

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (RP 62/2023 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Virpi Koivu, justitieministeriet
- äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori, Justitiekanslersämbetet
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Lotta Haverinen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, Dataombudsmannens byrå
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att dataskyddslagen (1050/2018) och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, dataskyddslagen avseende brottmål) ändras. Syftet med propositionen är att i lagarna göra de ändringar som är nödvändiga med tanke på genomförandet av Europeiska unionens dataskyddslagstiftning.

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

Regeringen föreslår att det till lagarna fogas nya bestämmelser om den registrerades möjlighet att anföra passivitetsbesvär i situationer med passivitet från dataombudsmannens sida. Om dataombudsmannen inte har behandlat ett ärende inom tre månader från det att ärendet inleddes eller inom denna tid har meddelat den registrerade en uppskattning om när ett beslut kommer att ges, har den registrerade rätt att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvären anses då avse ett avslagsbeslut som gäller behandlingen av ärendet.

Regeringen föreslår också bland annat bestämmelser som preciserar behandlingen av personbe-teckningar och som bemyndigar dataombudsmannen att i vissa ärenden överföra beslutanderät-ten på tjänstemän som är föredragande. Lagutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på att bedö- ma de föreslagna bestämmelserna om passivitetsbesvär i anslutning till utskottets ansvarsområde.

Passivitetsbesvär

Regeringen föreslår alltså att det till dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål fo- gas nya bestämmelser om passivitetsbesvär (21 § i lagförslag 1 och 57 § i lagförslag 2). EU:s da- taskyddslagstiftning förutsätter uttryckligen att det rättsmedel som står till förfogande vid situa- tioner med passivitet från dataombudsmannens sida ska vara ett domstolsförfarande. Den EU- lagstiftning som är relevant i sammanhanget beskrivs närmare i propositionen (s. 4—5).

Såsom det framgår av propositionen gav kommissionen Finland en formell underrättelse den 6 april 2022 och ett motiverat yttrande den 27 januari 2023, i vilka den anser att Finlands lagstift- ning inte till alla delar är förenlig med artikel 78.2 i förordning (EU) 2016/679 och artikel 53.2 i direktiv (EU) 2016/680. Kommissionen anser särskilt att de rättsmedel som är tillgängliga i Fin- land inte kan anses uppfylla kravet på ett effektivt rättsskydd inför domstol på det sätt som EU- rätten förutsätter. Finland har den 23 mars 2023 besvarat Europeiska kommissionens motiverade yttrande och meddelat att landet inlett beredningen av lagstiftningsändringar. Den aktuella pro- positionen hänför sig till dessa ändringar.

Enligt propositionen är det primära rättsmedlet vid situationer med passivitet från dataombuds- mannens sida i fortsättningen besvär hos förvaltningsdomstolen. För närvarande kan en registre- rad i sådana situationer anföra klagomål hos riksdagens justitieombudsman eller justitiekanslern i statsrådet. Klagomål till laglighetsövervakaren kvarstår dock fortfarande i situationer som inte omfattas av de föreslagna bestämmelserna. I propositionen avses med situation med passivitet från dataombudsmannens sida att de åtgärder som åtminstone förutsätts för att ta ett ärende för be- handling saknas. Om dataombudsmannen inte har behandlat ärendet inom tre månader från det att det inletts och inte heller inom denna tid meddelat den registrerade en uppskattning om när ett be- slut kommer att ges, har den registrerade i enlighet med de föreslagna bestämmelserna rätt att an- föra besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvären anses då avse ett avslagsbeslut som gäller be- handlingen av ärendet.

Förslagen om passivitetsbesvär baserar sig på en grundlig lagberedning som beskrivs närmare i propositionen (bl.a. s. 18—23, 28—31 och 31—34).

Det föreslagna rättsmedlet är exceptionellt i Finlands rättssystem. Den gällande lagstiftningen innehåller vissa exempel på rättsmedel vid dröjsmål hos myndigheter. De gäller dock situationer

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

där det för myndigheterna har föreskrivits en tidsfrist för avgörandet av ärendet. EU:s dataskyddslagstiftning förutsätter däremot inte att ett ärende avgörs inom en viss tid, utan att den registrerade inom tre månader åtminstone informeras om hur ärendet fortskrider. Rättsmedlet ska undantagsvis vara tillgängligt i domstol i en situation där den registrerade inte har fått ens denna information. Enligt utredning till utskottet består modellen för de föreslagna bestämmelserna om passivitetsbesvär av exempel på dröjsmålsbesvär i finsk lagstiftning med beaktande av de nämnda särdragen i dataskyddslagstiftningen. Utöver att likställa avsaknaden av åtgärder för att ta ett ärende för behandling med ett avslagsbeslut föreslår utskottet att det föreskrivs om en tid inom vilken dataombudsmannen åtminstone ska meddela en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. På detta sätt preciseras vad som i dataskyddslagstiftningen avses med information om hur ärendet fortskrider. Dataombudsmannens skyldighet att på eget initiativ meddela en uppskattning om när ett beslut kommer att ges innebär en skärpning jämfört med förvaltningslagen (434/2003), som kräver att en uppskattning meddelas på begäran.

De föreslagna bestämmelserna om passivitetsbesvär medför konsekvenser inte bara för dataombudsmannen utan också för förvaltningsdomstolarna. Behandlingen av passivitetsbesvär i förvaltningsdomstolar följer bestämmelserna om behandling av besvär i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) som sådana. Förslaget har också indirekta konsekvenser för de högsta laglighetsövervakarna eftersom vissa typer av klagomålsärenden som de hittills behandlat kommer att falla bort.

Sammantaget anser lagutskottet att propositionen behövs. Utskottet tillstyrker de föreslagna bestämmelserna om passivitetsbesvär med följande kommentarer och ändringsförslag. Det är klart att det rättsmedel som föreslås i propositionen är exceptionellt i det finländska systemet och att de lagstiftningslösningar som föreslås nödvändigtvis inte skulle bli aktuella i situationer som enbart är föremål för nationell prövning. Den föreslagna regleringen är dock behövlig av de orsaker som nämns ovan för att skyldigheterna enligt EU-lagstiftningen ska fullgöras.

Vad besvärerna avser

I de bestämmelser om passivitetsbesvär (21 § i lagförslag 1 och 57 § i lagförslag 2) som föreslås i propositionen anses besvärerna vid dröjsmål från dataombudsmannens sida rikta sig mot ett avslagsbeslut som gäller behandlingen av ärendet. Såsom ovan konstaterats baserar sig den föreslagna formuleringen också i fråga om vad besvärerna avser på en grundlig lagberedning som beskrivs i propositionen.

De sakkunniga har dock fäst uppmärksamhet vid tydligheten i den föreslagna formuleringen. Vid utfrågningen har det bland annat framförts att tolkningen att dataombudsmannens passivitet ska betraktas som ett avslagsbeslut är delvis misslyckad. Detta beror bland annat på att avslag inte är ett juridiskt begrepp och att begreppet inte heller är lätt att förstå i allmänspråklig bemärkelse. Vid utfrågningen av de sakkunniga har det framkommit att det alternativ som föreslogs i ett tidigare skede av beredningen, att passivitet skulle tolkas som ett beslut om avvisande, är lättare att förstå.

Ett rättsmedel ska vara tillgängligt även då ett myndighetsbeslut saknas. För att besvärsrätten ska gälla ett beslut eller ett meddelande som inte finns har avsaknaden av ett beslut eller ett meddelande i de föreslagna bestämmelserna enligt en utredning från justitieministeriet likställts med en

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

situation där behandlingen av ärendet har avslutats med att den registrerade fått avslag. I praktiken är det dock ändå fråga om att de åtgärder som myndigheten åtminstone förutsätts vidta saknas, med andra ord att dataombudsmannen inte har meddelat den registrerade åtminstone en uppskattning om när beslutet kommer att ges.

Lagutskottet konstaterar att det med tanke på rättsmedlets effektivitet har betydelse vilka befogenheter domstolen har till sitt förfogande. Enligt en utredning från justitieministeriet har regeringen dock inte i propositionen tagit ställning till hur förvaltningsdomstolen ska avgöra ärenden som gäller passivitetsbesvär och inte heller till om domstolen också ska behandla sakfrågan, trots att det i konsekvensbedömningen sägs att ärendet i många fall kan avskrivas eller till exempel återförvisas till dataombudsmannen för behandling. För att ett rättsmedel ska vara effektivt i praktiken måste det gälla hela det ärende som behandlas av dataombudsmannen och som är föremål för passivitetssituationen. Enligt justitieministeriet har syftet med den formulering som föreslås i propositionen varit att täcka de olika typerna av klagomål som behandlas av dataombudsmannen, men formuleringen är i viss mån vag.

Mot bakgrund av det som sägs ovan och utifrån inkommen utredning anser lagutskottet att det med tanke på bestämmelsernas mål och syfte är tillräckligt att likställa försummelser av den aktuella tidsfristen med den typ av beslut som närmast gäller den situation som det är fråga om i praktiken. Lagutskottet anser därför att likställandet av passivitetssituationer med "avvisningsbeslut" i detta fall är en bättre lösning.

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår lagutskottet att förvaltningsutskottet ändrar 21 § 4 mom. i lagförslag 1 och 57 § 3 mom. i lagförslag 2 så att formuleringen "besvären anses då avse ett avslagsbeslut som gäller behandlingen av ärendet" ersätts med formuleringen "besvären anses då avse ett beslut att avvisa ärendet".

I propositionen beskrivs domstolens eventuella avgöranden i dröjsmåls- eller passivitetsmål (RP s. 22). Utifrån propositionen och inkommen utredning konstaterar lagutskottet för tydlighetens skull att det är ändamålsenligt att låta det sannolika resultatet av passivitetsbesvären i förvaltningsdomstolen bero på tillämpningen och tolkningen av lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Utskottets ovan föreslagna ändring av definitionen av det som besvären avser kan dock väntas förtydliga vilken fråga som förvaltningsdomstolen ska pröva och hurdan avgörande den kan fatta med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Begäran om skyndsam behandling som förutsättning för anförande av besvär

Vid utfrågningen i utskottet aktualiserades också frågan om en begäran om skyndsam behandling eller någon annan förfrågan till dataombudsmannen ska vara en förutsättning för att det ska vara möjligt att anföra ett sådant passivitetsbesvär till domstolen som avses i propositionen.

Enligt utredning till utskottet och det som framgår av propositionen (RP s. 20) har det vid beredningen av propositionen bedömts om det finns behov att föreskriva att framställande av ett krav på skyndsam behandling eller någon annan förfrågan till dataombudsmannen är en förutsättning för att ett ärende som gäller överskridande av den lagstadgade tidsfristen ska kunna föras till domstol. Enligt propositionen ska behandlingen av ett passivitetsärende dock inte medföra onödigt

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

merarbete för den registrerade, dataombudsmannen eller domstolarna. Eftersom förfarandet bör vara så klart som möjligt för alla parter, ansågs det enligt propositionen inte ändamålsenligt med ett sådant mellanskede. Detta är enligt propositionen också förenat med en risk för att bestämmelserna inte är förenliga med EU-rätten (RP s. 20). Enligt en utredning från justitieministeriet som gäller de EU-medlemsstater som jämförts i propositionsmotiven innehåller den gällande lagstiftningen i Sverige bestämmelser om ett förfarande av samma typ som kravet på skyndsam behandling. Detta krav gäller allmänt alla förvaltningsmyndigheter. Europeiska kommissionen har dock ansett att inte heller Sveriges lagstiftning uppfyller kraven i artikel 78.2 i allmänna dataskyddsförordningen och artikel 53.2 i dataskyddsdirektivet.

Såsom det framgår av propositionen (RP s. 20) kan den registrerade kontakta dataombudsmannen för att höra hur behandlingen av hans eller hennes ärende fortskrider även utan någon lagstadgad skyldighet innan han eller hon kontaktar domstolen. Det är sannolikt att en eventuell försummelse som skett vid behandlingen av ett ärende eller något annat misstag eller någon annan försummelse kan lösas redan på basis av en sådan fritt formulerad kontakt, varvid det inte finns något behov av att i sådana situationer inleda ett ärende vid domstol. Enligt en utredning från justitieministeriet har det i situationer där den registrerade inte har fått något svar på sin kontakt från dataombudsmannen vanligtvis varit fråga om ett mänskligt misstag.

Mot bakgrund av det som sägs ovan och inkommen utredning anser lagutskottet att den lösning som valts i propositionen är motiverad, och anser att det i detta skede inte är motiverat att som villkor för passivitetsbesvär ställa en begäran om skyndsam behandling eller någon annan förfrågan. Det finns dock skäl att följa upp hur de föreslagna nya bestämmelserna fungerar.

Tidsfrist för anförande av besvär

Tidsfristen för anförande av passivitetsbesvär har i de föreslagna bestämmelserna formulerats som att besvären ska anföras innan dataombudsmannen har behandlat ärendet eller meddelat en uppskattning om när ett beslut kommer att ges (21 § 4 mom. i lagförslag 1 och 57 § 3 mom. i lagförslag 2).

Lagutskottet har bedömt den föreslagna regleringen också till denna del. De föreslagna bestämmelserna om tidsfrister avviker från det vanliga. Tidsfristen för anförande av besvär kan i teorin bli lång. Utifrån inkommen utredning anser utskottet att formuleringen är motiverad. I motsats till sökande av ändring i myndighetsbeslut är det inte möjligt att binda tidsfristen för anförande av de föreslagna passivitetsbesvären till en exakt tidsperiod. Det är motiverat att tidsfristen är vag på grund av särdragen hos passivitetssituationen. Det behov av rättsskydd som avses i den föreslagna regleringen varar så länge som dataombudsmannen inte har meddelat den registrerade åtminstone en uppskattning om när beslutet kommer att ges. Dessutom är det ändamålsenligt att besvärtiden löper ut när diskrimineringsombudsmannen har gett åtminstone en sådan uppskattning. Enligt utskottets uppfattning är detta en tillräcklig begränsning av besvärrätten.

Enligt en utredning från justitieministeriet bedömdes under beredningen också möjligheten att i bestämmelserna om tidsfrister använda formuleringen "beslut" eller "avgörande" i stället för behandlingen av ärendet. Dataombudsmannen fattar dock inte alltid ett konkret förvaltningsbeslut, även om ett förvaltningsbeslut ofta är den åtgärd som avslutar behandlingen. Också den tidsfrist

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

som avses artikel 78.2 i dataskyddsförordningen är inte så tydligt bunden till behandlingen av ärendet.

Mot bakgrunden av det som sägs ovan anser lagutskottet att formuleringarna om tidsfristen för anförande av passivitetsbesvär är korrekta.

Förvaltningsdomstolens beslutssammansättning

På behandlingen av ett i propositionen avsett ärende som gäller passivitetsbesvär tillämpas samma bestämmelser som på behandlingen av andra besvärärenden. I praktiken innebär detta att passivitetsbesvär behandlas i förvaltningsdomstolarna av en sammansättning med tre domare (12 § 1 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999)). De sakkunniga tog också upp frågan om en ändamålsenlig sammansättning i ärenden som gäller passivitetsbesvär och om bestämmelserna om sammansättningen borde ändras till denna del.

Enligt en utredning från justitieministeriet har frågan om förvaltningsdomstolarnas sammansättning bedömts under beredningen. Utgångspunkten i bestämmelserna i propositionen är dock att passivitetsbesvär för konsekvensens skull omfattas av samma bestämmelser som andra besvärärenden, inklusive de nuvarande rättsmedlen i gällande lagstiftning om myndigheternas dröjsmål. Enligt erhållen utredning är det ändamålsenligare att bedöma frågorna om förvaltningsdomstolarnas beslutssammansättning som en separat helhet. Vid justitieministeriet pågår en förstudie om behoven av att se över förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Beslut om den fortsatta beredningen av ärendet fattas vid ministeriet med beaktande av responsen från remissbehandlingen. För att avgörandena om sammansättningsfrågor ska vara enhetliga mellan olika grupper av ärenden, är det inte ändamålsenligt att fatta beslut om sammansättningen i samband med detta enskilda lagstiftningsprojekt om passivitetsbesvär.

Lagutskottet anser utifrån inkommen utredning att den lösning som valts i propositionen samt en senare övergripande bedömning av bestämmelserna om beslutssammansättningen är motiverad. Därmed är behandlingen av ett ärende i en sammansättning med tre domare tills vidare huvudregel också i fråga om de passivitetsbesvär som avses i propositionen. Utskottet noterar dock att det i 12 § 3 mom. i lagen om förvaltningsdomstolarna sägs att en lagfaren ledamot ensam kan fatta beslut i ett ärende där besvär eller yrkanden som framställts i något annat förvaltningsprocessuellt ärende återtagits helt och hållet eller där det är fråga om huruvida besvär eller något annat förvaltningsprocessuellt ärende har anhängiggjorts inom föreskriven tid. En lagfaren ledamot kan också avgöra huruvida förvaltningsdomstolen är behörig att behandla ett ärende som anhängiggjorts där.

Rättegångsavgift

För behandlingen av ett besvärärende vid en förvaltningsdomstol tas det ut en rättegångsavgift, som för närvarande är 270 euro. De sakkunniga har också tagit upp frågan om den situation som beskrivs i propositionen (RP s. 12) där dataombudsmannen hinner rätta till sin försummelse under förvaltningsdomstolsbehandlingen.

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

Enligt en utredning från justitieministeriet har frågan om rättegången borde vara avgiftsfri bedömts under beredningen. Av de skäl som framgår av propositionen (s. 12) har det dock under beredningen ansetts att det med hjälp av tolkningen av lagen är möjligt att undvika uttag av avgifter när ett ärende förfaller. Grunden för avgiftsfriheten är i så fall att uttaget av avgiften är uppenbart oskäligt. Det är dock fråga om prövning i enskilda fall (7 § 2 mom. i domstolslagen 1455/2015). Enligt inkommen utredning ansågs det tills vidare således inte vara nödvändigt att föreskriva om avgiftsfri rättegång.

Lagutskottet anser utifrån propositionen (RP s. 12) och inkommen utredning att den lösning som valts i propositionen i fråga om rättegångsavgiften är godtagbar. Utskottet anser dock att det är viktigt att också till denna del följa upp hur bestämmelserna tillämpas och att man vid behov vidtar åtgärder för att undvika oskäliga situationer, om det framkommer sådana under uppföljningen.

Övrigt

Förslaget om passivitetsbesvär uppfyller de formella kraven i EU:s dataskyddslagstiftning på att den registrerade i en passivitetssituation ska ha tillgång till ett rättsmedel i domstol. Enligt utredning till utskottet är syftet med passivitetsbesvär inte heller att rätta till eventuella strukturella problem som kan ha samband med dröjsmål i behandlingen. Lagutskottet understryker därför att man vid sidan av lagändringarna bör försäkra sig om att dataombudsmannen har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter.

De föreslagna bestämmelserna är nya i dataskyddsärenden. Utskottet anser det vara positivt och ytterst viktigt att man på det sätt som konstateras i propositionen (RP s. 43) har för avsikt att följa upp hur propositionen fungerar under de fem år som följer på det att lagändringarna har trätt i kraft. Utskottet anser det vara ändamålsenligt att den lösning som valts i denna proposition i detta skede utgör en minimireglering där behandlingen av passivitetsbesvär i så stor utsträckning som möjligt stöder sig på gällande bestämmelser i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Det finns skäl att komplettera regleringen när det finns erfarenhet av tillämpningen av den.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 15/2023 rd

Helsingfors 9.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Elisa Gebhard sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Aleks Jäntti saml
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Ari Koponen saf
medlem Minja Koskela vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Maria Ohisalo gröna
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Markku Siponen cent
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.