

Påföljder för myndigheter för brott mot dataskyddslagstiftningen

Bedömningspromemoria - Sammanfattning

Inledning

Justitieministeriet har utarbetat en bedömningspromemoria om påföljdssystemet för myndigheter i samband med dataskyddslagstiftningen. Det är fråga om en förhandsstudie (OM126:00/2023) som hänför sig till regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering. Enligt regeringsprogrammet genomför regeringen ”en totalreform av den nationella dataskyddslagstiftningen. [...] I samband med totalreformen föreskrivs det om administrativa sanktionsavgifter för kränkning av informationssäkerheten så att de gäller den offentliga och den privata sektorn på lika grunder.”

I bedömningspromemorian bedöms hur påföljdssystemet för brott mot dataskyddslagstiftningen fungerar för myndigheternas del. I bedömningspromemorian bedöms dessutom de konstitutionella förutsättningarna för att utsträcka de administrativa påföljdsavgifterna till att gälla också myndigheter. Enligt den gällande dataskyddslagstiftningen kan inom den allmänna dataskyddsförordningens tillämpningsområde endast privata aktörer påföras administrativa påföljdsavgifter för överträdelser av dataskyddsbestämmelserna.

De administrativa påföljdsavgifterna grundar sig på den direkt tillämpliga Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 (allmän dataskyddsförordning), men förordningen lämnar nationell prövningsrätt när det gäller påföljdsavgifter för myndigheter. En del av myndigheternas behandling av

Postiosoite**Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite**Besöksadress**

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin**Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi**Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

personuppgifter omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 (dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning). Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning lämnar nationell prövningsrätt i fråga om huruvida det straffrättsliga eller administrativa påföljdssystemet ska tillämpas på de behöriga myndigheterna som avses i direktivet. Den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning förutsätter dock att det i de situationer där en medlemsstat inte har gjort det möjligt att påföra administrativa påföljdsavgifter ska säkerställas någon annan påföljd.

Föremål för bedömning

I bedömningspromemorian utreds hur påföljdssystemet enligt den allmänna dataskyddsförordningen samt dataskyddslagen (1050/2018) och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, dataskyddslagen avseende brottmål) fungerar mot bakgrund av de bestämmelser som tillämpas och den tillämpningspraxis som gäller myndigheternas verksamhet. Bedömningen gäller i huvudsak straffrättsliga straffbestämmelser. I bedömningspromemorian har man mot bakgrund av rättspraxis bedömt omfattningen av straffbestämmelserna och bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål samt hur det straffrättsliga tjänsteansvaret i anslutning till dem tillgodoses. Vid bedömningen har dessutom de åtgärder som dataombudsmannen riktar mot myndigheter granskats.

Bedömningspromemorian innehåller också en internationell jämförelse där det granskas huruvida man i de stater som jämförs kan påföra myndigheter eller offentliga samfund administrativa eller straffrättsliga påföljdsavgifter för brott mot dataskyddslagstiftningen och i vilken utsträckning.

För det andra granskas i bedömningspromemorian sådant som särskilt ska beaktas mot bakgrund av tolkningspraxis av grundlagen i det fall att man vill utveckla påföljdssystemet enligt dataskyddslagstiftningen så att administrativa påföljdsavgifter kan påföras myndigheter. Reglering som gäller administrativa påföljdsavgifter som påförs myndigheter är exceptionell i Finlands rättssystem. Exempel finns endast i lagstiftning som stiftats innan dataskyddslagen stiftades. I samband med att dataskyddslagen stiftades tog grundlagsutskottet för första gången ställning till att påföra myndigheter administrativa påföljdsavgifter och ansåg att detta inte var problemfritt. Grundlagsutskottet har i senare tolkningspraxis dessutom förutsatt att det handlingsutrymme som EU-lagstiftningen uttryckligen medger ska användas så att myndigheter inte kan påföras administrativa påföljdsavgifter, eller att handlingsutrymme säkerställs i samband med förhandlingar.

Slutsatser

Hur påföljdssystemet för myndigheterna fungerar

Enligt bedömningspromemorian verkar strafflagens bestämmelser om dataskyddsbrott fungera på det sätt som avsetts. Detta gäller särskilt domar där det har varit fråga om ogrundade registersökningar. När det gäller de förpliktelser myndigheterna åläggs i fråga om datasäkerhet är det enligt promemorian dock ännu inte möjligt att dra några säkra slutsatser om hur väl rubriceringen av dataskyddsbrott fungerar eftersom det finns ringa rättspraxis på området, och det till denna del behövs ytterligare uppföljning av rättspraxis.

I fråga om tjänstemän och andra personer som sköter offentliga uppdrag är det enligt bedömningspromemorians analys, på grund av de avgränsningar som företagits i rekvisitet för dataskyddsbrott, främst bestämmelserna om brott mot tjänstemannaansvar som är tillämpbara när det gäller brott som begåtts i egenskap av personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Enligt bedömningen skulle det huvudsakligen vara frågan om brottsrubriceringar som gäller brott mot tjänsteplikt. Bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt gäller dock inte offentligt anställda arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. Enligt bedömningen är det dessutom skäl att notera att de straffrättsliga påföljdsbestämmelserna i Finland inte möjliggör straff för juridiska personer när det gäller de brottsrubriceringar som för närvarande i praktiken kommer i fråga för brott mot dataskyddslagstiftningen.

I bedömningen visade sig rättspraxis i anslutning till behandlingen av personuppgifter vid brott mot tjänsteplikt vara ringa. På grund av den ringa rättspraxis som finns att tillgå på området och de utmaningar i anslutning till att påvisa vem som ska stå till svars som framgår av de domar som granskats, väcks en mer allmänt hållen fråga om i vilken mån straffrättsligt tjänsteansvar kan härledas ur de skyldigheter som definieras närmare i dataskyddslagstiftningen. Även den speciallagstiftning som kompletterar den allmänt tillämpliga dataskyddslagstiftningen kan inverka på detta. Det kan dock finnas många orsaker till att rättspraxis är obetydlig. En fråga som enligt bedömningspromemorian eventuellt bör övervägas är huruvida det till straffbestämmelserna i dataskyddslagen och i dataskyddslagen avseende brottmål borde fogas en informativ hänvisning till strafflagens bestämmelser om försummelse av tjänsteplikt.

Enligt dataombudsmannens bedömning av de åtgärder som vidtagits, har det relativt ofta riktats anmärkningar till myndigheter jämfört med antalet som riktat sig till aktörer inom den privata sektorn. Endast i ett fåtal beslut har dataombudsmannen tagit ställning till hur betydande den försummelse som ärendet i fråga gäller har varit, och därför är det inte möjligt att enbart på den grunden dra några slutsatser om hur väl påföljdssystemet fungerar.

Administrativa påföljdsavgifter

Den gällande lagstiftningslösningen, där myndigheter inte påförs administrativa påföljdsavgifter för brott mot dataskyddslagstiftningen, har bekräftats i grundlagsutskottets utlåtande om denna lösning. Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande särskild uppmärksamhet vid principen om förvaltningens lagenlighet och det omfattande tjänstemannaansvaret samt vid andra aspekter som har nära samband med dessa. I utlåtandet fästes uttryckligen uppmärksamhet vid de eventuella konsekvenser som uppstår när de olika grundläggande fri- och rättigheterna ska vägas mot varandra i myndighetsverksamheten, och framför allt i fråga om tillgodoseendet av offentlighetsprincipen. Utskottet anser att det därför inte är konstitutionellt problemfritt att utsträcka bestämmelserna om påföljdsavgift till att gälla myndighetsverksamhet.

Grundlagsutskottet har, efter sitt utlåtande om förslaget till dataskyddslag, uttryckligen förutsatt att man när det föreligger ett handlingsutrymme i en bestämmelse ska utnyttja det för att avgränsa bestämmelsen så att myndigheterna inte omfattas av administrativa påföljdsavgifter, eller att ett sådant handlingsutrymme säkerställs genom förhandlingar. Om man trots det nationella handlingsutrymmet önskar ändra bestämmelserna i dataskyddslagen så att myndigheterna ska omfattas av administrativa påföljdsavgifter, kan denna lagstiftningslösning enligt bedömningspromemorian senare medföra behov av att också utvärdera huruvida bestämmelserna om påföljdsavgift i andra författningar till vissa delar bör utsträckas till att gälla myndigheter. Enligt bedömningspromemorian ska man vid bedömningen av ärendet således också beakta eventuella effekter på rättssystemets konsekvens.

Enligt promemorian finns det vissa bestämmelser i finsk lagstiftning med stöd av vilka det är möjligt att påföra en myndighet en administrativ påföljdsavgift. Grundlagsutskottet har dock inte bedömt dessa bestämmelser med tanke på huruvida myndigheter kan påföras administrativa påföljdsavgifter. Dessutom stiftades lagarna före grundlagsutskottets ovannämnda utlåtanden, som innehåller uttryckliga ställningstaganden i denna fråga.

Av den internationella jämförelse som ingår i bedömningspromemorian framgår att det i en del medlemsstater där det är möjligt att påföra myndigheter en administrativ påföljdsavgift har företagits avgränsningar i bestämmelserna. I en del av medlemsstaterna har lagstiftningen avgränsats så att vissa myndigheter eller enskilda bestämmelser inte omfattas av tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter. I en del medlemsstater är nivån på påföljdsavgiften för myndigheter dessutom klart lägre än för den privata sektorn. Enligt promemorian kan det också i Finland bli nödvändigt att bedöma på vilket sätt det handlingsutrymme lagstiftningen medger utnyttjas. Ärendet har också andra aspekter som inte varit föremål för bedömning inom ramen för denna utredning. Dessa hänför sig till exempel till att myndighetsverksamheten är knuten till statsbudgeten och till förebyggandet av påföljder.

I bedömningspromemorian har det inte gjorts någon närmare bedömning av hur man i Finland kunde anpassa bestämmelserna om en administrativ påföljdsavgift i dataskyddsförordningen till myndigheternas verksamhet. I vilket fall som helst skulle en utveckling av bestämmelserna om påföljdsavgifter där sådana påfördes myndigheter sammanhånga med de konstitutionella frågor som lyfts fram i promemorian och där det krävs noggranna avvägningar med beaktande av rättssystemet i sin helhet. Det skulle behövas en ny bedömning av grundlagsutskottet.