU-rättsliga tolkningsmetoder. Men även mer generellt får nationella bestämmelser inom en EU-förordnings ramar tolkas mot bakgrund av förordningens lydelse

⁵² Jfr artikel 57 med artikel 70 dataskyddsförordningen.

⁵³ Se t.ex. Integritetsskyddsmyndighetens (IMY:s) s.k. rättsliga ställningstaganden som myndigheten själv beskriver på följande sätt: "IMY:s rättsliga ställningstaganden innehåller en redogörelse för vår uppfattning i rättsliga frågor där det saknas vägledande domstolspraxis eller vägledning från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB). De är styrande för IMY:s verksamhet och vägledning för allmänheten", (Innebörden av begreppet "personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott" i artikel 10 i dataskyddsförordningen, IMYRS 2021:1).

⁵⁴ Artikel 267 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

och syfte (jfr direktivkonform tolkning).⁵⁵ I vissa tolkningssituationer kan det därför bli tal om en ganska intrikat växelverkan mellan EU-rättsliga och nationella rättskällor.

3. EU-rättslig tolkningsmetod

3.1 Inledande anmärkningar

En lojal tillämpning av EU-rätten ställer i praktiken krav på användning av en enhetlig rättslig tolkningsmetod.⁵⁶ Någon reglering av vad denna metod innebär finns inte, men en analys av EU-domstolen praxis visar hur tolkningen ska gå till. Den bild som framträder är att domstolen tillämpar en traditionell juridisk tolkningsmetod som utgår från kombination av en språklig, systematisk och ändamålsinriktad tolkning. Språklig och systematisk tolkning utgör grundelementen som, särskilt i de svåra fallen, kompletteras av den ändamålsinriktade tolkningen som EU-domstolen har blivit särskilt förknippad med.

I detta avsnitt görs en kortfattat genomgång av de tre tolkningsmetoderna. I viss utsträckning återknyts till diskussionen om rättskällor i det föregående avsnittet. Framställningen illustreras med citat från EU-domstolen dom i målet *Österreichische Post*,⁵⁷ som rörde rätten till skadestånd enligt artikel 82 dataskyddsförordningen.⁵⁸ Tanken är att ge konkreta exempel på hur domstolen bygger upp sina resonemang.

3.2 Språklig tolkning

Den språkliga tolkningen utgör grunden i den EU-rättsliga tolkningsmetoden. Har en bestämmelse en klar och tydlig språklig innebörd finns det enligt EU-domstolen i princip ingen möjlighet att avvika från denna tolkning med hänvisning till bestämmelsens systematik eller ändamålsöverväganden.

⁵⁵ Hettne & Otken Eriksson (red.), *EU-rättslig metod*, 2 uppl. 2011, s. 178, med där gjord hänvisning.

⁵⁶ Lenaerts & Gutiérrez-Fons, *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, EUI Working Paper AEL 2013/9, s. 5 samt Bernitz & Kjellgren, a.a., s. 205.

⁵⁷ EU-domstolens dom den 4 maj 2023 i mål C-300/21 ("*Österreichische Post*").

⁵⁸ Domen har valts dels för att den är relativt kortfattad, dels för att domstolen (liksom i flera andra domar från senare tid) är särskilt tydlig med hur den använder de olika tolkningsmetoderna. I äldre domar är domstolen ofta mindre explicit med vad den gör samtidigt som strukturen är mindre tydlig. En läsare som är insatt i metodfrågor kan dock även in sådana domar relativt enkelt klassificera de argument som domstolen för fram.

Vid den språkliga tolkningen undersöks ordalydelse och grammatisk innebörd mot bakgrund av satsstrukturen.⁵⁹ Om ett begrepp som används i en bestämmelse inte uttryckligen är definierat i rättsakten anses det ha den normala språkliga innebörden som framgår t.ex. av ordböcker. På motsvarande sätt är utgångspunkten att facktermer används i sin normala betydelse och att begrepp och termer används på ett sätt så att det inte uppstår logiska motsättningar.

Alla språkversioner har samma rättsliga ställning och vid den språkliga tolkningen finns det därför ett behov av att studera flera versioner. Om en sådan undersökning visar på skillnader i ordalydelse och grammatisk innebörd kan en systematisk eller ändamålsinriktad tolkning påverka valet av vilka versioner som får utgöra utgångspunkten för den språkliga tolkningen.⁶⁰

I Österreichische Post-domen inleder EU-domstolen sitt svar på den första frågan med följande språkliga tolkning.

29 Enligt fast rättspraxis ska ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen [...].

30 I dataskyddsförordningen hänvisas emellertid inte till medlemsstaternas rättsordningar vad gäller innebörden av och tillämpningsområdet för de begrepp som återfinns i artikel 82 i förordningen, i synnerhet vad gäller begreppen "materiell eller immateriell skada" och "ersättning ... för den uppkomna skadan". Härav följer att dessa uttryck, vid tillämpningen av nämnda förordning, ska anses utgöra självständiga unionsrättsliga begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater.

31 För det första vad gäller ordalydelsen i artikel 82 i dataskyddsförordningen ska det erinras om att det i punkt 1 i denna artikel anges att "[v]arje person som har lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av denna förordning ska ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för den uppkomna skadan".

32 Det framgår tydligt av ordalydelsen i denna bestämmelse att förekomsten av en "skada" som har "uppkommit" utgör ett av villkoren för den rätt till ersättning som föreskrivs i nämnda bestämmelse, liksom att det ska föreligga en överträdelse av dataskyddsförordningen och ett orsaksamband mellan denna skada och denna överträdelse. Dessa tre villkor är nämligen kumulativa.

⁵⁹ Bernitz & Kjellgren, a.a., s. 206.

⁶⁰ Lenaerts & Gutiérrez-Fons, a.a., s. 11.

33 Det kan således inte anses att varje "överträdelse" av dataskyddsförordningen i sig ger den registrerade en sådan rätt till ersättning som avses i artikel 4 led 1 i förordningen. En sådan tolkning skulle strida mot ordalydelsen i artikel 82.1 i nämnda förordning.

34 Den separata hänvisningen till "skada" i förhållande till "överträdelse" i artikel 82.1 i dataskyddsförordningen skulle vara överflödigt om unionslagstiftaren hade ansett att en överträdelse av denna förordning i sig, under alla omständigheter, skulle räcka för att rätt till ersättning skulle föreligga.

3.3 Systematisk tolkning

Vid den systematiska tolkningen beaktas den logiska strukturen i den aktuella bestämmelsens uppbyggnad och utformning, bestämmelsens systematiska placering i rättsakten och bestämmelsens relation till närliggande bestämmelser inom och utom rättsakten i fråga.⁶¹ Rättssystemet uppfattas som en logiskt sammanhängande enhet och det förutsätts att lagstiftaren har agerat rationellt.

En bestämmelse måste t.ex. så långt möjligt tolkas så att det inte uppstår konflikt med bestämmelsens rättsliga omgivning. Det kan som nämnts ovan handla om att tolka en bestämmelse i harmoni med primärrätten⁶² och i ljuset av skälen i rättsakten. En bestämmelse bör inte heller tolkas så att den har exakt samma innebörd som en annan bestämmelse i samma rättsakt eftersom den då i praktiken blir överflödigt. Tvärtom bör det finnas en strävan efter att säkerställa varje bestämmelses ändamålsenliga verkan.⁶³ I detta sammanhang kan en bestämmelses tillkomstsätt vara av intresse.⁶⁴

Ett utflöde av den systematiska tolkningen är att EU-domstolen fäster stor vikt vid vad som utgör huvudregel och vad som utgör undantag. Huvudregler ges i allmänhet en vid tolkning och undantag tolkas snävt. Detta är i praktiken något som fått stor betydelse i praxis på dataskyddsområdet.⁶⁵ En annan tolkningsregel som utgår från systematiken är ejusdem generis. Denna regel innebär att när en uppräkningslista av vissa konkreta företeelser avslutas med en generell formulering anses den generella formuleringen omfatta situationer av samma slag som de särskilt uppräknade. Även denna princip har använts vid tolkningen av

⁶¹ Bernitz & Kjellgren, a.a., s. 211.

⁶² För ett exempel från dataskyddsområdet, se EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 21 juni 2022 i mål C-817/19 ("Ligue des droits humains"), p. 86 samt 112–118.

⁶³ Lenaerts & Gutiérrez-Fons, a.a., s. 13 f.

⁶⁴ För ett exempel från dataskyddsområdet, se EU-domstolens dom den 26 januari 2023 i mål C-205/21 ("Ministerstvo na vatreshnite raboti"), p. 120.

⁶⁵ Se vidare avsnitt 4.

dataskyddsbestämmelser.⁶⁶ Analogislut liksom tolkningar e contrario är också exempel på systematiska argument som domstolen använder frekvent.

Österreichische Post-domen får även illustrera hur EU-domstolen använder en systematisk tolkning.

35 Ovannämnda bokstavstolkning vinner för det andra stöd av det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår.

36 I artikel 82.2 i dataskyddsförordningen, som innehåller reglerna för det ansvarssystem vars princip fastställs i punkt 1 i denna artikel, återges nämligen de tre nödvändiga villkoren för att ge rätt till ersättning. Dessa är en personuppgiftsbehandling som utförs i strid med bestämmelserna i dataskyddsförordningen, en skada som den registrerade har lidit samt ett orsakssamband mellan den otillåtna behandlingen och skadan.

37 Denna tolkning vinner stöd av preciseringarna i skälen 75, 85 och 146 i dataskyddsförordningen. I skäl 146, som särskilt avser rätten till ersättning enligt artikel 82.1 i förordningen, hänvisas i första meningen till "skada som en person kan komma att lida till följd av behandling som strider mot denna förordning". I skälen 75 och 85 anges vidare att "[r]isken ... kan uppkomma till följd av personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra ... skador" respektive att "[e]n personuppgiftsincident ... kan ... leda till ... skada". Härav följer, för det första, att uppkomsten av en skada inom ramen för en sådan behandling endast är potentiell, för det andra, att ett åsidosättande av dataskyddsförordningen inte nödvändigtvis medför en skada och, för det tredje, att det måste finnas ett orsakssamband mellan den ifrågakvarande överträdelsen och den skada som den registrerade har lidit för att rätt till ersättning ska föreligga.

38 En bokstavlig tolkning av artikel 82.1 i dataskyddsförordningen vinner även stöd av en jämförelse med andra bestämmelser som också återfinns i kapitel VIII i förordningen. I dessa bestämmelser regleras bland annat de olika rättsmedel som finns tillgängliga för att skydda registrerades rättigheter vid en sådan behandling av deras personuppgifter som kan tänkas strida mot förordningen.

39 Det ska i detta hänseende påpekas att det i artiklarna 77 och 78 i dataskyddsförordningen, vilka ingår i nämnda kapitel, föreskrivs rättsmedel till eller mot en tillsynsmyndighet vid en påstådd överträdelse av förordningen, utan att det där anges att den registrerade ska ha lidit "skada" för att kunna väcka talan, i motsats till vad som anges i artikel 82 vad gäller skadeståndstalan. Denna skillnad i formulering visar på betydelsen av kriteriet "skada", och således på dess separata karaktär i förhållande till kriteriet "överträdelse" när det gäller skadeståndsyrkanden med stöd av dataskyddsförordningen.

⁶⁶ Se t.ex. EU-domstolens dom den 9 juli 2020 i mål C-272/19 ("VQ"), p. 69.

40 På samma sätt har artiklarna 83 och 84 i dataskyddsförordningen, som gör det möjligt att ålägga administrativa sanktionsavgifter och andra sanktioner, huvudsakligen ett bestraffande syfte och är inte beroende av förekomsten av en individuell skada. Förhållandet mellan de regler som anges i nämnda artikel 82 och reglerna i artiklarna 83 och 84 visar att det föreligger en skillnad mellan dessa båda kategorier av bestämmelser, men även att de kompletterar varandra vad gäller de incitament att iaktta dataskyddsförordningen som de innebär. Rätten för var och en att begära ersättning för skada stärker den ändamålsenliga verkan av de skyddsregler som fastställs i förordningen och är ägnade att avskräcka från att överträdelse upprepas.

41 I skäl 146 fjärde meningen i dataskyddsförordningen anges slutligen att de regler som fastställs i förordningen ska tillämpas utan att påverka skadeståndsanspråk till följd av överträdelse av andra bestämmelser i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.

3.4 Ändamålsinriktad tolkning

EU-domstolen är särskild förknippad med sin ändamålsinriktade tolkningsmetod. Den innebär att en bestämmelse tolkas mot bakgrund av dess grundläggande funktion och effekter inom det aktuella regelverket och inom EU-rätten som helhet. EU-domstolen använder t.ex. denna metod för att främja syftet med en bestämmelse, för att motverka orimliga konsekvenser av en strikt språklig tolkning och till att fylla luckor i unionsrätten.⁶⁷ EU-domstolen eftersträvar normalt en tolkning som leder till att en bestämmelse får sin ändamålsenliga effekt. Tolkningen kan alltså såväl utgå från syftet med en bestämmelse som denna bestämmelses mer objektiva funktion (i rättsakten eller EU-rätten som helhet).

På dataskyddsområdet har tolkningsmetoden i många fall använts för att säkerställa en hög skyddsnivå för personuppgifter (jfr skäl 10 och stadgans skydd), t.ex. genom att göra extensiva tolkningar av dataskyddsregleringens tillämpningsområde och strikta proportionalitetsbedömningar.⁶⁸ Men en ändamålsinriktad tolkning har också i några fall använts för att undvika, vad EU-domstolen uppfattat som, orimliga praktiska konsekvenser av dataskyddsregleringen.⁶⁹ I ytterligare andra fall har metoden använts för att säkerställa att en bestämmelse kan fylla den roll som EU-domstolen anser att den har i det EU-rättsliga systemet.⁷⁰

⁶⁷ Hettne & Otken Eriksson, a.a., s. 168.

⁶⁸ Se vidare avsnitt 4.

⁶⁹ EU-domstolens dom den 6 november 2003 i mål C-101/01 ("Bodil Lindqvist"), p. 56-71.

⁷⁰ Se t.ex. EU-domstolen dom den 22 juni 2023 i mål C-579/21 ("Pankki"), p. 57-59.

I sitt svar på en annan tolkningsfråga i Österreichische Post-målet gör EU-domstolen följande ändamålstolkning.

47 För det tredje och sista vinner en sådan tolkning stöd av de mål som eftersträvas med dataskyddsförordningen. I skäl 146 tredje meningen i förordningen anges uttryckligen att begreppet skada, i den mening som avses i förordningen, ska definieras ”på ett sätt som fullt ut återspeglar denna förordnings mål”.

48 Det framgår särskilt av skäl 10 i dataskyddsförordningen att denna förordning bland annat syftar till att säkerställa en enhetlig och hög skyddsnivå för fysiska personer i samband med behandling av personuppgifter inom unionen och för att uppnå detta ändamål säkerställa en konsekvent och enhetlig tillämpning av bestämmelserna om skydd av fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter vid behandling av personuppgifter i hela unionen [...].

49 Om rätten till ersättning för ideell skada gjordes beroende av att en viss allvarlighetsgrad måste uppnås skulle det emellertid riskera att undergräva enhetligheten i det system som införts genom dataskyddsförordningen. Tröskeln för när en sådan allvarlighetsgrad är uppnådd, på vilken rätten till ersättning är beroende, skulle nämligen kunna variera beroende på vilken bedömning som görs av de domare som ska döma i målet.

4. Principer för tolkningen av dataskyddsförordningen

En genomgång av EU-domstolens praxis gör det möjligt att identifiera ett antal principer för hur dataskyddsförordningen bör tolkas. I vissa fall har domstolen gjort explicita uttalanden, i andra fall framgår principerna implicit av den samlade praxisen som finns rörande en viss fråga.

I det följande ges en kortfattad presentation i punktform. Som påpekats i artikelns inledning rör vi oss här delvis i gränslandet mellan metod och materiell reglering. I detta sammanhang finns emellertid ingen ambition att redogöra för den materiella sidan av frågan.

- *Tillämpningsområde ska normalt ges en vid tolkning.* Något generellt uttalande med denna innebörd har visserligen inte gjorts av domstolen, men domstolen har t.ex. gjort en vid tolkning av begreppet register, som avgör förordningens tillämpning på manuell behandling,⁷¹ och av det territoriella tillämpningsområdet.⁷² Domstolen har vidare slagit fast att flera av begränsningarna av tillämpningsområdet ska

⁷¹ EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 10 juli 2018 i mål C-25/17 (”Jehovan todistaaja”), p. 52–62.

⁷² Google Spain och Google, p. 53–60.

ges en restriktiv tolkning.⁷³ Beträffande själva begreppet personuppgifter har inga generella tolkningsuttalande gjorts, men i flera domar tycks begreppet ges en relativt vid tolkning.

- *Begreppet personuppgiftsansvarig ska normalt ges en vid tolkning.*⁷⁴ Därigenom främjas ett effektivt och komplett skydd för de registrerade i linje med regleringens syfte.
- *Begrepp i dataskyddsregleringen ska normalt anses ha en EU-gemensam innebörd.* Endast när det finns en uttrycklig hänvisning till nationell rätt finns utrymme för att ge ett begrepp en sådan nationell innebörd.⁷⁵ Som nämnts ovan är detta en allmän EU-rättslig tolkningsprincip.
- *Lagliga grunder för behandling av personuppgifter utan samtycke ska ges en restriktiv tillämpning.*⁷⁶ Utgångspunkten tycks vara baserad på att samtycke ses som huvudregeln och att övriga lagliga grunder därför i egenskap av undantag från huvudregeln bör tolkas restriktivt.
- *En vid tolkning ska göras av det särskilda skyddet för känsliga personuppgifter.*⁷⁷ Genom en sådan tolkning säkerställs dels den stadgenliga rätten till skydd för personuppgifter, dels syftet med dataskyddsförordningens särskilda reglering av känsliga personuppgifter.
- *Krav på nödvändighet och proportionalitet ska i många sammanhang ges en strikt tillämpning.* Detta gäller särskilt när mer integritetskänsliga personuppgifter ska behandlas eller ingripande behandlingar utföras.⁷⁸ Principerna om uppgiftminimering och lagringsbegränsning ska tillämpas inom ramen för proportionalitetsbedömningen.
- *I fall där både den grundläggande rätten till personuppgifter och en annan grundläggande rättighet aktualiseras ska en balanserad avvägning göras.* Det gäller t.ex. när en behandling av personuppgifter berör rätten till yttrande- och informationsfrihet.⁷⁹

⁷³ Reynes, p. 29 och EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 16 juli 2020 i mål C-311/18 ("Facebook Ireland och Schrems"), p. 83-89.

⁷⁴ Se t.ex. Google Spain och Google, p. 34 och EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 5 juni 2018 i mål C-210/16 ("Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein"), p. 28.

⁷⁵ Se t.ex. Latvijas Republikas Saeima, p. 81.

⁷⁶ Se t.ex. EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 4 juli 2023 i mål C-252/21 ("Meta Platforms m.fl."), p. 93.

⁷⁷ Se t.ex. EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 1 augusti 2022 i mål C-184/20 ("Vyriausioji tarnybinės etikos komisija"), p. 117-128.

⁷⁸ Se t.ex. Digital Rights Ireland, p. 48.

⁷⁹ Buivids, p. 64.

Även om det inte alltid är lätt att följa EU-domstolens resonemang är den samlade bilden att domstolen anvisar en vid tolkning av data-skyddsförordningens tillämpningsområde och en restriktiv tillämpning av de materiella regler som tillåter behandlingen av personuppgifter. Ofta är argumenten för sådana tolkningar att skyddet för de grundläggande rättigheterna i rättighetsstadgan måste säkerställas och att förordningen enligt skäl 10 syftar till att skapa en hög skyddsnivå.⁸⁰

Det bör dock noteras att domstolens uttalanden om tolkningen sällan formuleras som bindande krav. En bedömning måste naturligtvis alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. De här presenterade tolkningsprinciperna behöver alltså inte vara det sista ordet.

5. Diskussion

Det EU-rättsliga skyddet för personuppgifter är idag heltäckande och starkt. Dataskyddsförordningen som sådan är givetvis en viktig förklaring, liksom rättighetsstadgans bestämmelser. Men det råder ingen tvekan om att även EU-domstolens principer för tolkning och tillämpning har spelat en central roll i denna utveckling. Dataskyddsförordningen innehåller flera öppningar som hade kunnat användas för att göra skyddet för personuppgifter mer avgränsat och flexibelt, något som också borde ha kunnat ansetts förenligt med de grundläggande rättigheterna eftersom dessa inte är absoluta. Domstolens rättskällesyn och tolkningsmetoder har emellertid oftast resulterat i strikta tolkningar. Just samspelet mellan en omfattande men samtidigt relativt vag sekundär-rättslig reglering, grundläggande rättigheter och domstolens tillämpning av den EU-rättsliga metodläran framstår som avgörande för rättsutvecklingen på området.

Ett brett och starkt dataskydd är på många sätt helt i sin ordning. Men det går inte att förneka att utvecklingen mot en strikt tillämpning delvis sker på bekostnad av andra intressen och rättigheter i samhället. Lite tillspetsat kan man säga att dataskyddsförordningen har blivit "lagen om allt" och att förordningen med den tolkning som gjorts regelmässigt sätter dataskyddsintresset i främsta rummet. Förväntningarna på ett mer riskbaserat skydd för personuppgifter, som många i Sverige hade i samband med förordningens tillkomst, har kommit på skam, även

⁸⁰ Se t.ex. *Google Spain and Google*, p. 68–69. Redan i de tidiga domarna rörande data-skyddsdirektivet slog EU-domstolen fast att direktivet skulle tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna i Europakonventionen, se t.ex. *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, p. 68.

om det fortfarande är troligt att en riskbaserad tolkning kan göras av bestämmelserna i kapitel IV dataskyddsförordningen.

Tyngdpunkter och avvägningar på ett rättsområde kan ibland förskjutas. Detta kan ske både genom förändrad praxis och genom ingrepp från lagstiftaren. Sett i ljuset av detta kan det vara intressant att helt kort reflektera kring vilka öppningar för större flexibilitet som finns tillgängliga. Viss inspiration kan i detta sammanhang hämtas från upphovsrätten. Även upphovsrätten skyddas i rättighetsstadgan (artikel 17.2) men trots det har EU-domstolen i sin praxis från senare år agerat för att balansera den starka ensamrätten.⁸¹

För det första skulle EU-domstolen i större utsträckning än idag kunna betona att de bestämmelser i dataskyddsförordningen som ger en personuppgiftsansvarig rätt att behandla personuppgifter måste tolkas på ett sätt som säkerställer bestämmelsens ändamålsenliga verkan, dvs. dess funktion i rättssystemet som helhet. På upphovsrättsområdet har inskränkningar i ensamrätten traditionellt tolkats restriktivt, bl.a. till följd av det s.k. trestegstestet. EU-domstolen har i nyare praxis fortsatt att hänvisa till denna tolkningsregel, men samtidigt lagt till att andra sidan av myntet är att inskränkningen måste tolkas så att den får sin ändamålsenliga verkan.⁸²

För det andra är det möjligt att i större utsträckning än idag identifiera grundläggande rättigheter i stadgan som talar för att behandling av personuppgifter ska få ske. Det är naturligtvis långt ifrån alltid möjligt men stadgan innehåller överraskande många grundläggande rättigheter och många av dessa är relativt vagt utformade. I en situation där två grundläggande rättigheter aktualiseras är utrymmet för att göra ändamålsenliga avvägningar i det enskilda fallet, som framgår av EU-domstolens praxis, större. Även fördragens bestämmelser om fri rörlighet borde i vissa fall kunna användas för att på detta sätt balansera primär-rättsligt förankrade intressen.

Om EU-domstolen inte är intresserad av att på detta sätt sträva efter en ökad flexibilitet och balans ligger bollen naturligtvis hos lagstiftaren. Men lagstiftarens manöverutrymme är i detta avseende begränsat eftersom EU-domstolen i många dataskyddsmål har hänvisat till rättighetsstadgans skydd för personuppgifter. I flertalet fall har det handlat om att domstolen tolkat sekundärrätt i ljuset av stadgan, vilket öppnar för EU-lagstiftaren att ändra den aktuella rättsakten. Men i de avgöran-

⁸¹ EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 29 juli 2019 i mål C-476/17 ("Pelham m.fl."), EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 29 juli 2019 i mål C-516/17 ("Spiegel Online") och EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 29 juli 2019 i mål C-469/17 ("Funke Medien NRW").

⁸² Ibid.

den där domstolen har tillämpat stadgans bestämmelser direkt saknas den möjligheten. I sådana situationer krävs förändringar i primärrätten för att ändra rättsläget.