

Till justitieministeriet

Ert ärende: VN/3517/2023

Begäran om utlåtande 26.05.2023

Datainspektionens utlåtande

om utkastet till regeringens proposition om

ändring av dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål

Inledning

Justitieministeriet har begärt ett utlåtande med särskild tyngdpunkt på konsekvenserna av ett förslag till ändring av dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten. Propositionen gäller klagomål, inte andra ärenden vid dataombudsmannens byrå. Propositionen är tudelad. Tyngdpunkten ligger på information och den klagandes möjlighet att inleda ett ärende hos förvaltningsdomstolen för utverkande av en tidsfrist för information samtidigt som arbetssituationen på dataombudsmannens byrå underlättas för att möjliggöra ändringen. Behandlingen av klagomål hos dataombudsmannens byrå ska rationaliseras genom att införa en möjlighet att delegera beslutanderätten i enkla ärenden till en föredragande och därigenom frigöra resurser för behandling av krävande ärenden. Det bakomliggande syftet är att stärka rättsskyddet för klaganden genom att ge klaganden ett effektivt rättsmedel när tillsynsmyndigheten varken informerat eller behandlat klagomål inom en viss tid.

Europeiska unionens kommission gav 26.1.2023 ett motiverade yttrande enligt vilket Finlands lagstiftning inte till alla delar är förenlig med artikel 78.2 i dataskyddsförordningen (EU) 2016/679 och artikel 53.2 i dataskyddsdirektivet (EU) 2016/680. Det berör på lika sätt landskapet Åland vad avser rättsmedel. Datainspektionens möjligheter att omorganisera verksamheten är väsentligt sämre än dataombudsmannens.

Datainspektionens remissutlåtande i sammanfattning

Det är motiverat att ställa som villkor att den klagande först vänder sig till tillsynsmyndigheten för information, och endast efter uteblivet svar eller ett svar som klaganden uppfattar som otillräckligt eller oriktigt, vänder sig till förvaltningsdomstolen. Det är också av central betydelse att det endast är klagomål det nya rättsmedlet gäller och att tillämpningen är snävt och precist formulerad.

Ett förebyggande rättsmedel, som det föreslagna, kan inte behandlas summariskt av en förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen behöver utreda sakfrågan i någon mån och likaså tillsynsmyndighetens arbetssituation för att kunna ge en tidsfrist. I annat fall är följden den att förvaltningsdomstolen dikterar tillsynsmyndighetens prioritering. På ett

rättssystematiskt plan blir frågan att det kanhända lämpar sig bättre för vår rättsordning, och inbesparar administrativa processer, om den klagande får möjlighet att yrka på beslut, som tillsynsmyndigheten har att ge inom en viss i lag bestämd tidsfrist. Ett beslut är också ett avslag av yrkandet med skälen för att ett beslut i huvudsaken ännu inte kan ges. I annat fall gör förvaltningsdomstolen samma utredning och ger en tidsfrist till tillsynsmyndigheten för att ge klaganden denna information. Hur det förebyggande rättsmedlet än utformas, finns det inte skäl att behandla frågan av mer än en domare i förvaltningsdomstolen och det finns inte heller skäl att införa besvärsmått över förvaltningsdomstolens beslut.

Genomförandet är beroende av att tillsynsmyndighetens resurser står i rätt proportion till plikterna i ny lagstiftning. Datainspektionen har inte nytta av effektiviseringen i det föreslagna tillägget till 15 § i dataskyddslagen. Datainspektionen består av en enda anställd. En effektiv tillsynsverksamhet och tillsynsmyndighetens oberoende status ställer helt andra krav på resurser. De i propositionen föreslagna ändringarna understryker detta.

Lagstiftningen i landskapet Åland

Inom den ram som självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:71) fastställer är Datainspektionen tillsynsmyndighet i stället för dataombudsmannen i tillämpningen av de aktuella lagarna (4 § landskapslagen om tillämpning på Åland av riksförfattningar om dataskydd, ÅFS 2019:74, blankettlagen). Blankettlagen inför dataskyddslagen (FFS 1050/2018), lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (FFS 1054/2018) och en rikslag till på Åland med vissa avvikelser. En viktig avvikelse är att på Datainspektionens behandling inte tillämpas 3 kap. rikslagen om dataskydd (FFS 1050/2018) utan 3 kap. landskapslagen om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen (ÅFS 2019:9). Det finns i 3 kap. landskapslagen om dataskydd inget krav på att beslut fattas efter föredragning. Beslut fattas av myndighetschefen (20 § landskapslagen om dataskydd). Enligt lagtexten kan myndighetschefen överföra beslutanderätten till en annan tjänsteman vid Datainspektionen (id.). I verkligheten har Datainspektionen inte fler än en anställd varmed bestämmelsen inte har verkan i dagsläget. I landskapslagen om dataskydd finns inte rättsmedel mot försummelse av information eller fördröjda beslut.

Förvaltningslagen för landskapet Åland (ÅFS 2008:9) fastställer i 20 § att ärenden ska behandlas utan ogrundat dröjsmål och såvitt möjligt upptas till avgörande inom tre månader från den dag ärendet inleddes. Myndigheten ska på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att fattas samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Initiativet att hålla sig informerad finns alltså hos den klagande. Det finns inga särskilda rättsmedel mot försummelse av information och dröjsmål i behandlingen. Den åländska förvaltningslagen innehåller inte rättsmedel förvaltningsklagan.



Behandlingen av klagomål hos Datainspektionen

Datainspektionen har hittills inte mottagit klagomål där de aktuella rikslagarna ska tillämpas, men nog ärenden som inleds av myndigheter, även statliga, där frågan är huruvida landskaps- eller rikslag eller vardera är tillämpliga, samt ett stort antal rådfrågningar. Det finns en ansenlig mängd ärenden av typ rådfrågning som inte statistikförs eftersom det skulle belasta det enda årsverket med ytterligare administration på bekostnad av skötseln av substansfrågor.

När ett klagomål eller en annan anmälan lämnas in till Datainspektionen görs en första sällning och kategorisering enligt artikel 57.1 f i dataskyddsförordningen. Tillsynsmyndigheten har ett utrymme att själv avgöra vilka tillsynsärenden som ska drivas och på vilket sätt det ska ske (prop. 2017/18:105 s.165, Sverige). Frågan om domstolsprövning och en ovillkorlig rätt till en sådan måste ses i belysning av tillsynsmyndighetens oberoende ställning enligt artikel 8.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 52.1 i dataskyddsförordningen (id., s.164). Också artikel 57.1 f i dataskyddsförordningen är ett uttryck för detta bedömningsutrymme. Dataskyddsförordningen ställer i sig inga explicita krav på att tillsynsmyndigheten måste fatta ett formellt beslut i ett tillsyns- eller klagomålsärende.

De ärenden som upptas till vidare behandling varierar i art och komplexitet. Det finns klagomål som genast behöver åtgärdas för att hindra skada eller spridning av skada – ett snabbt ingripande torde vara närsamhällets styrka, i det fall att Datainspektionens har personal på plats just då. Det finns ärenden där den enskilda påtalar en risk, som dock inte har realiserats och där risknivån bedöms vara låg. Det finns ärenden som kan skötas rutinartat, anmälningar om personuppgiftsincidenter som snabbt avklaras med rådgivning och ärenden som har gått runt från myndighet till myndighet och där Datainspektionen i praktiken är det sista halmstrået. Det är motiverat att kategoriseringen enligt artikel 57.1 f görs så fort som möjligt och att den klagande får information om det när kategoriseringen är gjord. Artikel 57.1 f ålägger tillsynsmyndigheten att underrätta den klagande inom rimlig tid om hur undersökningen fortsätter och om resultatet, i synnerhet om ytterligare undersökningar eller en samordning med andra tillsynsmyndigheter krävs. Enligt artikel 78.2 är tidsfristen för informering av den klagande tre månader. Den klagande bör informeras även därefter om behandlingen av klagomålet fordrar ytterligare utredningar (skäl 141). Det finns inte i dataskyddsförordningen något krav på att tillsynsmyndigheten regelbundet uppdaterar den klagande på eget initiativ.

För att nå enhetlighet i praxis i ärenden som gäller flera medlemsstater publicerade Europeiska dataskyddsstyrelsen 23.6.2023 en mall för klagomål som ska kunna lämnas in elektroniskt och en mall på svar och information till den klagande. Att använda sig av mallarna är frivilligt. Det framgår att Europeiska dataskyddsstyrelsen tolkar informationsskyldigheten så, att "if you don't receive information on the progress or outcome of your complaint within 3 months [eller annan nationellt tillämplig tidsfrist], you can request an update on its status by contacting us [...]" (det sista stycket i mallen

för bekräftelse av mottagande av ett klagomål). Den klagande uppmanas alltså att kontakta tillsynsmyndigheten för information om tillsynsmyndigheten inte informerat om behandlingens framskridande eller klagomålets resultat inom tre månader.

Det är motiverat att ställa som villkor att den klagande först vänder sig till tillsynsmyndigheten för information, och endast efter uteblivet svar eller ett svar som klaganden uppfattar som otillräckligt eller oriktigt, vänder sig till förvaltningsdomstolen. Eftersom tillsynsmyndigheten behandlar många slag av ärenden är det av central betydelse att det endast är klagomål det nya rättsmedlet gäller och att tillämpningen är snävt och precist formulerad.

Hänvändelsen till förvaltningsdomstolen kan alternativt ske efter att den klagande yrkar att få ett beslut på sitt klagomål av tillsynsmyndigheten.

Förvaltningsdomstolen:

Tidsfrist för information eller behandling av ett beslut att avslå begäran

Frågor om långsam behandling torde inte kunna behandlas summariskt hos en förvaltningsdomstol, eftersom domstolen måste sätta sig in i ärendet för att kunna bedöma grunden för en tidsfrist och tidsfristens längd. För att kunna ge en tidsfrist bör förvaltningsdomstolen begära en utredning av tillsynsmyndigheten. I praktiken behöver tillsynsmyndigheten redogöra för sin totalsituation (sina ärenden, uppgifter och resurser). Därefter ska förvaltningsdomstolen måhända ännu ge den sökande/klagande tillfälle att bemöta utredningen. Det underlättar om den klagande redan vänt sig till tillsynsmyndigheten och frågat om tidtabellen samt fått en uppskattning och skälen till fördröjningen. Någon summarisk behandling kan det dock inte bli fråga om.

Rättssystematiskt är det tveksamt att en förvaltningsdomstol ges rätt att ingripa i en pågående tillsynsprocess med tidsfrister. Datainspektionens uppfattning är att den klagande bör lämna in ett yrkande på beslut till tillsynsmyndigheten som tillsynsmyndigheten kan avslå med ett beslut som är överklagbart. På detta sätt behålls tillsynsprocessen och dataskyddsmyndighetens oberoende intakt samtidigt som det finns ett effektivt rättsmedel enligt artikel 78.2 respektive 53.2. Den arbetsbörda detta medför är densamma för tillsynsmyndigheten vare sig det handlar om tidsfrist för information eller avslag på yrkande om beslut. Det kan underlätta förvaltningsdomstolarnas administrativa processer.

För en myndighet utan möjlighet att organisera sin verksamhet systematiskt och effektivt är det helt klart att ett ingripande med tidsfrister medför att just dessa ärenden skulle prioriteras, oavsett ärendenas materiella frågeställningar och betydelse för dataskyddet. En sådan myndighet är Datainspektionen. Det ligger nära till hands att klagomålen skulle behandlas i den ordning som förvaltningsdomstolen anger.

I den svenska propositionen till ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180) skymtar frågan om ett nytt slag av preventivt rättsmedel. Det handlar om en möjlighet att införa en



särskild talan om långsam handläggning för att komma till rätta med pågående fördröjningar i beslutsprocessen (s. 108). Propositionen om ny förvaltningslag relaterar till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och en utveckling inom EU-rätten som pekar åt samma håll. Sverige införde mekanismer mot långsam handläggning i 11 § och 12 § den nya förvaltningslagen (SFS 2017:900). Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen (11 §). Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett beslut enligt första stycket att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning (12 §).

Behandlingen i förvaltningsdomstolen av ett ärende om passivitet eller långsam handläggning kräver inte mer än en domare, vare sig det gäller att förelägga om givande av information inom en tidsfrist eller ett ställningstagande till ett beslut genom vilket tillsynsmyndigheten avslagit klagandens yrkande på beslut. Det finns inte skäl till ge klaganden besvär rätt över förvaltningsdomstolens beslut i en fråga som inte tar ställning till huvudsaken.

Ordalydelsen i förslagets § 21 mom. 3

Förslagets ordval "försummelse" torde syfta på den tidsfrist (tre månader) som överskridits. Sakinnehållet blir tydligare om formuleringen "försummelsen upphörde" ersätts med "utgången av tidsfristen", exempelvis: " ...underlåter att informera den registrerade inom en tidsfrist om tre månader ... inledas senast 30 dagar från utgången av tidsfristen..."

Krav som är överdimensionerade i förhållande till tillsynsmyndighetens verksamhetsförutsättningar

Datainspektionen består av en anställd, vars tidsresurs upptas främst av utveckling, ekonomi- och avtalsförvaltning, och som inte har möjligheter att organisera sitt arbete genom delegering eller på annat sätt organisera det effektivt och systematiskt eller ens kontinuerligt. En myndighet är en organisation som är kontinuerligt verksam. En anställd har rätt att enligt lag och kollektivavtal vara frånvarande. Alltså: en myndighet kan inte bestå av en enda anställd. En myndighet måste kunna organiseras så att den kan sköta sitt uppdrag kontinuerligt, systematiskt och effektivt. Det gäller inte minst en tillsynsmyndighet.

Av Datainspektionens enda årsverke går 60 – 70 % till förvaltning av myndigheten och administration. Datainspektionen har inte stödtjänster, inte ens en kanslihandläggare, än mindre en webbmaster. Den återstående tiden är i praktiken 65 – 85 dagar splittrade över kalenderåret. Denna tid står till förfogande för de olika substansfrågorna, myndighetens raison d'être. Det är oundvikligt att behandlingen av klagomål är långsam, särskilt behandlingen av komplexa och omfattande klagomål, som drabbas av långa passiva perioder. Propositionens förslag till en flexiblare organisering av behandlingen (15 § 2 mom. i förslaget) medför ingen lättnad för Datainspektionen i nuläget. Det enda som kan medföra en korrekt skötsel av klagomål är att Datainspektionen organiseras som en myndighet.

När de i lag ställda kraven inte står i rätt proportion till myndighetens resurser och verksamhetsförutsättningar är det inte läge för åberopanden av tjänsteansvar och skadeståndsansvar som metod, utan läge att tillgodose att det finns tillräckliga resurser. På samma sätt bör laglighetsövervakningen ha en realistisk bedömning av ansvarsnivån i förhållande till de verkliga verksamhetsförutsättningarna. Datainspektionen har framfört i olika sammanhang att myndigheten behöver en föredragande, som systematiskt kan bereda och sammanställa klagomål och andra ärenden. Det är korrekt att en klagande får sig tilldelad en föredragande, till vilken hen kan vända sig. Likaså behöver Datainspektionen en kanslihandläggare för att avlasta myndighetschefen från kansligöromål. Det har också framgått att myndigheten behöver en ITK-sakkunnig med inriktning på informations säkerhet för att alls kunna bedöma den information som tillsynsobjekten lämnar in. En tillsynsmyndighet är inte värd namnet om det inte finns adekvat kompetens och tillräcklig personal för att myndigheten ska kunna organisera tillsynen effektivt.

Propositionen är motiverad av kommissionens initiativ och också för att man behöver komma tillrätta med långsam behandling i rättsskyddsfrågor. Den är balanserad mot möjligheten att göra behandlingen av vissa frågor mindre resurskrävande hos dataombudsmannens byrå, vilket dock inte medför någon lättnad hos Datainspektionen. Den grundläggande frågeställningen hos Datainspektionen är att tillsynsmyndigheten behöver resurser för att verka. Ålands landskapsregering framställde i samband med stiftandet av blankettlagen ÅFS 2019:74 att uppgifterna skulle överföras till dataombudsmannens byrå genom en överenskommelseförordning (lagförslag 9/2018-2019). Några sådana åtgärder har inte vidtagits. Inte heller har Datainspektionens resurser ökat. Årsverkena har varit desamma sedan myndighetens grundläggande som en rådgivande myndighet 2007. Datainspektionen kan inte organisera sig som en tillsynsmyndighet och långsam behandling är ett oundvikligt resultat av det.

