

RP 46/2026 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten ändras. Det föreslås att också myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen ska kunna påföras administrativa påföljdsavgifter för överträdelser av dataskyddslagstiftningen. Enligt förslaget ska de administrativa påföljdsavgifterna i regel gälla alla myndigheter, dock med vissa undantag som anges i lag. Syftet med propositionen är att förenhetliga det påföljdssystem som tillämpas på överträdelser av dataskyddslagstiftningen inom den privata och den offentliga sektorn.

För administrativa påföljdsavgifter för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen föreslås fasta maximibelopp som är betydligt lägre än de maximibelopp för påföljdsavgifter som anges i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Dessutom ska myndighetens storlek och ekonomiska ställning beaktas vid påförandet av påföljdsavgiften. Tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter ska inte omfatta situationer där en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen lämnar ut personuppgifter för att samordna handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter.

Det föreslås att till dataskyddslagen fogas bestämmelser om begränsningar av den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om personuppgiftsincidenter. Syftet är att förtydliga bestämmelserna, för vars överträdelse administrativa påföljdsavgifter kan påföras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2027.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Beredning	8
2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll	8
2.1 Dataskyddsförordningen	8
2.1.1 Sanktioner	8
2.1.2 Begränsning av skyldigheten att lämna information om en personuppgiftsincident	10
2.2 Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning	11
2.3 Dataskyddsförordning för EU:s institutioner	11
3 Nuläge och bedömning av nuläget	12
3.1 Monetära påföljder inom den offentliga sektorn	12
3.2 Påföljder som påförs för överträdelse av dataskyddslagstiftningen	16
3.2.1 Administrativa påföljdsavgifter	16
3.2.2 Straffbestämmelser	17
3.2.2.1 Dataskyddslagen	17
3.2.2.2 Dataskyddslagen avseende brottmål	19
3.2.3 Brott mot tjänsteplikt	20
3.3 Dataombudsmannens tillgängliga befogenheter för åtgärdande av överträdelse som ligger på myndigheternas ansvar	22
3.4 Begränsning av skyldigheten att lämna information om en personuppgiftsincident	24
3.5 Ålands landskapslagstiftning	25
4 Förslagen och deras konsekvenser	25
4.1 De viktigaste förslagen	25
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	26
4.2.1 Konsekvenser för statsfinanserna	27
4.2.2 Konsekvenser för dataombudsmannen	28
4.2.3 Konsekvenser för domstolarna	29
4.2.4 Konsekvenser för Rättsregistercentralen	30
4.2.5 Konsekvenser för de myndigheter som omfattas av tillämpningsområdet	30
4.2.5.1 Direkta och indirekta konsekvenser av lagändringarna	30
4.2.5.2 Konsekvenserna av en enskild påföljdsavgift	35
4.2.6 Konsekvenser för informationsområdet	45
4.2.7 Konsekvenser för påföljdssystemets effektivitet	46
4.2.8 Konsekvenser för skyddet för privatlivet och personuppgifter	51
4.2.8.1 Lagändringar som gäller påföljder	51
4.2.8.2 Begränsningar i skyldigheten att informera om personuppgiftsincidenter	52
4.2.9 Konsekvenser för skyddet för andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter	52
4.2.9.1 Lagändringar som gäller påföljder	52
4.2.9.2 Begränsningar i skyldigheten att informera om personuppgiftsincidenter	54
5 Alternativa handlingsvägar	55

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	55
5.1.1 Val av påföljdssystem.....	55
5.1.1.1 Bevarande av nuläget.....	55
5.1.1.2 Precisering av de straffrättsliga straffbestämmelserna	56
5.1.1.3 Riktande av påföljd till en organisation.....	58
5.1.2 Fastställande av påföljdsnivå för myndigheter	60
5.1.2.1 Beloppet för en procentuell påföljdsavgift som räknas utifrån myndighetens budget	60
5.1.2.2 Fast maximibelopp för påföljdsavgiften	61
5.2 Planer och genomförda metoder i övriga medlemsstater	63
6 Remissvar	67
7 Specialmotivering.....	79
7.1 Dataskyddslagen.....	79
7.2 Lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten	92
8 Ikraftträdande	98
9 Verkställighet och uppföljning	99
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	99
LAGFÖRSLAG.....	118
1. Lag om ändring av dataskyddslagen.....	118
2. Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten.....	119
BILAGA.....	123
PARALLELLEXTER.....	123
1. Lag om ändring av dataskyddslagen.....	123
2. Lag om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten.....	126

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering 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.”

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän dataskyddsförordning) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning) trädde i kraft den 5 maj 2016. De lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som krävdes för att följa dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning skulle antas och offentliggöras senast den 6 maj 2018. Den allmänna dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018.

Den allmänna dataskyddsförordningen kompletteras i Finland av dataskyddslagen (1050/2018). Dataskyddslagen innehåller bl.a. närmare bestämmelser om påförandet av administrativa påföljdsavgifter. Arbetsgruppen som beredde lagen kunde inte uppnå enhällighet om huruvida det i lagen bör göras möjligt att påföra myndigheterna påföljdsavgift, och i regeringens proposition RP 9/2018 rd föreslogs det att myndigheterna och andra offentligt rättsliga institutioner undantas från tillämpningsområdet för bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter. Enligt motiveringen i propositionen framgår det att begränsningen inte gäller de privata aktörer som sköter sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Den allmänna dataskyddsförordningen ger medlemsstaterna handlingsutrymme när det gäller bestämmelser om huruvida myndigheterna eller offentliga organ ska kunna påföras administrativa påföljdsavgifter i medlemsstaten i fråga och i vilken utsträckning. I den här propositionen motsvaras begreppet ”offentliga organ” i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen av organ inom den offentliga förvaltningen som avser den samlade helhet av offentligt rättsliga institutioner enligt dataskyddslagstiftningen som inte är myndigheter och som i den lagen har undantagits från tillämpningsområdet för bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter, samt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

En del av myndigheternas behandling av personuppgifter hör till tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning har genomförts genom lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, dataskyddslagen avseende brottmål). Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning medger nationell prövningsrätt i fråga om huruvida det straffrättsliga eller det administrativa påföljdssystemet ska tillämpas på de behöriga myndigheter som avses i direktivet. De påföljder som påförs för överträdelse av bestämmelser som antagits med stöd av direktivet ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Inte heller i regeringens proposition om dataskyddslagen avseende brottmål (RP 31/2018 rd) föreslogs det administrativa påföljdsavgifter i fråga om de behöriga myndigheter som avses i lagförslaget. Bestämmelserna om sanktioner i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning har till centrala delar genomförts genom straffrättsliga bestämmelser.

I samband med att ärendet behandlades i riksdagen ansåg förvaltningsutskottet och lagutskottet att det är nödvändigt att följa upp hur det system för påföljdsavgifter som föreslås i regeringens proposition om dataskyddslagen fungerar. Förvaltningsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande att myndighetsverksamheten enligt förslaget i regeringens proposition undantas från administrativa påföljdsavgifter med vissa preciseringar med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande. I betänkandet konstateras emellertid att den offentliga sektorns omvärld utvecklas på många sätt och förvaltningsutskottet ser det därför som viktigt att den föreslagna lösningen gällande påföljdssystemet följs upp med beaktande av bl.a. gränsdragningen mellan myndighetsarbete och övrig verksamhet (FvUB 13/2018 rd, s. 24, se även LaUB 5/2018 rd, s. 12).

De gällande bestämmelserna i dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, där myndigheterna har avgränsats från tillämpningsområdet för bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter, följer grundlagsutskottets nuvarande tolkningspraxis. I sitt utlåtande om förslaget till lag om dataskydd ansåg grundlagsutskottet det inte vara problemfritt att utsträcka bestämmelserna om påföljdsavgifter till myndighetsverksamheten (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Grundlagsutskottet fäste särskild uppmärksamhet vid bland annat den för myndigheterna bindande principen om förvaltningens lagenlighet och tjänsteansvaret samt vid myndigheternas skyldighet att sköta sina lagstadgade uppgifter. Utöver de omständigheter som framgår av regeringspropositionen påpekade utskottet att en administrativ påföljdsavgift som påförs myndigheterna skulle vara problematisk också i fråga om systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. (GrUU 14/2018 rd, s. 20–21, RP 9/2018 rd, s. 56) Grundlagsutskottet har därtill fäst uppmärksamhet vid dessa aspekter i samband med behandlingen av andra propositioner (särsk. GrUU 13/2023, RP 70/2023 rd). Den lagstiftning som föreslås i denna proposition kräver därmed en bedömning i grundlagsutskottet.

Sedan dataskyddslagen stiftades har myndigheternas verksamhetsmiljö utvecklats så att de offentliga tjänsterna i större omfattning än tidigare erbjuds digitalt. Trots att rättsgrunderna för myndigheternas behandling av personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen är mer begränsade för myndigheterna än inom den privata sektorn, sker behandlingen av personuppgifter i hög grad med samma metoder som inom den privata sektorn. Den offentliga sektorn köper också ofta in uppgifter i anknytning till behandlingen av personuppgifter av företag inom den privata sektorn. I vissa situationer kan de privata och de offentliga serviceproducenterna verka på samma marknad och vid exempelvis tillhandahållandet av tjänster inom hälso- och socialvården kan de privata verka för den offentliga sektorns räkning. Å andra sidan har det för aktörerna inom den privata sektorn i EU-lagstiftningen och de nationella lagarna införts mer långtgående lagstadgade skyldigheter att behandla personuppgifter och lämna uppgifter om de registrerade till myndigheterna till centraliserade register eller datasystem än tidigare och det typiska är att det förekommer sanktioner mot försummelse att sköta åläggandena. I situationer med överlåtelse av uppgifter kan gränserna mellan behandling av personuppgifter inom den privata sektorn och den offentliga sektorn suddas ut och en privat personuppgiftsansvariga har knappt någon utväg alls att övervaka hur de överlämnade uppgifterna behandlas i myndighetens informationssystem och överlämnas till andra myndigheter eller företag.

De i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivna skyldigheterna gäller huvudsakligen likalydande för de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdena inom både den privata och den offentliga sektorn. Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning innehåller också till centrala delar motsvarande skyldigheter gällande de behöriga myndigheterna vid brottmål. I samband med reformen av EU:s dataskyddslagstiftning var målet en harmonisering av de skyldigheter för brott mot vilka en påföljdsavgift av sanktionsnatur kan påföras. I den utsträckning som det gäller myndigheter har det dock lämnats utrymme för nationellt spelrum i de påföljder som påförs för brott. Det att påföljderna för brott mot dataskyddslagstiftningen

grundar sig på olika bestämmelser och påförs enligt olika kriterier försätter de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdena inom den offentliga och den privata sektorn i en inbördes olik ställning. Detta gäller tydligast situationer där privata sköter offentliga förvaltningsuppgifter eller samma eller liknande uppgifter som myndigheterna. Det att situationen för de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdena inom den privata sektorn och den offentliga sektorn är olika i fråga om hur den personuppgiftsansvarigas ansvar hänförs till organisationen kan försämra de registrerades förtroende, i synnerhet om det sker brott mot lagstiftningen också inom den offentliga sektorn. I en sådan situation har en kund inom den offentliga förvaltningen dock inte som registrerad själv möjlighet att välja om han eller hon använder myndighetens tjänster och om myndigheten behandlar hans eller hennes personuppgifter.

Under de senaste tio åren har det pågått en kraftig strävan efter att främja digitaliseringen av de offentliga tjänsterna. (Statsrådets redogörelse: Digital kompass, Statsrådets publikationer 2022:65). Regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering innehåller också ett uttryckligt mål att effektivisera den offentliga förvaltningen med hjälp av digitalisering och utnyttjandet av teknik. Enligt regeringsprogrammet övergår Finland stegvis mot att de digitala tjänsterna är den primära kanalen till myndigheterna. Detta möjliggör också behandling av personuppgifter enklare och snabbare än tidigare och också i större omfattning än tidigare. Myndigheterna och de övriga aktörerna inom den offentliga förvaltningen överför dessutom personuppgifter över statsgränserna till både myndigheterna i EU:s medlemsstater och företag, och också till tredje länder. Det är viktigt att det finns ett förtroende för att behandlingen av personuppgifter följer lagen när de offentliga tjänsterna i högre grad än tidigare digitaliseras och den automatiserade behandlingen av känsliga och andra personuppgifter ökar i myndighetsverksamheten. Ett ökat förtroende för att utträta ärenden i datanätet var också ett av de centrala målen för reformen av EU:s dataskyddslagstiftning.

Det är möjligt att påföra en påföljdsavgift för den upphandlande enheten vid brott mot bestämmelser om den offentliga upphandlingen av informationssystem och andra system som används för behandling av personuppgifter. Det att en administrativ påföljdsavgift är möjlig vid brott mot dataskyddslagstiftningen inom den offentliga sektorn är ägnad att uppmuntra till noggrannare iakttagande av datasäker behandling av personuppgifter vid exempelvis systemupphandling.

Inom ramen för den arbetsgrupp som tillsattes 21.3.2027 gjorde man på justitieministeriet tidigare en utvärdering av om det finns behov av allmän lagstiftning om administrativa påföljder av straffkaraktär (Utveckling av regleringen som gäller administrativa påföljder av straffkaraktär, [Arbetsgruppens betänkande](#), Justitieministeriets publikationer 52/2018, presentationsblad på svenska, nedan JM:s publikation 52/2018). På basis av sitt utredningsarbete och remissvaren som lämnats in kom arbetsgruppen fram till att det inte fanns tillräckliga grunder och förutsättningar för någon allmän lagstiftning om administrativa sanktioner, speciellt med hänsyn till påföljdssystemens mångformighet och de EU-rättsliga skyldigheterna som gäller deras verkställighet samt Europeiska människorättsdomstolens och Europeiska unionens domstols rättspraxis som ständigt utvecklas. I arbetsgruppens utredning behandlades inte särskilt behovet av eller möjligheten till allmän reglering av påföljdsavgifter som påförs myndigheterna eller andra administrativa påföljder av straffnatur.

Den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning gäller myndigheterna i större omfattning än de flesta övriga EU-regelverken och innehållet i skyldigheterna är huvudsakligen detsamma för myndigheter och företag. Dataskyddsbestämmelserna kräver uttryckligen också sanktionering av brott och försummelser, men kräver inte att en myndighet kan påföras en administrativ påföljdsavgift. Det ingår dock

bestämmelser om påföljdsavgifter i enskilda EU-författningar, vilka inte verkar innehålla nationellt spelrum för bestämmelser som tillåter att myndigheterna utesluts från dem. I den nationella lagstiftningen finns det dessutom flera exempel på påföljder i pengar som åläggs myndigheterna. I jämförelse med den privata sektorn är en administrativ påföljdsavgift eller försummelseavgift för myndigheternas del dock fortfarande möjlig endast i ovanliga enskilda fall (se närmare avsnitt 3). Därmed är det möjligt att utveckla ett påföljdssystem i enlighet med dataskyddslagstiftningen som en separat helhet utan att det finns ett behov av en mer omfattande granskning av de påföljder som riktas mot myndigheterna. Syftet med propositionen är också uttryckligt verkställande av sanktionsförpliktelserna enligt dataskyddslagstiftningen på ett sätt som avviker från nuläget och syftet är inte att den ska fungera som ett vidare exempel för påföljder som gäller myndigheterna. Trots detta kan de ändringar som föreslås i propositionen leda till en diskussion om sanktioner åtminstone vid verkställandet av andra EU-rättsakter som innehåller bestämmelser om spelrum eller även i större omfattning.

Som förarbete till projektet utarbetade justitieministeriet en [bedömningspromemoria](#) (Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2024:28, presentationsblad på svenska), som var på remiss mellan den 28 november 2024 och den 24 januari 2025. I bedömningspromemorian utreds hur påföljdssystemet enligt den allmänna dataskyddsförordningen samt dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål fungerar som helhet i ljuset av tillämpningspraxis med särskild hänsyn till myndighetsverksamheten. I bedömningspromemorian och dess slutledningar granskas dessutom vilka aspekter, i synnerhet författningsrättsliga sådana, som ska beaktas när möjligheten att utvidga de administrativa påföljdsavgifterna till att gälla myndigheterna bedöms.

Av bedömningspromemorian framgår det att det för myndigheternas del har framkommit försummelser relativt ofta jämfört med den privata sektorn med beaktande av det mindre antalet personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den offentliga förvaltningen. Bland de korrigerande åtgärder som riktar sig mot myndigheterna framträder antalet givna anmärkningar som klart större volymer, trots att tröskeln för att påföra den enligt uppgifter som dataombudsmannen fått har varit ganska hög för myndigheternas del. Detta förklaras långt med att anmärkningar används inom ett stort område och med att det ofta blir aktuellt med anmärkning parallellt med övriga befogenheter. Under den i bedömningspromemorian granskade tidsperioden gavs sammanlagt 68 anmärkningar till myndighetsaktörer, medan sammanlagt 163 anmärkningar gavs till aktörer inom den privata sektorn. Under samma tidsperiod behandlade påföljdskollegiet 23 ärenden gällande administrativa påföljdsavgifter inom den privata sektorn och för 21 ärenden påfördes en påföljdsavgift. I Finland har de anmärkningar som getts myndigheterna gällt brister i tillvägagångssätten för behandling av olika personuppgifter. Det har bland annat varit aktuellt att ge en anmärkning till en myndighet i frågor som gällt personuppgiftsincidenter och frågor som gällt verkställandet av den registrerades rättigheter. För myndigheternas del var förordnande om anmälan av dataskyddsincidenter den näst mest använda befogenheten under den granskade perioden. Under samma tidsperiod var den tredje mest använda befogenheten riktad mot myndigheterna ett förordnande om att åtgärda behandlingsåtgärderna så att de uppfyller kraven i lagen. (Se närmare bedömningspromemorian s. 29–31 och fotnot 42)

Av bedömningspromemorian framgår det att det av de åtgärder som gäller myndigheterna inte är möjligt att dra slutsatser om hur ofta de brott eller försummelser som utgör grunden för dem har gällt så allvarliga brott mot dataskyddslagstiftningen att en påföljdsavgift hade varit möjlig. I skenet av granskningen av dataskyddsombudsmannens åtgärder och en internationell jämförelse är det dock möjligt att en påföljdsavgift hade varit aktuell i vissa enskilda fall, torts

att antalet påföljdsavgifter som påförts myndigheterna i de granskade länderna varit klart färre än inom den privata sektorn.

I bedömningspromemorian och de svar som inkom under remissbehandlingen identifierades vissa problem i anslutning till konstitutionella frågor och myndigheternas verksamhet som skulle uppstå om bestämmelserna om påföljdsavgifter utvidgas till att gälla myndigheterna. De mest centrala av dessa anknyter till myndighetsverksamhetens lag- och budgetbundenhet samt den inbördes avvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna. Av bedömningspromemorian framgår å sin sida också vissa problem som anknyter till att myndigheterna omfattas av ett påföljdssystem baserat på personligt straffrättsligt tjänsteansvar. Det är möjligt att åtgärda problemen antingen genom att komplettera de straffrättsliga påföljdsbestämmelserna eller genom att utvidga de administrativa påföljdsavgifterna till att gälla myndigheterna och organ inom den offentliga förvaltningen. I regeringens proposition föreslås det i enlighet med regeringsprogrammet en utveckling av regleringen av påföljdsavgifterna med beaktande av de ansvar som den personuppgiftsansvariga har förknippat med EU:s dataskyddsregelverk och sanktionsskyldigheten i enlighet med dataskyddslagstiftningen.

1.2 Beredning

Beredning och verkställighet av EU-rättsakten

Europeiska kommissionen lämnade sitt förslag till allmän dataskyddsförordning och till dataskyddsdirektiv för brottsbekämpning den 27 januari 2012. Kommissionens initiativ baserade sig på omfattande samråd och konsekvensbedömningar under 2009–2011. Förslaget till direktiv och förslaget till förordning behandlades samtidigt i rådet 2012–2016. Rättsakterna antogs i april 2016.

Beredningen av propositionen

Justitieministeriet tillsatte den 16 april 2025 en arbetsgrupp med uppgiften att bereda ett utkast till en regeringsproposition om en översyn av bestämmelserna om påföljder vid överträdelser av dataskyddslagstiftningen. Ett omfattande remissförfarande ordnades om arbetsgruppens utkast under tiden 2 oktober – 13 november 2025. I samband med beredningen hörde arbetsgruppen de övriga ministerierna om de i propositionen uppskattade konsekvenserna av en enskild påföljdsavgift för myndigheterna. Yttranden om utkastet till regeringens proposition och den nämnda bedömningspromemorian samt andra projekthandlingar finns tillgängliga på justitieministeriets respektive statsrådets webbplats med identifieringskoden [OM127:00/2023](#).

Utkastet till regeringens proposition behandlades på Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltnings möte den 18 november 2025.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

2.1 Dataskyddsförordningen

2.1.1 Sanktioner

Artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen har bestämmelser om allmänna villkor för påförande av administrativa sanktionsavgifter. Enligt artikel 83.2 i dataskyddsförordningen ska

administrativa sanktionsavgifter, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, påföras utöver eller i stället för de åtgärder som avses i artikel 58.2 a–h och j.

Vid beslut om huruvida administrativa sanktionsavgifter ska påföras och om beloppet för sanktionsavgifterna i varje enskilt fall ska vederbörlig hänsyn tas till omständigheterna i artikel 83.2. Dessa avser överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet inbegripet antalet berörda registrerade och den skada som de har lidit, om överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet, de åtgärder som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet har vidtagit för att lindra den skada som de registrerade har lidit, graden av ansvar hos den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, eventuella relevanta tidigare överträdelser som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet gjort sig skyldig till, graden av samarbete med tillsynsmyndigheten för att komma till rätta med överträdelsen och minska dess potentiella negativa effekter, de kategorier av personuppgifter som påverkas av överträdelsen, det sätt på vilket överträdelsen kom till tillsynsmyndighetens kännedom, efterlevnaden av åtgärder som tillsynsmyndigheten tidigare har förelagt, tillämpandet av godkända uppförandekoder i enlighet med artikel 40 eller godkända certifieringsmekanismer i enlighet med artikel 42 och eventuell annan försvårande eller förmildrande faktor som är tillämplig på omständigheterna i fallet.

Artikel 83.3 innehåller en begränsande bestämmelse enligt vilken den administrativa sanktionsavgiftens totala belopp inte får överstiga det belopp som fastställs för den allvarligaste överträdelsen om en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde, med avseende på en och samma eller sammankopplade uppgiftsbehandlingar, uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder flera av bestämmelserna i förordningen. I artikel 83.4 och 83.5 föreskrivs närmare om storleken på den administrativa sanktionsavgiften.

Enligt artikel 83.4 i den allmänna dataskyddsförordningen ska det vid överträdelse av vissa bestämmelser påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 10 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, på upp till två procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. En sådan sanktionsavgift påförs för personuppgiftsansvarigas och personuppgiftsbiträdens överträdelser av skyldigheter enligt artiklarna 8, 11, 25–39, 42 och 43, certifieringsorganets överträdelser av skyldigheter enligt artiklarna 42 och 43 och övervakningsorganets överträdelser av skyldigheter enligt artikel 41.4.

Enligt artikel 83.5 i den allmänna dataskyddsförordningen ska det vid överträdelse av vissa andra bestämmelser i förordningen påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 20 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, på upp till fyra procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. Denna sanktionsavgift enligt punkt 5, som är avsevärt högre än sanktionsnivån enligt punkt 4, ska påföras vid överträdelse av de grundläggande principerna för behandling, inklusive villkoren för samtycke, enligt artiklarna 5, 6, 7 och 9 i den allmänna dataskyddsförordningen samt vid överträdelse av registrerades rättigheter enligt artiklarna 12–22. En sådan sanktionsavgift kan också påföras vid överträdelse av artiklarna 44–49 i förordningen och vid överträdelse av de skyldigheter som följer av medlemsstaternas lagstiftning som antagits på grundval av kapitel IX i förordningen. Sanktionsavgift kan dessutom påföras vid underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande eller en tillfällig eller permanent begränsning av behandling av uppgifter eller ett beslut om att avbryta uppgiftsflödena som meddelats av tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 58.2 eller underlåtenhet att ge tillgång till uppgifter i strid med artikel 58.1.

Vid underlåtenhet att rätta sig efter ett föreläggande från tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 58.2 ska det enligt vad som separat föreskrivs i artikel 83.6 i förordningen påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 20 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, på

upp till fyra procent av den totala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

Enligt artikel 83.7 i förordningen får varje medlemsstat fastställa regler för huruvida och i vilken utsträckning administrativa sanktionsavgifter kan påföras offentliga myndigheter och organ nationellt. Finland har utnyttjat detta uttryckliga nationella handlingsutrymme så att det inte är möjligt att rikta dataskyddsförordningens administrativa sanktionsavgifter mot de myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen som nämns i 24 § 4 mom. i dataskyddslagen.

Artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen innehåller dessutom förfarandebestämmelser. Enligt artikel 83.8 omfattas tillsynsmyndighetens utövande av sina befogenheter enligt denna artikel av lämpliga rättssäkerhetsgarantier i enlighet med unionsrätten och medlemsstaternas nationella rätt, inbegripet effektiva rättsmedel och rättssäkerhet. Den här punkten har genomförts genom 24 § i dataskyddslagen. Utgångspunkten är att administrativa sanktionsavgifter påförs av tillsynsmyndigheten med stöd av dataskyddsförordningen. Enligt artikel 83.9 gäller dock att om det i medlemsstatens rättssystem inte finns några föreskrifter om administrativa sanktionsavgifter får den här artikeln tillämpas så att förfarandet inleds av den behöriga tillsynsmyndigheten och sanktionsavgifterna sedan utdöms av behörig nationell domstol, varvid det säkerställs att rättsmedlen är effektiva och har motsvarande verkan som de administrativa sanktionsavgifter som påförs av tillsynsmyndigheter. Punkt 9 gäller inte Finland.

Enligt artikel 84.1 i den allmänna dataskyddsförordningen ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av förordningen, särskilt för sådana situationer på vilka administrativa sanktionsavgifter enligt artikel 83 inte tillämpas, och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de genomförs. Dessa sanktioner ska enligt punkten vara effektiva, proportionella och avskräckande. Dessa sanktioners art bör fastställas i medlemsstaternas nationella rätt, och de kan enligt skäl 152 i ingressen till förordningen vara antingen straffrättsliga eller administrativa. Artikel 84 i dataskyddsförordningen har genomförts genom bestämmelserna i 26 § i dataskyddslagen där det hänvisas till enskilda tillämpliga bestämmelser i strafflagen. Dessutom kan i synnerhet strafflagens bestämmelser om tjänstebrott bli tillämpliga på gärningar och försummelser i anslutning till behandling av personuppgifter.

2.1.2 Begränsning av skyldigheten att lämna information om en personuppgiftsincident

Enligt artikel 34 i den allmänna dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål informera den registrerade om en personuppgiftsincident om personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Informationen till den registrerade ska innehålla en tydlig och klar beskrivning av personuppgiftsincidentens art och åtminstone de upplysningar och åtgärder som avses i artikel 33.3 b, c och d i den allmänna dataskyddsförordningen (artikel 34.2). Denna information ska innehålla namnet på och kontaktuppgifterna för dataskyddsombudet eller andra kontaktpunkter där mer information kan erhållas, en beskrivning av de sannolika konsekvenserna av personuppgiftsincidenten, en beskrivning av de åtgärder som den personuppgiftsansvarige har vidtagit eller föreslagit för att åtgärda personuppgiftsincidenten, samt när så är lämpligt, åtgärder för att mildra dess potentiella negativa effekter.

I artikel 34.3 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs om de villkor som ska vara uppfyllda för att den registrerade inte ska behöva informeras. Information krävs inte om den personuppgiftsansvarige har genomfört lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder och dessa åtgärder tillämpats på de personuppgifter som påverkades av personuppgiftsincidenten. Med dessa åtgärder avses i synnerhet sådana som ska göra uppgifterna oläsbara för alla personer som inte är behöriga att få tillgång till personuppgifterna,

såsom kryptering (artikel 34.3 a). Information krävs inte heller om den personuppgiftsansvarige har vidtagit ytterligare åtgärder som säkerställer att en hög risk för en registrerads rättigheter och friheter sannolikt inte längre kommer att uppstå (artikel 34.3 b). Information krävs inte heller om det medför oproportionell ansträngning. I så fall ska i stället allmänheten informeras eller en liknande åtgärd vidtas genom vilken de registrerade informeras på ett lika effektivt sätt. (artikel 34.3 c)

Tillämpningsområdet för skyldigheten att lämna information enligt artikel 34 i den allmänna dataskyddsförordningen kan begränsas i den nationella lagstiftningen i enlighet med artikel 23 i dataskyddsförordningen, om begränsningen i fråga till väsentliga delar respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och är en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle och om begränsningen uppfyller någon av de grunder för begränsning som anges i artikel 23.1. Lagstiftning som antas inom ramen för handlingsutrymmet i fråga ska dessutom, om det behövs, innehålla vissa särskilda bestämmelser som nämns i artikel 23.2.

Som det framgår av avsnitt 2.1.1 ovan kan en administrativ sanktionsavgift enligt artikel 83.4 i den allmänna dataskyddsförordningen påföras även för överträdelse av bestämmelser i artikel 34 i förordningen. I det fallet är avgiften till sin storlek högst 10 000 000 euro eller, om det gäller företag, två procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

2.2 Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning

Enligt artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning ska medlemsstaterna föreskriva sanktioner för överträdelser av bestämmelser som antas enligt direktivet och vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att dessa sanktioner genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Av skäl 89 i ingressen som anknyter till artikeln framgår dessutom att sanktioner ska kunna påföras fysiska eller juridiska personer som överträder direktivet oavsett om personen i fråga omfattas av privaträtt eller offentlig rätt. Direktivet innehåller ett nationellt handlingsutrymme i fråga om vilket påföljdssystem som tillämpas.

Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning gäller endast de behöriga myndigheter som avses i det direktivet och bestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål tillämpas inte heller på privaträttsliga juridiska personer som personuppgiftsansvariga. Inom tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning kan ett personuppgiftsbiträde emellertid också vara en privat aktör och direktivet gör det möjligt att personuppgifter överförs direkt till en privat mottagare i ett tredjeland under de förutsättningar som anges där.

2.3 Dataskyddsförordning för EU:s institutioner

Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (nedan dataskyddsförordningen för EU:s institutioner) innehåller bestämmelser som tillämpas på behandling av personuppgift utförd vid samtliga institutioner och organ. Bestämmelserna följer långt innehållet i bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen för EU:s institutioner innehåller dock separat de bestämmelser som motsvarar dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning, som gäller verksamhet vid de av unionens institutioner och organ som handhar operativ behandling av personuppgifter och som faller under tillämpningsområdet för del 3 avdelning V 4 eller 5 kap. i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. På behandlingen av dem tillämpas endast artikel 3 och kapitel IX i dataskyddsförordningen för EU:s institutioner.

Artikel 66 i dataskyddsförordningen för EU:s institutioner innehåller bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter (administrativa sanktionsavgifter), som Europeiska datatillsynsmannen får påföra unionsinstitutioner och unionsorgan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, om en unionsinstitution eller ett unionsorgan inte rättar sig efter ett beslut av Europeiska datatillsynsmannen enligt artikel 58.2 d–h och j. (artikel 66.1). De medel som samlats in genom åläggande av avgifter ska utgöra intäkter i unionens allmänna budget.

Sanktionsavgifternas belopp följer en något avvikande gradering från bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen. Överträdelser av de skyldigheter som åligger unionsinstitutionen eller unionsorganet enligt artiklarna 8, 12, 27–35, 39, 40, 43, 44 och 45 i dataskyddsförordningen för EU:s institutioner ska, i enlighet med punkt 1 i den här artikeln, medföra administrativa sanktionsavgifter på upp till 25 000 EUR per överträdelse och upp till ett totalt belopp på 250 000 EUR per år. (artikel 66.2) Vid överträdelser av följande bestämmelser från unionsinstitutionens eller unionsorganets sida ska det i enlighet med punkt 1 påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 50 000 EUR per överträdelse och upp till ett totalt belopp på 500 000 EUR per år) de grundläggande principerna för behandling, inklusive villkoren för samtycke, enligt artiklarna 4, 5, 7 och 10, b) registrerades rättigheter enligt artiklarna 4–24, c) överföring av personuppgifter till en mottagare i ett tredjeland eller en internationell organisation enligt artiklarna 46–50. (artikel 66.3) Om en unionsinstitution eller ett unionsorgan, med avseende på en och samma sammankopplade eller fortlöpande uppgiftsbehandlingar, överträder flera av bestämmelserna i förordningen eller samma bestämmelse i förordningen flera gånger får den administrativa sanktionsavgiftens totala belopp inte överstiga det belopp som fastställs för den allvarligaste överträdelser. (artikel 66.4)

I inledande fras 81 till förordningen betonas det att sanktionsavgifter är avsedda som en sanktion att använda i sista hand. Avvikande från den allmänna dataskyddsförordningen är förutsättningen för påförande av sanktioner att unionsinstitutionen eller unionsorganet brister i efterlevnaden av ombudsmannens beslut. De maximala sanktionsavgifterna är också lägre än de maximala sanktionsavgifterna enligt den allmänna dataskyddslagen, vilka i synnerhet beaktar företag med stor omsättning. Av kommissionens förslag (COM(2017) i final) framgår det att kommissionen för de maximala beloppen för sanktionsavgifterna som modell har granskat beloppen på sanktionsavgifterna i enskilda medlemsstater. Såsom i den allmänna dataskyddsförordningen betonar dataskyddsförordningen för EU:s institutioner också kravet på proportionalitet i sanktionsavgiften. Det beaktansvärda är att Europeiska dataskyddsbudsmannen är en oberoende fysisk person, som biträds av ett sekretariat. I förordningen för EU:s institutioner har inga särskilda krav på kollegialt förfarande ställts på bestämmandet av det förfarande som ska tillämpas på påförandet av sanktionsavgift. I det administrativa förfarandet gällande påförande av sanktionsavgifter på unionsinstitutionerna eller unionsorganen bör dock de allmänna principerna inom unionsrätten iaktas. Enligt inledande fras 81 till dataskyddsförordningen för EU:s institutioner bör sanktionerna bör sanktionsavgifterna syfta till att bestraffa unionsinstitutioner eller unionsorgan – snarare än fysiska personer – för bristande efterlevnad av denna förordning, för att avskräcka från framtida överträdelser av denna förordning och för att främja en kultur av skydd för personuppgifter inom unionsinstitutioner och unionsorgan. Om en tjänsteman eller annan anställd vid unionen avsiktligt eller på grund av försumlighet inte uppfyller sina förpliktelser, ska denne bli föremål för sådana disciplinära eller andra åtgärder som avses i artikel 69.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Monetära påföljder inom den offentliga sektorn

I det finska rättssystemet är det exceptionellt att myndigheter kan påföras påföljdsavgifter. I lagstiftningen finns emellertid några exempel på lagar som möjliggör monetär påföljd. Två av dem tillämpas i omfattande utsträckning på myndigheter och andra organ inom den offentliga förvaltningen. Med stöd av lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, upphandlingslagen) är det möjligt att marknadsdomstolen påför en myndighet som verkar som upphandlande enhet påföljdsavgift för vissa överträdelser av lagens bestämmelse. Påföljdsavgift kan påföras även på framställning av Konkurrens- och konsumentverket. När en påföljd döms ut av marknadsdomstolen ska denna ta hänsyn till arten av det fel eller den försummelse som den upphandlande enheten gjort sig skyldig till och värdet av den upphandling som är föremål för besvär. Påföljdsavgiftens belopp får inte överstiga tio procent av upphandlingskontraktets eller koncessionskontraktets värde. Dessutom förutsätts i lagen att marknadsdomstolen ska beakta att samverkan av påföljderna inte får bli oskälig för den upphandlande enheten eller dess avtalspart.

Upphandlingslagens tillämpningsområde omfattar 1) statens, välfärdsområdenas, välfärdssammanslutningarnas, kommunernas och samkommunernas myndigheter, 2) evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkan samt deras församlingar och övriga myndigheter, 3) statens affärsverk, 4) offentligrättsliga organ samt 5) varje upphandlare, om upphandlaren för upphandlingen har fått understöd av en upphandlande enhet som avses i 1–4 punkten till ett belopp som överstiger hälften av upphandlingens värde. Begreppet upphandlande enhet är brett. Utgångspunkten för påförande av påföljdsavgift är inte status som juridisk person utan vilken enhet som anses vara upphandlande enhet. I förarbetena till den gamla upphandlingslagen RP 190/2009 rd bedömdes inriktningen av påföljder i situationer där den upphandlande enheten inte är en juridisk person och inte heller en separat myndighet. Om en aktör som ska betraktas som en upphandlande enhet deltar i en sådan upphandlande enhets verksamhet, kan påföljden riktas mot aktören, förutsatt att denna har ansvarat för den upphandlande enhetens verksamhet i praktiken (s. 79). Om däremot begreppet upphandlande enhet inte har definierats i reglerna för hur myndighetens interna verksamhet ska organiseras avgörs den behöriga upphandlande enheten enligt vilken myndighet det anslag som avsetts för upphandlingen har riktats till (Voutilainen – Määttä, Julkisten hankintojen sääntely, 3:e reviderade upplagan, 2023, s.19–20).

I Finland finns det bestämmelser om en fast monetär administrativ påföljd som gäller myndigheter även i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitage av utomstående arbetskraft (1233/2006, beställaransvarslagen) som tillämpas på hyrt arbete och underleverantörskontrakt, och som förutom företag omfattande gäller offentliga sammanslutningar. I den föreskrivs det dock inte om en administrativ påföljdsavgift utan i stället om en försummelseavgift som är minst 2 000 euro och högst 20 000 euro. Om förhöjd försummelseavgift påförs är den minst 20 000 euro och högst 65 000 euro. I motiveringen till beställaransvarslagen ägnas ingen uppmärksamhet åt att myndigheternas verksamhet till karaktären avviker från företagets verksamhet, och det har inte heller gjorts någon skillnad i maximibeloppet för försummelseavgiften. Enligt motiveringen till försummelseavgiften är den avsedd att ersätta vite som påförs av arbetarskyddsmyndigheten.

När storleken på försummelseavgiften enligt beställaravgiftslagen bestäms beaktas graden, arten och omfattningen av brottet mot utredningsskyldigheten samt värdet av avtalet mellan beställaren och dennes avtalspart. Vid bedömningen av graden, arten och omfattningen av gärningen beaktas enligt motiveringen t.ex. vilken del av informationsinhämtningen inom

ramen för utredningsskyldigheten som har försummats och graden av uppsåt eller vårdslöshet i beställarens egen verksamhet. Bedömningen beror även på om det är fråga om ett litet företag med några arbetstagare, eller en beställare med hundratals arbetstagare. Även värdet av avtalet mellan avtalsparterna har betydelse. Om avtalsparten försummar sina förpliktelser som arbetsgivare, är priset för avtalet också i regel lägre för beställaren. På så sätt kan det uppstå större fördelar för beställaren i samband med upphandlingar av större värde än i samband med avtal av lägre värde. Som en faktor som sänker försummelseavgiften beaktas beställarens strävanden att förhindra eller undanröja konsekvenserna av gärningen och som faktorer som höjer avgiften beaktas upprepning eller planmässighet i fråga om gärningen eller andra omständigheter. Försummelseavgiften behöver inte påföras eller avgiften kan påföras till ett mindre belopp än minimibeloppet, om försummelsen kan anses vara ringa och det med tanke på omständigheterna är skäligt att ingen avgift påförs eller att avgiften är lägre än minimibeloppet. (RP 114/2006 rd, s. 30).

I 3 kap. i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) finns det bestämmelser om utomståendes skyldigheter att lämna uppgifter i anslutning till beskattningen och om försummelseavgifter som åläggs utomstående för försummelse av föreskrivna skyldigheter. I 18 § i samma kapitel finns bestämmelser om myndigheternas allmänna skyldighet att lämna uppgifter, som gäller vissa i paragrafen nämnda registermyndigheter. I kapitlets 20 § föreskrivs om en särskild skyldighet att lämna uppgifter för de i paragrafen nämnda myndigheterna. Skyldigheten gäller sådana uppgifter som kan behövas för beskattning eller ändringssökande som statliga myndigheter, välfärdsområdesmyndigheter och kommunala myndigheter samt andra offentliga samfund har i sin besittning. Försummelseavgiften har graderats så att den för smärre försummelse är 2 000 euro och för väsentliga försummelse 5 000 euro. Om den uppgiftsskyldige för fullgörande av uppgiftsskyldigheten uppsåtligt eller av grov vårdslöshet har lämnat en väsentligen oriktig deklaration, annan uppgift eller handling eller inte alls lämnat in någon deklaration eller uppsåtligt eller av grov vårdslöshet väsentligt har försummat någon annan skyldighet enligt det kapitlet delvis eller helt och hållet, kan den uppgiftsskyldige åläggas att i försummelseavgift betala högst 15 000 euro. Försummelseavgiften påförs av Skatteförvaltningen och den redovisas till staten.

I 182 § i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) föreskrivs för arbetsgivare som har försummat sin försäkringsskyldighet en försummelseavgift som även gäller arbetsgivare inom den offentliga sektorn. Försummelseavgiften är högst tre gånger så stor som beloppet på en skälig försäkringspremie. När storleken på försummelseavgiften bestäms ska hänsyn tas till försummelseavgiftens längd, att försummelsen är uppsåtlig och återkommande samt omfattningen av och riskerna med det oförsäkrade arbetet. Paragrafen innehåller en begränsning i fråga om fysiska personer. Olycksfallsförsäkringscentralen ansöker hos Statskontoret om påförande av försummelseavgift. Ändring i Statskontorets beslut kan sökas genom besvär hos besvärsnämnden för olycksfallsärenden.

Med undantag av upphandlingslagen handlar det i de situationer då det är möjligt att påföra en myndighet en monetär administrativ påföljd om en försummelseavgift. Avgiftens nivå är också mycket låg jämfört med samfundsböter enligt strafflagen eller monetära påföljder som påförs med stöd av andra lagar och som kan påföras offentliga aktörer.

I fråga om vissa EU-rättsakter eller deras genomförandebestämmelser kan det ibland bli aktuellt att tillämpa en tillsynssituation, där det är möjligt att påföra en administrativ påföljdsavgift som är mer kännbar än en försummelseavgift även inom den offentliga sektorn, men tillämpningssituationerna är begränsade. I lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017, penningtvättslagen) föreskrivs det om ordningsavgift och administrativ påföljdsavgift. Tillämpningen av dessa påföljdsavgifter omfattar en relativt

sällsynt situation som gäller offentliga aktörer, dvs. offentliga rättsbiträden. Bestämmelserna tillämpas dock mycket sällan på de offentliga rättsbiträdena. De tillämpas om ett offentligt rättsbiträde åtar sig att sköta ett privaträttsligt uppdrag, t.ex. en fastighetsaffär. Ordningsavgiften har inte grund i EU-rätten utan den har införts i lagstiftningen för att göra påföljdssystemet skäligare i situationer då det inte handlar om en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse som omfattas av påföljdsavgift. Ordningsavgiftens belopp grundar sig på en samlad bedömning, och juridiska och fysiska personer beaktas skilt. Vid bedömningen av ordningsavgiftens storlek ska hänsyn tas till förfarandets art, omfattning och varaktighet. För juridiska personer är ordningsavgiften minst 1 000 euro och högst 100 000 euro. För fysiska personer är ordningsavgiften minst 500 euro och högst 10 000 euro. Den administrativa påföljdsavgiften kan för sin del för både en juridisk person och en fysisk person vara antingen högst två gånger så stor som den vinning som fåtts genom gärningen eller försummelsen, om vinningen kan bestämmas, eller högst en miljon euro, beroende på vilket belopp som är störst när det handlar om någon annan uppgiftsskyldig än ett kreditinstitut eller finansiellt institut, såsom ett offentligt rättsbiträde. Trots att det i situationer som ingår i lagens tillämpningsområde handlar om privaträttsliga uppdrag står ett offentlig rättsbiträde formellt i tjänsteförhållande även i dessa situationer. Med stöd av penningtvättslagen är den högsta möjliga monetära påföljden för överträdelse av lagen en miljon euro i fråga om denna mer sällsynta tillämpningssituation inom offentlig förvaltning, ett belopp som kan anses vara avsevärt högt i fråga om en fysisk person.

Europaparlamentet och rådet antog den 11 april 2024 förordning (EU) 2024/1183 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet (nedan eIDAS-ändringsförordningen). Trots att förordningen tillåter nationellt handlingsutrymme för medlemsstaterna innehåller bestämmelserna om påförandet av administrativa påföljdsavgifter på tillhandahållare av betrodda tjänster inget uttryckligt omnämnande av myndigheter. Vid finansministeriet pågår ett lagstiftningsprojekt ([VM059/2024](#)) där det har tillsatts en arbetsgrupp i syfte att bedöma vilka ändringar som behövs i lagstiftningen och att i form av regeringsproposition utarbeta ett förslag till lagstiftning som är nödvändig för att genomföra skyldigheterna i den reviderade eIDAS-ändringsförordningen nationellt. I det utkast till regeringens proposition (s. 101) som var ute på remiss konstateras att det under beredningen av den reviderade eIDAS-ändringsförordningen inte inkluderades någon bestämmelse enligt vilken medlemsstaterna nationellt kan föreskriva att påföljdsavgifter inte kan påföras myndigheter. Av denna anledning anses det i utkastet att det inte är möjligt att föreskriva om undantag för myndigheterna i fråga om påförande av påföljdsavgift. Det maximala belopp som föreskrivs i eIDAS-ändringsförordningen avviker från bestämmelserna om de maximala beloppen i den allmänna dataskyddsförordningen. Det maximala belopp som föreskrivs i eIDAS-ändringsförordningen är minst a) 5 000 000 euro om tillhandahållaren av betrodda tjänster är en fysisk person, eller b) om tillhandahållaren av betrodda tjänster är en juridisk person, 5 000 000 euro eller en procent av den totala globala årsomsättningen för det företag som tillhandahållaren av betrodda tjänster tillhörde under det räkenskapsår som föregick det år då överträdelsen inträffade, beroende på vilket som är högst. Regeringens proposition i anknypning till eIDAS-ändringsförordningen har lämnats till riksdagen (RP 17/2026 rd).

Utöver de nämnda administrativa påföljderna är det möjligt att i begränsad utsträckning påföra även myndigheter samfundsbot enligt strafflagen, t.ex. för försummelse av arbetarskyddsskyldigheter. Samfundsbot är emellertid inte möjlig när det handlar om utövandet av offentlig makt i en myndighets uppgift. I Finland kan en juridisk person dömas till samfundsbot när förutsättningarna för en juridisk persons straffansvar enligt 9 kap. i strafflagen uppfylls. Samfundsbotens lägsta penningbelopp är 850 euro och dess högsta belopp 850 000 euro enligt 5 § i kapitlet. Både omfattningen och arten av den juridiska personens åsidosättande av aktsamhets- och försiktighetsplikten eller dess lednings andel i eller tillåtande av brottet och

den juridiska personens ekonomiska ställning påverkar fastställandet av samfundsbotens penningbelopp.

I motiveringen till samfundsboten i strafflagen fästs uppmärksamhet vid att juridiska personer är i olika ställning som föremål för ekonomiska påföljder. I motiveringen anser man att den juridiska personens totala ekonomiska ställning vid fastställandet av samfundsbotens belopp borde vara av lika väsentlig betydelse som klandervärdheten i åsidosättandet av den juridiska personens skyldigheter eller ledningens andel i brottet. För det första påverkas samfundsbotens storlek av den juridiska personen storlek, som kan beskrivas t.ex. med dess årliga inkomster eller antalet anställda. Också andra faktorer kan vara av betydelse, t.ex. balansomslutningen. En annan grund för bedömning av den ekonomiska ställningen är den juridiska personens soliditet. Den anger närmast den juridiska personens skuldsättningsgrad och förmåga att i framtiden klara av ekonomiskt sämre perioder. T.ex. en kommuns soliditet framgår av en jämförelse mellan å ena sidan dess sammanlagda lån och fonder och å andra sidan skatteintäkterna eller invånarantalet. Vid fastställandet av samfundsbot ska även det ekonomiska resultatet av den juridiska personens verksamhet beaktas. Av motiveringen till bestämmelserna om samfundsbot framgår att det ekonomiska resultatet inte har så stor betydelse i fråga om myndigheter eftersom dessa samfund i allmänhet inte strävar att uppvisa vinst. Man kan dock beakta t.ex. betydande över- eller underskott i kommunens finansiering samt förändringar i fonder och reservationsanslag. Till grund för bedömningen av det ekonomiska resultatet borde man enligt motiveringen ha uppgifter om ekonomin för en längre period, åtminstone om transaktionerna under en räkenskapsperiod (RP 95/1993 rd, s. 43).

I skenet av exemplen ovan finns det inget hinder i rättssystemet att utvidga de administrativa påföljdsavgifterna för brott mot dataskyddslagstiftningen att gälla myndigheter och offentliga institutioner. Av dessa ger upphandlingslagen möjlighet att påföra till och med betydande påföljdsavgifter för alla de myndigheter och offentliga institutioner som är i den lagen avsedda upphandlingsenheter. Frågan är dock förknippad med författningsrättsliga aspekter, som absolut ska beaktas när ett förslag om föreskrift av sanktioner i ett lagstiftningssammanhang föreslås i samband med sammanjämkning av de grundläggande rättigheterna.

3.2 Påföljder som påförs för överträdelser av dataskyddslagstiftningen

3.2.1 Administrativa påföljdsavgifter

Bestämmelserna i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen kompletteras av bestämmelserna om administrativ påföljdsavgift i 24 § i dataskyddslagen. Enligt det gällande 24 § 4 mom. får påföljdsavgift inte påföras statliga myndigheter, statliga affärsverk, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga institutioner, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, ortodoxa kyrkan i Finland och de två sistnämndas församlingar, kyrkliga samfälligheter och övriga organ. Enligt regeringens proposition anses begreppet självständig offentligrättslig institution i det här sammanhanget även omfatta universitetsväsendet. De statliga affärsverken omfattas inte av tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter på den grunden att dessa inte längre verkar på en konkurrensutsatt marknad utan tillhandahåller tjänster inom statsförvaltningen. Enligt motiveringen till den gällande 24 § gäller den begränsning som det föreskrivs om i 4 mom. inte privata aktörer som sköter sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen (HE 9/2018 rd, s. 56).

Den gällande begränsningen av tillämpningsområdet innebär att privata personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden som sköter samma eller liknande uppgifter som myndigheterna eller organ inom den offentliga förvaltningen befinner sig i en ojämlig

ställning jämfört med dessa. Detta gäller särskilt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Man kan också anse att olika påföljder för överträdelse av dataskyddsskyldigheterna är ett missförhållande i situationer när en myndighet i egenskap av personuppgiftsansvarig genom avtal har överlåtit någon av sina uppgifter som personuppgiftsansvarig för att skötas av ett privat personuppgiftsbiträde. Enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål är det den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att bestämmelserna efterlevs, men även personuppgiftsbiträdet har en skyldighet att se till att kraven i dataskyddslagstiftningen efterlevs. I princip är det möjligt att en myndighet högst får en anmärkning, men att ett personuppgiftsbiträde som verkar på myndighetens vägnar i samma sammanhang kan påföras administrativ påföljdsavgift.

3.2.2 Straffbestämmelser

3.2.2.1 Dataskyddslagen

Artikel 84 i den allmänna dataskyddsförordningen har genomförts genom straffbestämmelserna i 26 § i dataskyddslagen. I dem hänvisas det bl.a. till strafflagens 38 kap. 9 § om dataskyddsbrott. Av beskrivningen av nuläget ovan framgår att avsikten i samband med att dataskyddslagen och dess bestämmelse om dataskyddsbrott stiftades i enlighet med 84 § i den allmänna dataskyddsförordningen var att dataskyddsbrott ska gälla andra situationer än artikel 83 i dataskyddsförordningen. Enligt 38 kap. 9 § i strafflagen kan för dataskyddsbrott dömas endast någon annan än en person som verkar som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Detta begränsar paragrafens tillämpningsområde. I straffbestämmelserna i 26 § i dataskyddslagen ingår utöver strafflagens paragraf om dataskyddsbrott även hänvisningar till andra bestämmelser i strafflagen. Inte heller dessa bestämmelser i strafflagen gäller överträdelse av de skyldigheter till vilka det hänvisas i artikel 83 i dataskyddsförordningen. Med undantag av brott mot tjänsthemligheten gäller brottsbenämningarna även personer som verkar inom den privata sektorn.

Förutom att straffbestämmelserna i dataskyddslagen som helhet täcker andra situationer än de skyldigheter som avses i artikel 83 i dataskyddsförordningen och att tillämpningsområdet för bestämmelserna om dataskyddsbrott är begränsat, är det inte heller möjligt att påföra myndigheterna straffrättsliga påföljder som grundar sig på ansvaret för juridiska personer för överträdelse av dataskyddslagstiftningen. Straffansvaret för juridiska personer gäller enligt 38 kap. 12 § i strafflagen inte dataskyddsbrott, och den i strafflagen föreskrivna samfundsboten tillämpas även i övrigt endast på vissa av de övriga brott som avses i 26 § 1 mom. i dataskyddslagen. Till den del som samfundsbot kan tillämpas, tillämpas den på myndigheter endast när det inte handlar om en gärning eller försummelse som anknyter till utövandet av offentlig makt. I fråga om status som juridisk person är det dessutom värt att beakta att inte tillnärmelsevis alla myndigheter som verkar som personuppgiftsansvariga är juridiska personer.

Förutom att artikel 84 i den allmänna dataskyddsförordningen innehåller ett nationellt handlingsutrymme är det viktigt att i de nationella påföljder som avses i artikeln ta hänsyn till de krav som följer av EU-domstolens rättspraxis. Även om medlemsstaterna kan välja vilka påföljder som påförs för överträdelse av EU-lagstiftningen i fråga ska de enligt domstolen särskilt se till att överträdelse av unionsrätten beivras enligt regler motsvarande de materiella regler och handläggningsregler som gäller för överträdelse av liknande art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna ska dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande (C-679/18, OPR-Finance, dom 5.3.2020, punkt 25, C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, dom 27.3.2014, punkt 44, se också JM:s publikation 52/2018, s. 26–28). Domstolen har dessutom slagit fast att påföljdernas stränghet

ska vara anpassad till hur allvarliga de överträdelser är som beivras, och medlemsstaterna ska särskilt säkerställa att påföljderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (C-679/18, OPR-Finance, dom 5.3.2020, punkt 26, C-42/15, Home Credit Slovakia, dom 9.11.2016, punkt 63).

Den ovan nämnda likvärdighetsprincipen som framgår av EU-domstolens rättspraxis innebär nödvändigtvis inte att det behövs en påföljd för överträdelse av alla skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen. Här bör det beaktas att det inte finns nationella bestämmelser av helt motsvarande slag med vilka skyldigheterna i dataskyddsförordningen (och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning) kan jämföras. Väsentligt med tanke på målen med dataskyddslagstiftningen är emellertid att de straffrättsliga påföljdsbestämmelser som ska tillämpas på myndigheterna så heltäckande som möjligt riktas mot överträdelser av skyldigheterna i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål och att de fungerar effektivt på det sätt som avses i rättspraxis. Utgångspunkten kan anses vara de skyldigheter som det hänvisas till i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen. För myndigheterna gäller till alla delar samma skyldigheter avseende dataskyddet som för den privata sektorn.

Straffbestämmelserna i 26 § i dataskyddslagen täcker egentligen inte försummelse av skyldigheterna enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen. Med grund i rekvisitet för dataskyddsbrott är det också möjligt att endast vissa försummelse av dataskyddsskyldigheterna kan täckas med straffbestämmelserna, men hittills finns det obetydligt med rättspraxis om detta. I fråga om vilka bestämmelser som ska tillämpas på myndigheterna och organ inom den offentliga förvaltningen kan det dessutom leda till oklarhet att 26 § inte innehåller hänvisningar till strafflagens bestämmelser om brott mot tjänsteplikt, vilket granskas separat nedan.

Dataskyddslagens lösning att bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter inte tillämpas på myndigheter har motiverats i synnerhet med att myndigheternas verksamhet är underställd lag och att de har ett brett straffrättsligt och tjänstemannarättsligt ansvar. Det centrala innehållet i myndigheternas verksamhet är att sköta lagstadgade uppgifter till vilket det hör att myndigheterna i all offentlig verksamhet följer lag. I första meningen i 2 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs om lagbundenheten enligt vilken all utövning av offentlig makt ska bygga på lag (rättsstatsprincipen). I Finland kan lagligheten i myndigheternas och tjänstemännens verksamhet även bedömas via laglighetsövervakningen. Förutom att det är möjligt att anföra klagomål över lagligheten i myndigheternas verksamhet till en överordnad myndighet, har i synnerhet riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern vid statsrådet omfattande befogenheter att utföra laglighetsövervakning av myndigheter och tjänstemän antingen på grund av ett klagomål eller på eget initiativ. Klagomål i anslutning till skyddet för personuppgifter har då och då behandlats. (t.ex. biträdande justitiekanslerns beslut 9.4.2024, OKV/2444/10/2023, justitiekanslerns beslut 20.4.2021 OKV/131/70/2020, biträdande justitiekanslerns avgörande 15.12.2017 Dnr OKV/1887/1/2017 och justitiekanslerns avgörande 05.11.2008 Dnr OKV/681/1/2008). Både riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har även möjlighet att förordna att åtal väcks. (T.ex. OKV/2808/31/2022)

Förutom att tjänstemän kan påföras straffrättsligt straff, är det möjligt att påföra tjänstemän tjänstemannarättslig påföljd för försummelse av tjänsteplikt. Med stöd av t.ex. 24 § i statstjänstemannalagen kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. Tjänstemannarättsliga påföljder är också uppsägning och hävning av tjänsteförhållandet samt avstängning från tjänsteutövningen. Vid tjänstemannarättsliga påföljder för att göra tjänsteansvar gällande, som att ge en tjänsteman en skriftlig varning som avses i statstjänstemannalagen (750/1994), handlar det inte om en påföljd jämförbar med straffrättsligt straff. Inte heller ett beslut om hävning av tjänsteförhållande har ansetts vara en

påföljd jämförbar med straffrättsligt straff. (Se närmare [Lainkirjoittajan opas, avsnitt 12.10](#) och rättspraxis som guiden hänvisar till.)

När tjänsteansvar görs gällande i samband med tjänstemannarättsliga påföljder handlar det inte heller om verkställande av bestämmelserna om påföljder i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål. De ovan nämnda bestämmelserna i strafflagen som nämns i 26 § i dataskyddslagen och bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i strafflagen är av betydelse för ett effektivt genomförande av EU-rätten. Till den del som bestämmelserna kommer till tillämpning på överträdelser av skyldigheterna i den allmänna dataskyddsförordningen baserar de sig väsentligen på personligt straffrättsligt ansvar.

EU-domstolen har fastställt handlingsutrymmet gällande myndigheterna i sin rättspraxis. Det finns dock inget nationellt handlingsutrymme för de materiella förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift. Det att medlemsstaterna i dataskyddsförordningen ges möjlighet att föreskriva om undantag i förhållande till myndigheter och offentliga organ i de aktuella medlemsstaterna och de krav på detta förfarande som tillsynsmyndigheterna ska följa vid påförandet av administrativa påföljdsavgifter betyder dock inte på något sätt att medlemsstaten också har befogenhet att utöver sådana undantag och till sin karaktär procedurrella krav föreskriva om materiella förutsättningar, som ska iakttas för att den personuppgiftsansvariga ska kunna anses bära ansvar och en sanktionsavgift ska kunna påföras denna i enlighet med artikel 83. (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, dom 5.12.2023, punkterna 68 och 69, C-807/21, Deutsche Wohnen, dom 5.12.2023, punkterna 45 och 48.) I fråga om administrativa sanktionsavgifter har den ansett att utgångsläget i ansvaret för personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden enligt den allmänna dataskyddsförordningen är att administrativa sanktionsavgifter kan påföras personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsansvariga i tillägg till eller i stället för andra åtgärder. Dessutom har den ansett att en administrativ sanktionsavgift ska kunna påföras den personuppgiftsansvariges organisation direkt utan att man behöver påvisa vilken person som är ansvarig för överträdelsen av bestämmelsen. (se C-807/21, Deutsche Wohnen, dom 5.12.2023, punkterna 44, 46 och 51) I princip är det dock endast sådana brott mot bestämmelserna i förordningen som den personuppgiftsansvariga gör sig skyldig till genom uppsåt, det vill säga försummelser som sker med flit eller på grund av vårdslöshet som kan leda till att den personuppgiftsansvariga påförs en administrativ påföljdsavgift (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, dom 5.12.2023, punkt 73). I vissa situationer, dock inte i alla, kan den personuppgiftsansvariga också ställas till svars för personuppgiftsbitrådets försummelser (punkterna 84 och 85 i domen).

De straffrättsliga straffbestämmelserna i 26 § i dataskyddslagen baserar sig däremot på personligt straffrättsligt ansvar. Det är inte heller möjligt att organisationen (den juridiska personen) bär ansvaret när det handlar om tjänstebrott. Artikel 84 i dataskyddsförordningen har inte heller detaljerade kriterier för påföljder om administrativa sanktionsavgifter inte tillämpas, som på myndigheterna. Den enda uttryckliga förutsättningen är att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Trots att påföljder som grundar sig på personligt straffrättsligt ansvar kan fungera förebyggande även på myndighetens organisationsnivå, har en stor del av de skyldigheter dataskyddsförordningen anger för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden skrivits så att det till flera delar är problematiskt att rikta ansvaret mot en enskild tjänsteinnehavare. Sådana skyldigheter är t.ex. kraven på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

3.2.2.2 Dataskyddslagen avseende brottmål

De krav gällande påföljder som avses i artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning har genomförts genom 61 § i dataskyddslagen avseende brottmål, som innehåller motsvarande bestämmelser med hänvisningar till strafflagen som dataskyddslagen. Dessutom kan i synnerhet strafflagens bestämmelserna om tjänstebrott bli tillämpliga på gärningar och försummelser i anslutning till behandling av personuppgifter på samma sätt som inom tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen.

Av dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning framgår det inte exakt vilka överträdelser av skyldigheterna i direktivet påföljderna ska riktas på. Ordalydelsen i artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning avviker även från artikel 84.1 i den allmänna dataskyddsförordningen och gäller allmänt överträdelser av direktivets bestämmelser. Skyldigheterna i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning är närmast identiska med motsvarande skyldigheter i dataskyddsförordningen. Också en stor del av de skyldigheter som omfattas av administrativa sanktionsavgifter enligt artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen ingår i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning.

Enligt motiveringen till 61 § i dataskyddslagen avseende brottmål är paragrafens hänvisningsbestämmelser avsedda att hänvisa till de bestämmelser i strafflagen som kan komma i fråga som påföljder för överträdelser av lagen. I artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning förutsätts att det föreskrivs om dem. Trots det är hänvisningsbestämmelserna i 61 § i dataskyddslagen avseende brottmål identiska med straffbestämmelserna i dataskyddslagen.

I skenet av det som nämns ovan om straffbestämmelserna i dataskyddslagen kan det konstateras att de bestämmelser i strafflagen som det hänvisas till i dataskyddslagen avseende brottmål inte egentligen täcker överträdelser av motsvarande skyldigheter i dataskyddslagen avseende brottmål som avses i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen. Dessutom bör det beaktas att det i straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål inte hänvisas till strafflagens 40 kap. 9 och 10 § om brott mot tjänsteplikt. Däremot hänvisas det i straffbestämmelserna till 40 kap. 5 § om brott mot tjänstehemlighet.

Trots det ovan konstaterade kan strafflagens bestämmelser om brott mot tjänsteplikt tillämpas även utan någon uttrycklig hänvisningsbestämmelse. Redan före revideringen av dataskyddslagstiftningen har försummelser av dataskyddslagstiftningen typiskt behandlats som brott mot tjänsteplikt. För tjänsteinnehavare gäller dessutom ett omfattande straffrättsligt tjänsteansvar. Straffrättsligt tjänsteansvar kan ta sig uttryck även som ansvar som medlem i ett kollegialt organ, och flera personer som handlar under tjänsteansvar kan samtidigt ställas till svars. Någon informativ hänvisningsbestämmelse är i sig inte nödvändig, utan bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt kan bli tillämpliga även utan en sådan i situationer när dataskyddslagstiftningen överträds. Med hänsyn till de ovan konstaterade bristerna i vad de befintliga hänvisningsbestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål täcker är det för tydlighetens skull motiverat att komplettera dem med en hänvisning till brott mot tjänsteplikt.

3.2.3 Brott mot tjänsteplikt

I bedömningspromemorian gjordes en närmare utredning av de straffrättsliga bestämmelsernas tillräcklighet och funktion som påföljd för överträdelse av dataskyddslagstiftningen (s. 47–52) och även en granskning av relaterad rättspraxis (s. 53–58). I skenet av rättspraxis kan överträdelser av skyldigheterna enligt dataskyddslagstiftningen bestraffas som brott mot tjänsteplikt. Med hänsyn till att straffbestämmelserna i dataskyddslagen och i dataskyddslagen

avseende brottmål mestadels täcker andra situationer än sådana som avses i artikel 83 i dataskyddsförordningen och motsvarande skyldigheter i dataskyddslagen avseende brottmål är den straffrättsliga påföljd som tillämpas på överträdelse av dessa skyldigheter också i praktiken det straff som utdöms för brott mot tjänsteplikt eller brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. Bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen. Rekvisiten för dessa brott har formulerats öppet. Vad som utgör straffbar överträdelse av tjänsteplikt bestäms närmare av regler utanför strafflagen. Det centrala för att göra straffrättsligt ansvar gällande är att tjänsteplikten kan härledas ur tillämplig lagstiftning, dvs. i detta fall dataskyddslagstiftningen. Dessutom ska de allmänna förutsättningarna för gärningens straffbarhet uppfyllas.

De föreskrivna skyldigheterna i tillämpningsområdet för sanktionsavgifter i den allmänna dataskyddsförordningen framgår närmare av de bestämmelser som det hänvisas till i artikel 83. Bestämmelserna om skyldigheterna är i sig relativt detaljerade, men kan också ge möjlighet till en bred tolkning. I rättspraxis finns det än så länge inte stöd för en bedömning av i vilken mån bestämmelserna om tjänstebrott är tillämpliga när det handlar om överträdelse av bestämmelser i den allmänna dataskyddsförordningen. I princip kan försummelse enligt artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen (och försummelse av motsvarande skyldigheter enligt dataskyddslagen avseende brottmål) dock till en stor del prövas som brott mot tjänsteplikt. Av bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt förefaller det inte heller direkt följa något hinder för att försummelse av tjänsteplikt kan grunda sig på överträdelse av vilken som helst bestämmelse i dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen avseende brottmål. Tjänsteplikten kan även härledas ur speciallagstiftning om behandling av personuppgifter som tillämpas på myndigheten i fråga.

I fråga om bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt ska hänsyn tas också till vilka personer som omfattas. Enligt 40 kap. 11 § i strafflagen (39/1889) handlar tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare, personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och andra personer som utövar offentlig makt under tjänsteansvar. Brott mot tjänsteplikt tillämpas dock inte enligt bestämmelsen om tillämpningsområde i 40 kap. 12 § i strafflagen på offentligt anställda arbetstagare, i motsats t.ex. till 40 kap. 5 § som gäller brott mot tjänstehemlighet. Med beaktande av att många situationer där dataskyddslagstiftningen överträds sannolikt prövas som brott mot tjänsteplikt eller brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet finns det med beaktande av nuläget en klar brist i hur straffen inriktas i fråga om offentligt anställda personer i arbetsavtal. Behoven av att utveckla det straffrättsliga tjänsteansvaret har utretts separat vid justitieministeriet. ([Nuläget för och allmänna utvecklingsbehov i fråga om straffrättsligt tjänsteansvar – Bedömningspromemoria](#), Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:2, presentationsblad på svenska).

På anställda hos sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas vanligtvis med stöd av separata bestämmelser straffrättsligt tjänsteansvar vid skötseln av dessa uppgifter. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift förutsätter att personerna handlar under tjänsteansvar i uppgiften. Samtidigt innebär tillgodoseendet av kraven på rättsskydd och god förvaltning att man i behandlingen av ett ärende följer de allmänna förvaltningslagarna. Som det konstateras ovan är det sett till nuläget möjligt att påföra enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter administrativ påföljdsavgift.

Förutom att rekvisiten i 40 kap. 9 eller 10 § i strafflagen ska uppfyllas och en person som avses i 40 kap. 11 § i strafflagen ska kunna påvisas vara ansvarig för överträdelsen av dataskyddslagstiftningen ska överträdelsen av tjänsteplikten ha skett i samband med tjänsteutövandet. Vidare förutsätts att gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och

skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet. Brott mot tjänsteplikt kan ske uppsåtligt eller av oaktsamhet. Utifrån förarbetena till bestämmelserna om tjänstebrott har avsikten ändå varit att brott mot tjänsteplikt uppsåtligt eller av oaktsamhet inte ska bestraffas som tjänstebrott om de kan anses vara ringa. Att tillräkna en tjänsteman ett fel som brott förutsätter av gärningsmannen straffbar skuld samt av gärningen sådan klandervärdhet som det är motiverat att bestraffa som brott. Högsta domstolen har i sin rättspraxis ansett att det för att en tjänsteman ska dömas för uppsåtligt brott mot tjänsteplikt förutsätts att denne i den situation som prövas har avsett att handla i strid med lag eller att denne åtminstone har upplevt sig handla i strid med lag. (HD:2023:17, punkt 62, HD:2017:92, punkt 63, HD:2008:90, punkt 7)

I det fall att man håller fast vid regleringen som baserar sig på personligt straffrättsligt tjänsteansvar som påföljdssystem för myndigheterna räcker brottsbenämningarna för brott mot tjänsteplikt i princip till att täcka överträdelser mot skyldigheterna i dataskyddslagstiftningen. Det är emellertid önskvärt att straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål kompletteras. Det rekommenderas också att straffbestämmelserna kompletteras i det fall att påföljdsavgifterna utvidgas till att gälla endast vissa myndigheter. I det fall att de administrativa påföljdsavgifterna inte utvidgas till att gälla myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen bör den ovan nämnda bristen som gäller offentligt anställda arbetstagare i arbetsavtal korrigeras i strafflagen.

Värt att beakta är att det finns minimalt med rättspraxis som gäller överträdelser av dataskyddslagstiftningen där en misstänkt skulle ha dömts för brott mot tjänsteplikt. Det kan finnas många orsaker till att det egentligen inte finns rättspraxis (Muukkonen, Behovet av att utveckla bestämmelserna om tjänstebrott, [Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2024:1](#), presentationsblad på svenska) I bedömningspromemorian om administrativa påföljdsavgifter (s. 80) fästs dock uppmärksamhet vid att åtalerna för försummelse av skyldigheter i anslutning till registerföringen inte har vunnit bifall i de få fall som har behandlats vid domstolar. Sålunda väcker ett påföljdssystem som grundar sig på personligt straffrättsligt tjänsteansvar frågor om i vilken utsträckning det är möjligt att härleda straffrättsligt tjänsteansvar ur de skyldigheter som anges närmare i dataskyddslagstiftningen. Också den speciallagstiftning som kompletterar dataskyddslagstiftningen kan påverka detta. Dessutom kan det inverka på huruvida det straffrättsliga tjänsteansvaret görs gällande hur klart ansvarsförhållandena i fråga om registerföringen har angetts internt inom organisationen. Det är viktigt att dessa ansvarsålägganden anges oavsett om de administrativa påföljdsavgifterna utvidgas till att gälla myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen eller inte.

Den omständighet att brott mot tjänsteplikt som brottsbenämning riktas mot en enskild misstänkt tjänsteinnehavare motsvarar emellertid inte helt dataskyddslagstiftningens syfte att överträdelserna i sista hand är den personuppgiftsansvariges ansvar. Trots att de straffrättsliga påföljderna onekligen är effektiva riktas den straffrättsliga påföljden enligt det gällande påföljdssystemet inte mot organisationen. Att hänföra de skyldigheter organisationen ansvarar för till en enskild tjänsteinnehavares ansvar kan också vara svårt. Dessutom kan de ovan nämnda förutsättningarna för straffbarhet för brott mot tjänsteplikt höja tröskeln i fråga om påföljder för en enskild tjänsteinnehavare så att den blir mycket hög. Detta gäller i synnerhet sådana skyldigheter i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål som klart gäller organisationen. Dessutom ter sig de straffrättsliga påföljderna exceptionellt stränga för enskilda individer när det gäller dataskyddslagstiftningen eftersom skyldigheterna har föreskrivits för den personuppgiftsansvarige som organisation.

3.3 Dataombudsmannens tillgängliga befogenheter för åtgärdande av överträdelser som ligger på myndigheternas ansvar

Dataombudsmannen har direkt tillgång till de befogenheter som grundar sig på artikel 58 i allmänna dataskyddsförordningen, till vilka hör utredningsbefogenheter enligt punkt 1 och korrigerande befogenheter enligt punkt 2 samt befogenhet att utfärda tillstånd och att ge råd i enlighet med punkt 3. En av de korrigerande befogenheterna i punkt 2 är att påföra administrativa sanktionsavgifter, som föreskrivs närmare i artikel 83. Befogenheterna i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen kompletteras med bestämmelserna om rätten att få information och utföra inspektioner enligt 18 § och rätten att få handräckning av polisen enligt 20 § i dataskyddslagen samt med rätten att enligt 22 § i dataskyddslagen förena ett i dataskyddsförordningens artikel 58.2 c–g och j avsett beslut och ett med stöd av 18 § 1 mom. i dataskyddslagen meddelat föreläggande att lämna ut uppgifter med vite. Administrativa påföljder i enlighet med artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen får utöver de korrigerande befogenheterna i artikel 58.2 i dataskyddsförordningen eller i stället för dessa påföras för överträdelser mot dataskyddsförordningen och de ska påföras enligt de rådande förhållandena i respektive enskilt fall.

Utöver att dataombudsmannen för myndigheter inte har tillgång till administrativa påföljdsavgifter lämpar sig också övriga korrigerande befogenheter dåligt i de fall då det är fråga om behandlingen av personuppgifter i en för myndigheten lagstadgad uppgift. Beaktas bör å andra sidan också att de korrigerande åtgärder som föreskrivs i den allmänna dataskyddsförordningen inte fullt ut är jämförbara med administrativa påföljder. Exempelvis en varning ges inte om ett brott redan skett mot dataskyddslagstiftningen, utan den riktar sig mot planerad behandling av personuppgifter.

Det är viktigt att beakta att påförandet av en administrativ påföljdsavgift är en av de korrigerande befogenheterna enligt dataskyddsförordningen och att syftet inte är att de övriga korrigerande befogenheterna ska ersätta påföljdsavgifterna. Artikel 84 i den allmänna dataskyddsförordningen kräver också uttryckligen sanktioner mot överträdelser av förordningen även om en administrativ påföljdsavgift inte är möjlig.

Såsom framgår av avsnitt 1.1 ovan och bedömningspromemorian (s.30) har myndigheterna getts anmärkningar relativt ofta jämfört med användningen av andra korrigerande befogenheter. Dataombudsmannen har också möjlighet att ålägga förbud att behandla personuppgifter för myndigheten, men dataombudsmannen har än så länge inte ålagt någon myndighet förbud att behandla personuppgifter. Dataombudsmannen har inte heller använt befogenheterna att avbryta flödet av uppgifter för någon myndighet. För en myndighet är i synnerhet tröskeln för förbud att behandla personuppgifter ytterst hög. Ett förbud att behandla personuppgifter eller avbrott i flödet av uppgifter kan orsaka betydande olägenhet eller hindra myndigheten att utföra sitt uppdrag.

Myndigheterna har getts anmärkningar för mycket olika överträdelser mot dataskyddslagstiftningen. I bedömningsmemorian konstaterar man att det utgående från antalet anmärkningar är svårt att dra några slutsatser huruvida det nuvarande straffrättsliga påföljdssystemet och de korrigerande befogenheter dataombudsmannen använder som helhet är en fungerande kombination eller om de anmärkningar som getts myndigheterna föranleder särskild anledning till oro för att dataombudsmannens befogenheter inte ska vara tillräckliga. Detta beror på att tröskeln för att påföra dataombudsmannens korrigerande åtgärder är lägre än förutsättningarna för tillräknandet av ett brott som uppfyller ett brottsrekvisit. Tillräknandet kräver alltid tillräckliga bevis och uppsåt såvida oaktsamhet inte separat har föreskrivits som grund för straffbarhet. Såsom det konstateras i bedömningspromemorian väcker det faktum att

antalet domar gällande brott mot tjänsteplikten vid behandlingen av personuppgifter där det har varit fråga om annat än snokande i register samt att det ofta upptäckts förseelser i samband med tillsynen frågor om hur ett uppföljningssystem i nuläget fungerar, trots att det också kan finnas andra orsaker till det ringa antalet domar.

Det är inte heller möjligt att utgående från besluten om anmärkningar genom en granskning av innehållet i dem dra alltför långtgående slutsatser gällande om dataombudsmannen har tillräckliga befogenheter. Detta beror på att det inte finns föreskrifter om särskilda omständigheter om givande av anmärkning i dataskyddsförordningen, såsom det finns för de administrativa påföljdsavgifterna, och besluten om anmärkningar därmed i allmänhet inte innehåller en liknande motivering av bedömningen av påföljderna som besluten om administrativa påföljder. Anmärkningarna gällande myndigheterna kan dock på ett allmännare plan ge uppgifter om i vilken utsträckning myndigheterna har haft utmaningar med iakttagandet av dataskyddslagstiftningen. I detta hänseende kan det också ha betydelse att myndigheterna relativt ofta har fått anmärkningar jämfört med den privata sektorn. Det kan dock finnas flera orsaker till detta, exempelvis i anknytning till karaktären på myndighetsverksamheten och inriktningen av tillsynen.

Det verkar i vart fall uppenbart utgående från dataombudsmannens avgörandepraxis och rättspraxis för straffrättsliga straff att majoriteten av de försummelser som gäller behandling av personuppgifter som ligger på myndigheternas ansvar framkommer i samband med dataombudsmannens tillsyn i stället för att hamna i en straffprocess. I skenet av detta kan det vara mer ändamålsenligt och effektivare att i stället för användning av straffrättsliga sanktioner komplettera dataombudsmannens befogenheter med utvidgning av påföljdskollegiets befogenhet att påföra en administrativ påföljdsavgift också till att gälla den offentliga sektorn. För verkställande av straffrättsligt tjänsteansvar krävs det alltid ett domstolsförfarande och till följd av kraven på bevis är tröskeln för verkställandet högre än för förutsättningarna att påföra en administrativ påföljdsavgift vid ett administrativt förfarande. En påföljd grundad på straffrättsligt tjänsteansvar förutsätter därtill att det är möjligt att påvisa en eller fler personer inom myndighetens organisation som bär ansvaret för brottet mot lagstiftningen. Det faktum att objektet för straffrättsligt ansvar alltid är en individ i stället för en organisation kan också leda till en för individen oskäligen situation.

3.4 Begränsning av skyldigheten att lämna information om en personuppgiftsincident

Artikel 34 i den allmänna dataskyddsförordningen har bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om en personuppgiftsincident. Den personuppgiftsansvarige ska utan onödigt dröjsmål informera den registrerade om personuppgiftsincidenten om den sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Artikel 23 i förordningen innehåller ett handlingsutrymme enligt vilket det i en medlemsstats nationella rätt är möjligt att införa en lagstiftningsåtgärd som begränsar tillämpningsområdet för den skyldighet som föreskrivs t.ex. i artikel 34, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. I den gällande dataskyddslagen föreskrivs det inte om förutsättningar som ska vara uppfyllda för att den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om en personuppgiftsincident kan begränsas i enlighet med artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen. Handlingsutrymmet i artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen har utnyttjats i dataskyddslagens begränsningar som gäller den personuppgiftsansvariges skyldighet att tillhandahålla de registrerade information (33 §) enligt

artikel 13 och 14 i den allmänna dataskyddsförordningen samt den registrerades rätt att få tillgång till de uppgifter som samlats in om honom eller henne (34 §) enligt artikel 15.

Den information om personuppgiftsincidenten som ska lämnas till den registrerade ger denne information om den inträffade personuppgiftsincidenten samt om dess karaktär, dess eventuella effekter och till följd därav vidtagna åtgärder. Detta kan i vissa fall inverka på tryggheten av intressen i anslutning till den nationella säkerheten eller förebyggande och utredning av brott eller till den registrerades eller en annan persons rättigheter. I ett mål om en personuppgiftsincident i anslutning till den nationella säkerheten och utrikespolitiken HFD:2024:115 prövade högsta förvaltningsdomstolen i vilken mån sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen ska beaktas i information som lämnas till den registrerade.

En del av det informationsinnehåll som omfattas av informationsskyldigheten jämförs med uppgifter i enlighet med den personuppgiftsansvariges informationsskyldigheter (artikel 13 och 14) samt den registrerades rätt till tillgång (artikel 15) om vilka det i den gällande dataskyddslagen har föreskrivits begränsningar. Informationsskyldigheten har inte begränsats på samma sätt i den gällande lagstiftningen, vilket i vissa situationer kan äventyra tryggheten av andra intressen och rättigheter. Enligt dataskyddslagen avseende brottmål kan skyldigheten att informera registrerade om en personuppgiftsincident begränsas på samma grunder som den registrerades rättigheter (28 § och 35 § 3 mom.) Det är motiverat att införa motsvarande bestämmelser om begränsningar som i dataskyddslagen avseende brottmål även i dataskyddslagen.

Vid överträdelser av bestämmelserna i artikel 34 i den allmänna dataskyddsförordningen kan det i enlighet med artikel 83.2 och 83.4 a i den allmänna dataskyddsförordningen påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 10 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, på upp till två procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. Administrativa påföljdsavgifter kan dock påföras endast sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som verkar som personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden. I fråga om personer som är anställda hos myndigheter kan försummelser vara straffbara som dataskyddsbrott eller i fråga om tjänsteinnehavare som brott mot tjänsteplikt förutsatt att förutsättningarna för gärningens straffbarhet uppfylls. Eftersom det saknas rättspraxis är tillämpligheten av benämningen dataskyddsbrott tillsvidare oklar. Bestämmelser om begränsning av informationsskyldigheten i fråga om personuppgiftsincidenter skulle klargöra på vilka grunder informationen till registrerade kan senareläggas eller helt utelämnas utan hot om straff.

3.5 Ålands landskapslagstiftning

Bestämmelser om landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet finns i 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Bestämmelser om rikets lagstiftningsbehörighet finns i lagens 27 §. Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar. Skyddet för personuppgifter som innehas av landskapet Åland och kommunerna har inom den lagstiftningskontroll över landskapslagarna som det föreskrivs om i 19 § i självstyrelselagen för Åland ansetts höra till landskapets lagstiftningsbehörighet med stöd av 18 § 1 och 4 punkten i självstyrelselagen. Den föreslagna regleringen kommer inte att gälla Åland till den del ärendet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att det ska vara möjligt att påföra myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen administrativa påföljdsavgifter för överträdelse av de bestämmelser som nämns i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen och av artikel 10 i den allmänna dataskyddsförordningen. Administrativ påföljdsavgift ska enligt förslaget kunna påföras också de behöriga myndigheter som avses i dataskyddslagen avseende brottmål för brott mot bestämmelserna i den lagen.

Av grundlagsenliga orsaker ska det inte vara möjligt att påföra en påföljdsavgift på domstolar eller riksdagens ämbetsverk och inte heller på underrättelsetillsynsombudsmannen i den utsträckning som behandlingen av personuppgifter anknyter till tillsynen över underrättelseverksamheten. Dataombudsmannen är dock i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen och den gällande dataskyddslagen behörig att utöva tillsyn över domstolarna när det inte handlar om behandling av personuppgifter i anslutning till rättskipningsuppgifter. Dataombudsmannen utövar tillsyn även över behandlingen av personuppgifter vid riksdagens ämbetsverk och hos underrättelsetillsynsombudsmannen. Påföljdsavgift är inte heller möjlig i situationer när dataombudsmannen saknar behörighet att övervaka behandlingen av personuppgifter. De högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitiekanslern vid statsrådet och riksdagens justitieombudsman, har i dataskyddslagen helt undantagits från tillsynen. Befogenheten att utöva tillsyn täcker inte heller justitiekanslersämbetet och riksdagens justitieombudsmans kansli. Därtill gäller dataskyddslagen inte riksdagens verksamhet. Inom tillämpningsområdet för dataskyddslagen avseende brottmål kan påföljdsavgift inte påföras skyddspolisen och Försvarsmakten för åtgärder med behandling av personuppgifter som hör till tillämpningsområdet för 1 § 2 mom. i lagen, vars uppgifter helt faller utanför unionsrättens tillämpningsområde. De omfattas också av mer omfattande tillsyn än andra myndigheter.

För administrativa påföljdsavgifter för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen föreslås fasta maximibelopp som är betydligt lägre än de maximibelopp för påföljdsavgifter som direkt baserar sig på den allmänna dataskyddsförordningens bestämmelser. Som maximibelopp för påföljdsavgifterna föreslås 500 000 euro och 1 000 000 euro beroende på vilken skyldighet överträdelsen gäller i enlighet med indelningen i den allmänna dataskyddsförordningen. Vid bestämmandet av påföljdsavgiften ska man dessutom försäkra sig om att den står i rätt förhållande till myndighetens storlek och finansiella ställning samt hur allvarlig förseelsen eller försummelsen är. I de föreslagna bestämmelserna betonas det dessutom att påföljdsavgiften är en sista utväg. Syftet med dessa begränsningar är att lindra eventuella negativa konsekvenser för skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter. De föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifternas belopp föreslås gälla också sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer i situationer där de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt förslaget ska de situationer där det är fråga om behandling i anknytning till utlämnande av personuppgifter för samordning av skyddet för personuppgifter och handlingars offentlighet enligt artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter. Syftet med förslaget är att säkerställa att de föreslagna bestämmelserna inte inskränker på offentlighetsprincipen. Den föreslagna begränsningen av påföljdsavgifternas tillämpningsområde gäller förutom myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen också sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift.

De föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifter gör det påföljdssystem som tillämpas på överträdelser av dataskyddslagstiftningen som helhet mer enhetligt och mer konsekvent än för närvarande. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att säkerställa organisationens ansvar för att de skyldigheter som följer av dataskyddslagstiftningen fullgörs och att effektivisera skyddet för de registrerade, dock så att eventuella negativa konsekvenser för skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter blir så små som möjligt.

I propositionen föreslås det dessutom bestämmelser om begränsningar i den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om personuppgiftsincidenter. Anmälan ska kunna begränsas, senareläggas eller utelämnas på samma grunder enligt vilka den gällande dataskyddslagen möjliggör begränsning av den registrerades rätt till insyn. Regleringen motsvarar de begränsningar som anges i dataskyddslagen avseende brottmål. Förslagen om begränsning av informationsskyldigheten avser att samordna skyddet för personuppgifter med de övriga rättigheterna samt göra de bestämmelser om informationsskyldighet tydligare för vilka det kan påföras administrativa påföljdsavgifter vid överträdelser.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

De lagändringar som föreslås i propositionen har inga direkta konsekvenser för statsfinanserna. En enskild påföljdsavgift har dock inverkan på användningen av anslag eller annan finansiering hos en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Behandlingen av enskilda ärenden som gäller påföljdsavgifter medför dessutom en smärre mängd extra arbete för dataombudsmannen, förvaltningsdomstolarna och Rättsregistercentralen.

De föreslagna lagändringarna medför inte några nya skyldigheter för myndigheterna. En indirekt konsekvens för myndigheterna kan dock vara ett behov att se över organisationens interna arrangemang och förfaranden i anslutning till registerföringen och ändringarna kan uppmuntra till modernisering eller uppdatering av informationssystemen. Lagändringen främjar också dataskyddet och den har förebyggande effekt på förseelser inom organisationerna i de situationer då möjligheten att en påföljdsavgift påförs ökar myndigheternas försiktighet och noggrannhet. Samtidigt kan hotet om påföljdsavgift i vissa fall ha indirekta fördröjande konsekvenser för utvecklingen av myndigheternas informationssystem och verksamhet. De exakta konsekvenserna av lagändringarna varierar från myndighet till myndighet och är förenade med osäkerhetsfaktorer.

Genom de föreslagna lagändringarna förenhetligas det påföljdssystem som tillämpas på överträdelser av dataskyddslagstiftningen. Personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den offentliga och den privata sektorn likställs därigenom till den del det handlar om påföljder som påförs organisationer för överträdelser av dataskyddslagstiftningen. De konsekvenser som gäller likabehandling avser dock närmast de situationer där personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata och den offentliga sektorn sköter samma eller liknande uppgifter. Utvidgningen av bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter stärker således också skyddet för privatlivet och personuppgifter när påföljdsbestämmelserna blir mer heltäckande. Omfattningen även på denna konsekvens beror på i vilken utsträckning hotet om en påföljdsavgift leder till att myndigheterna blir mer omsorgsfulla och försiktiga.

4.2.1 Konsekvenser för statsfinanserna

Propositionen har inga direkta konsekvenser för statsbudgeten. För dataombudsmannen, förvaltningsdomstolarna och Rättsregistercentralen medför den en smärre mängd extra arbete, vilket bedöms mer detaljerat nedan. Den ökade arbetsmängd som propositionen medför för dessa myndigheter kan täckas med befintliga anslag enligt rambesluten för statsfinanserna och enligt statsbudgeten.

Propositionen har inte heller några konsekvenser för omkostnaderna eller de övriga anslagen för de myndigheter eller organ inom den offentliga förvaltningen som hör till tillämpningsområdet för påföljdsavgifterna. En eventuell påföljdsavgift ska enligt förslaget betalas från befintliga anslag. Påföljdsavgiften ska i de flesta fall betalas från omkostnadsanslagen för de uppgifter och den verksamhet som en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen har. En påföljdsavgift som påförts en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen betalas till staten (intäktsmoment 12.39.01). Eftersom påföljdsavgifterna fullt ut redovisas till staten är deras konsekvenser för statsfinanserna marginella.

Propositionen har slumpmässiga konsekvenser för användningen av de anslag eller finansieringsandelar som anvisats i statsbudgeten i de fall då en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen påförs påföljdsavgift. Dessa konsekvenser riktar sig i första hand mot användningen av anslag för den personuppgiftsansvarige eller det personuppgiftsbiträde som är ansvarig för överträdelsen. I det fall att en administrativ påföljdsavgift påförs en sådan myndighet eller ett sådant organ inom den offentliga förvaltningen som omfattas av statsbudgeten och som inte är en självständig bokföringsenhet, kan påförandet av en enskild påföljdsavgift dock ha konsekvenser för det omkostnadsmoment i statsbudgeten med vilket skötseln av den personuppgiftsansvariges uppgift och övriga verksamhet finansieras. Vid behov kan man tillgripa omallokering av anslag för betalning av påföljdsavgiften. I sista hand kan konsekvenserna rikta sig mot ministeriets omkostnader, till exempel i det fall att det inte är möjligt att använda omkostnaderna för den myndighet eller det organ inom den offentliga förvaltningen som fastställts som personuppgiftsansvarig till att betala påföljdsavgiften. Sådana personuppgiftsansvariga är t.ex. valkrets nämnderna. Med beaktande av att påföljdsavgifterna redovisas till staten medför de dock inga negativa konsekvenser för statsfinanserna.

Enligt en preliminär bedömning kommer de konsekvenser för användningen av anslag som konstaterades ovan sällan att bli aktuella. Påföljdsavgifter kommer mest sannolikt att påföras endast i sällsynta och allvarliga fall av brott mot dataskyddslagstiftningen. De konsekvenser som en enskild påföljdsavgift kan orsaka olika myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen som hör till tillämpningsområdet för påföljdsavgifterna bedöms närmare nedan.

4.2.2 Konsekvenser för dataombudsmannen

Befogenheterna att påföra en myndighet administrativa påföljdsavgifter påverkar dataombudsmannens byrås tillsyn över myndigheterna i de ärenden som i föredragningsförfarandet hänvisas till påföljdsprövning. Dataombudsmannens möjlighet att bedöma behovet av att påföra en myndighet påföljdsavgift som en del av handläggningen av ett tillsynsärende har som helhet betraktat den effekten att det gör tillsyns- och påföljdssystemet mer effektivt.

Anmärkningar som gäller myndigheterna framförs till dataombudsmannen, biträdande dataombudsmannen eller någon annan som avgör ärendet utan att de behandlas i påföljdskollegiet, till skillnad från behandlingsförbud, som tills vidare inte har ålagts

myndigheter. Ändringen kan i enskilda tillsynsärenden leda till att behandlingen totalt sett blir längre om den går till påföljdsprövning. Den preliminära bedömningen är dock att ändringen inte kommer att ha några mer omfattande konsekvenser för föredragningsförfarandet. Det förfarande som ska tillämpas på fall som gäller påföljdsavgifter skiljer sig inte väsentligt från de fall där en påföljdsavgift i nuläget påförs en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde inom den privata sektorn. Utredningen av myndighetens storlek och ekonomiska ställning förutsätter dock att andra källor används än i fråga om den privata sektorn och att man fördjupar sig i myndighetens finansieringsstruktur. Det här kan också i vissa fall ta längre tid än vanligt.

De konsekvenser i form av merarbete som orsakas dataombudsmannen har bedömts utifrån antalet arbetstimmar som hänför sig till den privata sektorn och en kvalitativ bedömning av ärenden som gäller påföljdsavgifter, inklusive behandling av tillsynsärenden, påföljdsprövning och ändringssökande. Som stöd för bedömningen har man dessutom använt sig av de beslut om påföljdsavgifter som fattats i sådana medlemsstater där det är möjligt att påföra myndigheter sådana och som granskades i samband med beredningen av bedömningspromemorian. I dessa medlemsstater har påföljdsavgifter tidvis också påförts myndigheter.

Eftersom påföljdsprövningen bara utgör en del av utrednings- och beredningsarbetet i anslutning till tillsynsärendet och eftersom den bara anknyter till en liten del av ärendena är det svårt att bedöma de exakta konsekvenser i form av merarbete som ändringen av bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter medför. Med beaktande av det totala antalet administrativa påföljdsavgifter som påförts personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn under hela den tid som dataskyddsförordningen och dataskyddslagen har tillämpats kan man dock anta att påföljdsavgifter endast sällan skulle påföras myndigheter. I den jämförelse mellan EU:s medlemsstater som gjordes i samband med förutredningen framkom inga sådana observationer som skulle ge anledning att anta något annat.

Vid dataombudsmannens byrå pågår åtgärder för att effektivisera organisationen kring påföljdsprövningen, och i och med dessa kan antalet ärenden som årligen överförs till påföljdsprövning som helhet öka något. Det här bedöms dock inte öka antalet tillsynsärenden som specifikt relaterar till den offentliga sektorn och effektiviseringsåtgärderna har inget samband med denna proposition. Propositionens konsekvenser i form av merarbete för dataombudsmannen bedöms som helhet sett bli små.

Ett eventuellt ändringssökande hos förvaltningsdomstolen orsakar också merarbete för dataombudsmannen. Mängden extra arbete beror på det ärende som behandlas och dess art och omfattning samt på hur utmanande den juridiska frågan som ska prövas är. I fråga om upprepade rutinartade ärenden kan det hända att det utlåtande som ska ges till förvaltningsdomstolen inte kräver så mycket arbete. Om besvaren till exempel enbart gäller den administrativa påföljdsavgiftens belopp eller grunderna för fastställandet är det i regel fråga om ett ärende som inte bedöms orsaka något betydande merarbete. Myndigheter kan särskilt antas söka ändring i juridiskt viktiga beslut där den juridiska fråga som avgjorts kan vara komplicerad. I dessa fall påverkas arbetsmängden vid dataombudsmannens byrå sannolikt inte mycket av om myndigheten har påförts en administrativ påföljdsavgift eller inte.

Remissvaren som gäller förundersökningsarbetet har lyft fram att hotet om påföljdsavgift samtidigt också kan leda till ett ökat behov av rådgivning. Behovet av rådgivning har upprepade gånger framkommit även i samband med utredningar som gäller den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Om myndigheterna inte vågar genomföra sina planerade behandlingsåtgärder kan det ge upphov till mer frekventa kontakter från myndigheterna. Myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen har dock skyldighet

till förhandssamråd enligt dataskyddsförordningen enbart då behandlingen orsakar en hög risk för skyddet av personuppgifterna. I vilken utsträckning kontakterna ökar i andra situationer är förenat med osäkerhetsfaktorer och det är inte möjligt att kvantitativt bedöma de konkreta konsekvenserna.

Om antalet ärenden som ska behandlas i påföljdskollegiet håller sig på nuvarande nivå, och det inte är nödvändigt att justera förfarandet för myndigheternas del i någon väsentlig grad, är den preliminära bedömningen att effekterna i form av merarbete som hänför sig till de permanenta omkostnaderna uppgår till högst 0,5 dagsverken, fördelat på alla de tjänstemän som är föredragande i fråga om påföljdsavgifter. Påförandet av administrativa påföljdsavgifter orsakar inga ändringar i informationssystemen för dataombudsmannens del, så det ger inte upphov till några kostnadseffekter av engångsnatur. Den ökade arbetsmängd som denna proposition medför måste täckas med befintliga anslag enligt rambesluten för statsfinanserna och enligt statsbudgeten. För att trygga verksamheten vid dataombudsmannens byrå som helhet har dock en permanent ökning om 2 355 000 euro anvisats byrån i budgeten för 2026.

4.2.3 Konsekvenser för domstolarna

Utvidgningen av bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter till att gälla myndigheterna har konsekvenser för förvaltningsdomstolarna. Mängden extra arbete beror på hur många påföljdsavgifter som årligen påförs myndigheterna och i hur många av dem ändring söks. Liksom i fråga om dataombudsmannen beror konsekvenserna också på ärendenas art. I projektets förutredningsskede utreddes inte bara hur arbetstimmarna vid dataombudsmannens byrås allokteras, utan också uppgifterna om ändringssökande. Dataombudsmannens byrås påföljdskollegium hade fram till den 23 juli 2024 påfört 21 administrativa påföljdsavgifter, varav 11 hade överklagats hos förvaltningsdomstolen. Besvärprocenten fram till 2024 har således varit 52. Vad beträffar förvaltningsdomstolens avgöranden har besvärstillstånd sökts hos högsta förvaltningsdomstolen i fem fall. I två fall har högsta förvaltningsdomstolen beviljat besvärstillstånd och prövat ärendet och i två fall har besvärstillstånd inte beviljats. Påföljdskollegiets tidigare beslut överklagades oftare än dess senare beslut.

För myndigheternas del är det inte möjligt att presentera några exakta siffror om i vilken utsträckning myndigheterna har överklagat dataombudsmannens beslut som gäller dem själva, såsom anmärkningar. Bedömningen är dock att aktiviteten i fråga om att överklaga ligger på en klart lägre nivå än i fråga om ärenden som gäller administrativa påföljder bland aktörer inom den privata sektorn. Baserat på detta kan man anta att de administrativa påföljdsavgifterna oftare kan komma att överklagas. Med beaktande av de obetydliga konsekvenser som propositionen bedöms ha för dataombudsmannen samt den ovannämnda besvärprocenten inom den offentliga sektorn, bedöms även merarbetet för förvaltningsdomstolarna bli ringa och fördela sig på alla förvaltningsdomstolar. Konsekvenserna ska täckas med befintliga anslag enligt rambesluten för statsfinanserna och enligt statsbudgeten.

Med beaktande av att dataskyddsbrott inte omfattar sådana situationer som den personuppgiftsansvarige bär ansvaret för och att övriga misstankar om tjänstebrott i anslutning till överträdelser av bestämmelser som gäller behandling av personuppgifter endast sällan har behandlats i allmänna domstolar, har ändringen inga egentliga konsekvenser för de allmänna domstolarna. Det är inte uteslutet att något enstaka fall av tjänstebrott i stället för att behandlas i en straffrättslig process kunde ha styrts till ett förvaltningsförfarande, om administrativa påföljdsavgifter tidigare hade varit möjliga för myndigheternas del. I de flesta fall av tjänstebrott verkar det dock ha varit fråga om sådana tjänstebrott som måste anses ha varit tämligen allvarliga, och som inte har gällt försummelse av skyldigheter som hör till tillämpningsområdet

för påföljdsavgifter. De föreslagna lagändringarna innebär inte heller någon inskränkning av det straffrättsliga tjänsteansvaret.

Förslaget har eventuellt också indirekta konsekvenser för domstolarna. Dessa konsekvenser kan exempelvis vara förknippade med att domstolarna jämsides med privata också kan anlita andra myndigheter som personuppgiftsbiträden (t.ex. Rättregistercentralen). Den personuppgiftsansvarige kan i princip också bli ansvarig för personuppgiftsbitrådets förseelser (se nedan närmare kapitel 4.2.5.1 nedan). För vissa informationssystem är domstolarna dessutom gemensamt personuppgiftsansvariga med domstolsverket. I motsats till myndigheterna är det dock inte möjligt att påföra påföljdsavgifter på domstolarna.

4.2.4 Konsekvenser för Rättsregistercentralen

Med beaktande av de ringa konsekvenser i form av merarbete som ovan bedömts uppkomma för dataombudsmannens del, bedöms ändringen som gäller de administrativa påföljdsavgifterna orsaka endast ringa konsekvenser för Rättsregistercentralen, som ansvarar för verkställigheten av påföljdsavgiften. De konsekvenser som propositionen medför för Rättsregistercentralen kan täckas med befintliga anslag enligt rambesluten för statsfinanserna och enligt statsbudgeten.

Bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgifter finns i lagen om verkställighet av böter. Det är inte fråga om en ny uppgift, med tanke på att en påföljdsavgift redan nu kan påföras personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn. Verkställighetsförfarandet för myndigheternas del avviker inte heller från det nuvarande. Mängden merarbete beror på antalet administrativa påföljdsavgifter att verkställa som påförts myndigheter och andra organ inom den offentliga förvaltningen. Antalet ärenden som årligen inkommer till Rättsregistercentralen och som gäller administrativa påföljdsavgifter varierar avsevärt, från några enstaka ärenden till flera hundra. Vissa enskilda administrativa påföljder kan dock vara ytterst betydande till sin storlek.

4.2.5 Konsekvenser för de myndigheter som omfattas av tillämpningsområdet

4.2.5.1 Direkta och indirekta konsekvenser av lagändringarna

Konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna granskas nedan separat från konsekvenserna av en enskild administrativ påföljdsavgift. Dessa konsekvenser konkretiseras endast i det fall att en påföljdsavgift påförs. De föreslagna ändringarna i lagen gäller som regel samtliga myndigheter och offentliga organ på vilka det i nuläget inte är möjligt att påföra administrativa påföljdsavgifter samt de privata som sköter offentliga administrativa uppgifter. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska en påföljdsavgift kunna påföras följande myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen

- Statliga myndigheter och republikens presidents kansli
- Kommuner och samkommuner
- Vårdsområden och välfärdssammanslutningar
- Självständiga offentligrättsliga institutioner, föreningar och stiftelser samt andra självständiga offentligrättsliga samfund
- Statens affärsverk

- Finlands evangelisk-lutherska kyrka och Finlands ortodoxa kyrka samt deras församlingar, kyrkliga samfälligheter och andra organ.

I fråga om bestämmelserna om påföljdsavgifter jämföras därtill samfund, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (indirekt offentlig förvaltning) med myndigheter för den aktuella uppgiften. I dessa situationer tillämpas samma maximibelopp för påföljdsavgifterna som för myndigheterna.

En stor del av de ovan nämnda myndigheterna och organen inom den offentliga förvaltningen är också sådana upphandlande enheter som avses i upphandlingslagen, och som numera kan påföras en administrativ påföljdsavgift med stöd av upphandlingslagen. Det är inte möjligt att uppskatta storleken på de eventuella påföljdsavgifterna utifrån de påföljdsavgifter som påförs i enlighet med upphandlingslagen, eftersom storleken på dessa mäts på ett annat sätt (bl.a. inverkar upphandlingens värde på ett väsentligt sätt). De föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifter kommer i övrigt sannolikt att ha liknande konsekvenser som bestämmelserna i upphandlingslagen.

Konsekvenserna för de statliga myndigheterna av de föreslagna lagändringarna har bedömts genom att anslagen i statsbudgeten har jämförts med påföljdsavgifternas maximibelopp. I konsekvensbedömningen har man dessutom använt sig av befintlig information om i synnerhet marknadsdomstolens avgöranden gällande påföljdsavgifter i enlighet med upphandlingslagen. I den allmänna bedömningen av konsekvenserna för myndigheterna har därtill sakkunskapen inom de organisationer som deltagit i beredningen utnyttjats, inklusive anvisningarna för bedömningen av kommunkonsekvenserna. I konsekvensbedömningen beaktas också de aspekter som lyfts fram i remissvaren i synnerhet i den utsträckning som bedömningarna upprepades. Det finns osäkerhet förknippad med beskrivningen nedan av konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna, eftersom det inte finns tillgängliga utredningar baserade på omfattande forskningsunderlag specifikt för de påföljdsavgifter som påförts myndigheter. Osäkerhetsfaktorerna beror också delvis på skillnader mellan myndigheterna.

I regeringens proposition föreslås det inga nya uppgifter eller skyldigheter för myndigheterna och lagändringarna påverkar inte den personuppgiftsansvariges uppgifter och ansvar som grundar sig direkt på dataskyddslagstiftningen. Genom propositionen föreslås det inte heller att de personuppgiftsansvarigas ansvar ska fördelas på ett sätt som avviker från nuläget. Eventuella preciseringar av personuppgiftsansvaret grundar sig på annan lagstiftning. Propositionen innehåller inte heller några krav på att myndigheterna ska vidta särskilda åtgärder för att förbereda sig inför påföljdsavgifterna.

Verkställighetsförfarandet i fråga om påföljdsavgifterna avviker inte från vad som tillämpas i fråga om verkställighet av påföljdsavgifter enligt upphandlingslagen. Det är också redan nu möjligt att ålägga myndigheterna samfundsbot, till exempel för försummelse av arbetarskyddsskyldigheter. Även om alla myndigheter och offentliga organ som fungerar som personuppgiftsansvariga inte nödvändigtvis är upphandlande enheter, kan de i princip använda samma finansiering för att betala påföljdsavgifter enligt dataskyddslagstiftningen som för att betala påföljdsavgifter som fastställts med stöd av upphandlingslagen, någon försummelseavgift som grundar sig på annan lagstiftning eller samfundsbot. De föreslagna lagändringarna har således inte några direkta budgetkonsekvenser för de myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen som hör till deras tillämpningsområde. De har inte heller några konsekvenser för exempelvis kommunernas och samkommunernas eller välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas uppgifter och finansiering. Konsekvenserna av en enskild påföljdsavgift granskas separat nedan.

När omkostnaderna dimensioneras har man i regel inte förberett sig på att bli tvungen att betala administrativa påföljdsavgifter. Det är inte heller befogat att anvisa särskilda anslag för betalning av påföljdsavgifter, eftersom detta kunde försämlra påföljdsavgifternas preventiva effekt när det gäller att förhindra överträdelser. En del myndigheter kan dock ha anslag som anvisats allmänt för oförutsedda utgifter. Även om de tillåtna användningsändamålen för ett anslag som anvisats för att täcka till exempel en statlig myndighets omkostnader i allmänhet inte är särskilt begränsade, så är de typiskt dimensionerade utifrån de faktiska omkostnader som myndigheten har kännedom om och de uppskattade användningsbehoven. I och med lagändringarna kommer således eventuella enskilda påföljdsavgifter att ha konsekvenser för användningen av anslag eller övrig finansiering. Konsekvenserna avviker dock inte från konsekvenserna av eventuella andra oförutsedda kostnader, såsom skadeersättningar eller rättegångskostnader. I fråga om statliga myndigheter kan man i enskilda fall bli tvungen att separat granska från vilket utgiftsmoment i statsbudgeten påföljdsavgiften ska betalas, t.ex. med beaktande av eventuella begränsningar i användningen av momentet. Vid behov kan man tillgripa omallokering av anslag.

I fråga om sådana myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen vars finansiering endast delvis utgörs av statens finansieringsandelar och som har egna inkomster eller egen egendom inriktas påföljdsavgifterna på ett annat sätt än för statliga myndigheter. Sådana myndigheter är till exempel kommunernas myndigheter. Allmänt taget är det betydande skillnader i källorna för finansiering av verksamheten och finansieringsmetoderna och allokeringen av en eventuell påföljdsavgift fastställs skilt för varje fall. I princip avgör myndigheten eller det offentliga organet självt från vilket finansiellt konto och från vilka anslag påföljdsavgiften ska betalas. I avsnitten om konsekvenserna av enskilda påföljdsavgifter nedan ges det exempel på hur påföljdsavgiften kan allokeras. Allokeringen av påföljdsavgiften kan också påverkas av hur personuppgiftsansvaret har definierats.

Åtminstone för en del av myndigheterna och organen inom den offentliga förvaltningen kan det här leda till organisatoriska konsekvenser och extra arbete förknippat exempelvis med utredningar som ska lämnas till dataombudsmannen och sökande av ändring. Trots att samarbetet med dataombudsmannen redan i nuläget i hög grad förutsätter liknande åtgärder kan en påförd påföljdsavgift oftare än för anmärkningarna leda till sökande av ändring. Trots att det i regeringspropositionen inte föreslås några nya skyldigheter för myndigheterna kan sådana följa som indirekta konsekvenser av behovet att justera organisationens interna arrangemang och förfaranden i anslutning till personuppgiftsansvaret. Hotet om påföljdsavgift kan också sporra till vidtagande av sådana åtgärder som genomförandet av dataskyddslagstiftningen kräver, såsom informationssystemändringar, och som man har skjutit upp av t.ex. kostnadsskäl. Enskilda myndigheters och offentliga organs eventuella behov av att genomföra organisatoriska ändringar kan leda till smärre kostnadseffekter, beroende på hur den personuppgiftsansvariges skyldigheter enligt dataskyddslagen i nuläget har genomförts. En del myndigheter har bedömt att effekterna blir mer betydande. Eftersom skyldigheterna direkt grundar sig på den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen för brottsbekämpning och man i princip har efterlevt dem sedan våren 2018, bedöms konsekvenserna som helhet betraktat vara små eller skäliga. Detsamma gäller också andra skyldigheter i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål.

Lagändringen kan också ha indirekta konsekvenser för organisationen mer allmänt, exempelvis ge upphov till ett behov av att granska anvisningarna om dataskydd, informationshantering och informationssäkerhet för att säkerställa att alla skyldigheter som hör till området för påföljdsavgifter har beaktats och att personalen är tillräckligt förtrogen med skyldigheterna. Det här kan ha effekten att främja organisationens interna medvetenhet om dataskyddsskyldigheterna och uppfyllandet av skyldigheterna. Hotet om påföljdsavgift för

försummelse som uppfyller kriterierna i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål kan således också ha den effekten att det på organisationsnivå förebygger överträdelser. Möjligheten till påföljdsavgift kan således ha en positiv effekt på dataskyddet.

Samtidigt har man som en indirekt effekt av propositionen också identifierat en risk att myndigheterna i och med hotet om påföljdsavgift inte vågar genomföra alla planerade informationssystemreformer eller andra förfaranden för behandling av personuppgifter. Detta kan vara förknippat med ett ökat behov av rådgivning. Myndigheterna råkar ofta i utmanande situationer vid tillämpning och jämkning av lagstiftningen, speciellt i förhållande till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen) och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, informationshanteringslagen). I vissa fall kan överförsiktighet å sin sida leda till onödiga kostnader exempelvis i form av konsulttjänster som inhämtats för säkerhets skull. Bedömningarna relaterade till en sådan försiktighet från myndigheternas sida och i förlängningen också eventuella inbesparingar är dock osäkra till sin natur och omfattning. I princip ska man redan i nuläget försäkra sig om att informationssystemen följer dataskyddslagstiftningen. I det fall att myndigheterna till följd av hotet om påföljdsavgift är noggrannare och försiktigare främjar dessa konsekvenser samtidigt att systemen och behandlingsåtgärderna följer dataskyddslagstiftningen. Dessa konsekvenser är därmed också önskade konsekvenser. Indirekta besparingar kan också uppkomma i och med att man noggrannare än i nuläget på förhand reder ut huruvida de planerade förfarandena för behandling av personuppgifter är i enlighet med dataskyddslagen i stället för att korrigera dem i efterhand, t.ex. till följd av tillsynsåtgärder.

Direkta konsekvenser av de föreslagna lagändringarna är att de leder till ändringar i fråga om hur ansvaret för att följa dataskyddslagstiftningen fördelas inom myndigheterna och organen inom den offentliga förvaltningen. För flera av de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden som kommer att omfattas av lagens tillämpningsområde innebär lagändringarna att ansvaret och en eventuell påföljdsavgift till följd av överträdelse av dataskyddslagstiftningen till skillnad från i nuläget huvudsakligen drabbar organisationen. En påföljdsavgift kan påföras de ovannämnda myndigheterna och organen inom den offentliga förvaltningen i det fall att det handlar om en sådan personuppgiftsansvarig eller ett sådant personuppgiftsbiträde som avses i den allmänna dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen avseende brottmål. De personuppgiftsansvariga inom den offentliga sektorn preciseras oftare i lag än inom den privata sektorn. Personuppgiftsbiträdenas ställning framgår däremot endast sällan i lag. I vissa fall framgår den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbitrådets ställning enbart av dataskyddsbeskrivningen.

Vad beträffar konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna måste man dock notera att till exempel välfärdsområdena, välfärdssammanslutningarna, kommunerna och samkommunerna utgör myndigheter för vilka ansvaret för registerföringen kan fördelas på olika sätt. Dessa myndigheters finansiering avviker från de statliga myndigheternas, vilket också kan påverka hur lagändringarna påverkar de enskilda personuppgiftsansvariga. Till den del som personuppgiftsansvaret inte har fastställts i lag behöver välfärdsområdena, välfärdssammanslutningarna, kommunerna och samkommunerna i sina bestämmelser om organiseringen av sin interna verksamhet, såsom i arbetsordningen eller förvaltningsstadgan, klarlägga vilken myndighet eller enhet inom dem som är behörig personuppgiftsansvarig i respektive situation. Utgångspunkten för t.ex. en kommun är att en påföljdsavgift riktar sig mot kommunen, som själv om den så önskar kan hänvisa den mer specifikt till någon viss sektor.

Även statliga ämbetsverk och institutioner kan bestå av flera myndigheter. Av den här anledningen kan propositionen i vissa fall också ha indirekta konsekvenser för en sådan myndighetsenhet som rent faktiskt ansvarar för användningen av anslagen för den myndighet eller det organ inom den offentliga förvaltningen som fungerar som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde (bokföringsenhet). Det kan också höra flera självständiga personuppgiftsansvariga till samma bokföringsenhet. I enskilda fall är det också möjligt att den personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdet enligt ett avtal om behandling av personuppgifter är olika funktioner inom samma myndighet. Det är därtill också möjligt att den personuppgiftsansvariga exempelvis är en administrativ enhet som biträder myndigheten och som varken är en juridisk person eller har rättskapacitet (C-638/231, Amt der Tiroler Landesregierung, dom 27.2.2025). Även om effekten av påföljdsavgiften riktar sig mot bokföringsenheten fråntar det inte den personuppgiftsansvarige ansvaret för överträdelsen. Även statliga myndigheter kan behöva säkerställa att personuppgiftsansvaren har fastställts tydligt, även om den personuppgiftsansvarige av grundlagsskäl för dessa myndigheters del oftare än för andra har preciserats i lag. Påförandet av påföljdsavgiften påverkas dock också särskilt av vilken personuppgiftsansvarige som kan konstateras ha agerat med uppsåt eller av oaktamhet. Utmaningar i fråga om vart påföljdsavgiften ska riktas kan dock uppkomma t.ex. i det fall att personuppgiftsansvaret för samma informationssystem är fördelat mellan flera myndigheter (gemensamt personuppgiftsansvariga). Ändringarna som gäller personuppgiftsansvaret kan ha smärre kostnadseffekter.

Myndigheter har också ingått avtal om hur ansvaret för behandlingen av personuppgifter mer exakt ska fördelas. Det kan vara skäl att granska dessa dokument och utredningar för att förbereda sig inför de föreslagna lagändringarna samt för att säkerställa att den personuppgiftsansvariges ansvar har definierats så att det motsvarar de faktiska uppgifterna. En konsekvens av de föreslagna ändringarna i lagen kan jämsides med precisering av personuppgiftsansvaren som indirekt konsekvens vara att arrangemangen mellan personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden samt anvisningar och serviceavtal i anknytning till dem är tydliga. Ett sådant behov kan uppstå också hos sådana personuppgiftsansvariga inom den offentliga sektorn (såsom domstolarna) för vilka påföljdsavgifter inte kan påföras. En myndighet som är personuppgiftsansvarig kan bli ansvarig för personuppgiftsbiträdets förseelse förutom om biträdet har agerat i strid med den personuppgiftsansvarigas anvisningar (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, dom 5.12.2023, punkterna 84–86). Myndigheterna kan förutom att de anlitar privata serviceproducenter för behandlingen av personuppgifter också anlita sådana myndigheter för vilka en påföljdsavgift är möjlig. I den utsträckning som myndigheten anlitar en privat serviceproducent för behandlingen av personuppgifter avviker detta dock i princip inte från nuläget.

De föreslagna lagändringarna har också konsekvenser för privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, även om de redan hör till tillämpningsområdet för påföljdsavgifter. I nuläget kan det råda oklarhet om huruvida sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift hör till tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter. Sådana privata aktörer är exempelvis aktörer som bedriver lagstadgad arbetspensions- och försäkringsverksamhet och privata aktörer som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster i välfärdsområdena. De föreslagna lagändringarna sätter dessa i en likvärdig situation med de myndigheter som sköter liknande uppgifter, vilket gör regleringen klarare. Genom detta inriktas påföljderna mer rättvist i synnerhet i situationer då gemensamma register förs och i situationer där personuppgiftsansvaret hör till t.ex. en myndighet i stället för en privat aktör. I det gällande systemet finns också situationer då organ inom den offentliga förvaltningen och privata aktörer som verkar inom samma bransch behandlas ojämnt. Ett exempel på det är

universiteten och statens forskningsorganisationer för vilka påföljdsavgifter inte tillämpas, medan en yrkeshögskola däremot kan påföras en påföljdsavgift.

Kostnadseffekterna för de myndigheter som hör till tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna är som helhet betraktat ringa. I enskilda fall kan man dock inte utesluta mer betydande kostnadskonsekvenser, beroende på hur skyldigheterna i dataskyddslagstiftningen i nuläget har verkställts. Eftersom inga nya skyldigheter föreslås i propositionen är det vid sådana kostnadskonsekvenser fråga om att myndigheten bättre än i nuläget iakttar dataskyddsförpliktelse. De ska täckas med befintliga eller senare anslag enligt rambesluten för statsfinanserna och enligt statsbudgeten.

4.2.5.2 Konsekvenserna av en enskild påföljdsavgift

En enskild påförd påföljdsavgift har direkta budgetkonsekvenser för den myndighet som fungerar som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde och som påförs påföljdsavgiften eller, i vissa fall, för bokföringsenheten. Dessutom kan påföljdsavgiften ha konsekvenser för skötseln av myndighetens uppgifter, med beaktande av att påföljdsavgiften i allmänhet ska betalas från ett sådant anslag eller annan finansiering som också används för att finansiera myndighetens verksamhet. Ett undantag utgörs av sådana myndigheter som har egna tillgångar. Påföljdsavgiftens konsekvenser för budgeten beror på myndighetens storlek och ekonomiska ställning samt de omständigheter som påverkar påförandet av påföljdsavgiften. Särskilt i en sådan situation då myndighetens ekonomiska ställning är svag kan en påföljdsavgift försvåra skötseln av myndighetens uppgift eller dess möjlighet att tillhandahålla en lagstadgad tjänst. I fråga om myndigheterna och organen inom den offentliga förvaltningen strävar man efter att lindra sådana oskäligen konsekvenser med hjälp av de bestämmelser som föreslås i dataskyddslagen och som utgör en anpassning av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen och med de innehållsmässigt sett motsvarande bestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål genom vilka en proportionella påföljdsavgift tryggas. Det viktiga för konsekvenserna är att de först och främst endast gäller de allvarigaste förseelserna och till följd av kravet på proportionalitet inte blir aktuella exempelvis för en myndighet vars budget eller tillgängliga anslag underskrider det maximala beloppet eller en myndighet med svag ekonomi.

För det första ska beloppen för påföljdsavgifterna för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen vara betydligt lägre än de maximibelopp som föreskrivs i den allmänna dataskyddsförordningen. Syftet är därtill att balansera konsekvenserna för budgeten genom de föreslagna bestämmelserna, som kräver att påföljdernas proportionalitet för påföljdsavgiftens del granskas samt hur grov förseelsen eller försummelsen är. Med de föreslagna bestämmelserna säkerställer man också att en påföljdsavgift som påförs en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen ska vara tillräckligt effektiv, men inte bli oskäligen med tanke på myndighetens eller organets budget, och att den inte ska orsaka en oskäligen olägenhet med tanke på skötseln av de lagstadgade uppgifterna.

Trots det som konstaterats ovan har en enskild påföljdsavgift oundvikligen konsekvenser för myndigheten eller organet inom den offentliga förvaltningen och dess användning av anslag eller annan finansiering. Till exempel påverkar konsekvenserna för de anslag som staten har anvisat myndigheten i budgeten i vilken utsträckning pengarna kan användas för de ändamål för vilka de har anvisats. Det är således inte heller uteslutet att konsekvenserna drabbar de större myndigheternas skötsel av sina uppgifter, i synnerhet om det anslag som myndigheten har till sitt förfogande bara ger lite utrymme för att betala oförutsedda utgifter. Trots att påföljdsavgiften inte hindrar myndighetens skötsel av sina uppgifter kan den ändå orsaka en olägenhet i det fall att den påföljdsavgift som påförts myndigheten är betydande i förhållande

till dess disponibla anslag. Om en myndighet till följd av en påföljdsavgift till exempel blir tvungen att ordna sin verksamhet på ett annat sätt för att få den betald kan detta medföra olägenheter också för skötseln av myndighetens grundläggande uppgift eller tillhandahållandet av tjänster. Om myndigheternas tjänster blir långsammare kan detta i värsta fall förlänga ärendens handläggningstider och orsaka anhopningar av ärenden. Med beaktande av de nämnda begränsningarna bedöms dylika konsekvenser vara ovanliga. För myndigheternas del har dessa eventuella konsekvenser för finansieringen väsentlig koppling till den förebyggande effekten och försiktigheten med anledning av bestämmelserna om påföljdsavgift.

I samband med beredningen av bedömningspromemorian gjordes en heltäckande genomgång av vilka åtgärder som har riktat sig mot dataombudsmannens myndigheter och aktörer inom den privata sektorn. Utgående från statistik om dessa samt i skenet av den internationella jämförelsen kan man bedöma att det är sannolikt att administrativa påföljdsavgifter endast sällan påförs myndigheter. Dataombudsmannen har själv bedömt att en påföljdsavgift sannolikt endast påförs i sällsynta och allvarliga fall. Således är de ovan konstaterade konsekvenserna för myndigheterna sporadiska.

Statliga myndigheter

I denna proposition granskas statliga myndigheter särskilt med avseende på om deras verksamhet finansieras ur statsbudgeten. Sådana myndigheter är till exempel de ministerier som hör till statens centralförvaltning samt ämbetsverk som är underställda dem, centraler och inrättningar samt övriga riksomfattande förvaltningsorgan och funktionella helheter, regionförvaltningsverken och Statens ämbetsverk på Åland samt polis-inrättningarna, som representerar lokalförvaltningen, samt de särskilda ombudsmän som verkar utanför statens kärnorganisation. Till de statliga myndigheterna räknas även fonder utanför statsbudgeten, som sköter någon bestående statlig uppgift i enlighet med 87 § i grundlagen. (Se närmare, Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 7:e reviderade upplagan, Edilex Kustannus 2024, s. 56)

Enligt lagen om statsbudgeten är det republikens presidents kansli och ministerierna samt som funktionellt och ekonomiskt ändamålsenliga helheter ämbetsverken, inrättningarna och andra organ som är bokföringsenheter. De ämbetsverk och inrättningar som hör till en bokföringsenhet kan också benämnas resultatstyrda ämbetsverk. Inom arbetsgivarverksamheten vid statens personaladministration används dessutom också en noggrannare klassificering än bokföringsenheter och resultatstyrda ämbetsverk, nämligen arbetsgivarämbetsverk. Arbetsgivarämbetsverket kallas även SFS-ämbetsverket (statsförvaltningens standard). Ett arbetsgivarämbetsverk är inte alltid ett administrativt sett självständigt ämbetsverk.

Det finns numera 66 bokföringsenheter, 103 resultatstyrda ämbetsverk och 168 arbetsgivarämbetsverk. Till bokföringsenheterna hör dessutom vissa andra organ som inte är resultatstyrda ämbetsverk eller arbetsgivarämbetsverk. Till exempel till justitieministeriets bokföringsenhet hör Jämlikhets- och jämställdhetsnämnden samt valkrets-nämnderna. Sådana organ är dock i allmänhet personuppgiftsansvariga.

Till de delar som de lagändringar som föreslås i och med regeringens proposition gäller ur statsbudgeten finansierade myndigheters eller andra offentliga organs verksamhet har bedömningen av de myndighetsspecifika konsekvenserna gjorts genom att myndigheternas omkostnader i enlighet med statsbudgeten för 2025 och detaljerna i anslutning till dessa på ett heltäckande sätt har jämförts i fråga om förvaltningsområdena för de ministerier som är representerade i arbetsgruppen. Utifrån samråd med de övriga ministerierna och remissvaren har bedömningarna delvis kompletterats. I konsekvensbedömningen har man granskat hur en

enskild påföljdsavgift kan påverka myndigheter av olika storlek och olika karaktär, och huruvida det är förknippat med problem att påföljdsavgiften riktas mot den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet. I princip gäller samma observationer också de övriga ministeriernas förvaltningsområden, även om det också föreligger skillnader mellan förvaltningsområdena. Till huvudklassen för ministeriernas förvaltningsområden hör typiskt sett förutom ministeriet också stora ämbetsverk, men även påtagligt små myndigheter med en personal bestående av några få personer. Nedan ges några exempel på hur påföljdsavgifterna kan allokeras. Med beaktande av att de statliga myndigheterna finansieras på olika sätt och att det varierar mellan myndigheterna från vilka anslag påföljdsavgiften i ett enskilt fall kunde betalas utgör de dock inte en uttömmande förteckning över alla möjliga situationer.

Påföljdsavgiften ska i allmänhet betalas från omkostnaderna, vid behov så att anslagen omallokeras. De statliga myndigheterna är sådana upphandlingsenheter som avses i upphandlingslagen och de enskilda påföljdsavgifterna i enlighet med de föreslagna bestämmelserna avviker inte väsentligt från konsekvenserna av påföljdsavgifter enligt upphandlingslagen, trots att bedömningen av påföljdsavgiftsbeloppet sker på avvikande sätt. Statliga myndigheter har i allmänhet ingen sådan egendom eller förmögenhet som kunde realiserats för att betala extra utgifter. Förutom i några begränsade situationer bedriver myndigheterna inte heller någon ekonomisk verksamhet. En myndighets tjänster kan dock finansieras med kundavgifter, varvid storleken på den avgift som staten uppbär för en offentligrettslig prestation ska motsvara beloppet av statens totala kostnader för prestationen (6 § 1 mom. i lagen om grunderna för avgifter till staten 150/1992). Kostnaderna bör också ha något orsakssamband med den avgiftsbelagda verksamheten. Därför kommer det inte på fråga att täcka en påföljdsavgift genom t.ex. en höjning av kundavgifterna. Jämsides med detta är det viktigt att beakta att ett avsiktligt brott mot dataskyddslagstiftningen eller vårdslöshet från myndighetens sida inte automatiskt kan leda till tilläggsfinansiering.

Från omkostnaderna täcks lönekostnader och olika konsumtionsutgifter, men också t.ex. sådana skadestånd som påförts myndigheten eller andra oförutsedda utgifter kan betalas från omkostnaderna. Även om omkostnadsmomentet kan användas för att täcka många olika slags utgifter, är anslagen i enlighet med omkostnadsmomentet fast knutna till skötseln av myndighetens uppgifter. Användningen av andra utgiftsmoment är i allmänhet förknippad med begränsningar eller också kan det finnas ett uttryckligt omnämnande av vad anslaget får användas för, såsom betalning av skadestånd eller andra enskilda utgifter. Endast i budgeterna för ett fåtal myndigheter finns det uttryckligen medel avsatta för oförutsedda utgifter och därför betalas påföljdsavgiften mest sannolikt från omkostnadsmomentet. Till exempel i huvudklassen för justitieministeriet finns momentet specialutgifter, och anslag som allokerats till detta får användas bland annat för betalning av ersättningar som påförts staten med stöd av skadeståndslagen (412/1974) och lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009). I momentets förklaringsdel finns dock inget uttryckligt omnämnande av betalning av påföljdsavgifter i enlighet med upphandlingslagen. Å andra sidan kan påföljdsavgiften vid behov täckas med omallokering av anslaget.

Vissa myndigheter har dessutom sådana avgiftsbelagda tjänster där de avgifter som tas ut för tjänsterna påverkar myndighetens budget på olika sätt beroende på tjänsternas natur. Utgångspunkten är dock att syftet med myndigheternas avgiftsbelagda verksamhet inte är att ge vinst. Rättsregistercentralen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Patent- och registerstyrelsen, Statistikcentralen, Statens informations- och kommunikationstekniska center (Valtori) och Skatteförvaltningens inkomstregisterenhet är exempel på sådana myndigheter. Rättsregistercentralens omkostnader kan t.ex. till största delen täckas med serviceavgifter och det här har beaktats i dess nettobudgetering. Hur myndigheternas inkomster

från verksamheten påverkar deras budget varierar dock från myndighet till myndighet. Att myndigheterna har inkomster från verksamheten innebär i sig inte heller att myndigheten skulle ha en bättre ekonomisk ställning än andra myndigheter.

De flesta myndigheter och organ som har omkostnadsmoment i statsbudgeten har också personuppgiftsansvar. Man kan utgå från antagandet att åtminstone men inte enbart alla arbetsgivarämbetsverk (168) är personuppgiftsansvariga. För en del av de myndigheter som fungerar som personuppgiftsansvariga ingår omkostnaderna dock i sådana omkostnadsmoment i statsbudgeten som gäller flera myndigheter. Det finns sammanlagt cirka 80 omkostnadsmoment i statsbudgeten. Sådana personuppgiftsansvariga som hör till samma omkostnadsmoment är till exempel specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen, Domstolsverket och domstolarna (förutom de högsta domstolarna) och polisens enheter (åtminstone Polisstyrelsen och Centralkriminalpolisen). Till vilka lagstadgade uppgifter personuppgiftsansvaret hänför sig varierar avsevärt per myndighet. Inom vissa förvaltningsområden verkar även sådana myndigheter som har exceptionellt omfattande personuppgiftsansvar jämfört med de övriga, och detta syns även i omkostnadernas storlek. Sådana myndigheter är t.ex. Rättsregistercentralen och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

Vissa myndigheter kan ha ansvar som personuppgiftsbiträde för andra myndigheters räkning. Rättsregistercentralen verkar till exempel i enlighet med lagen om rättsregistercentralen (625/2012) som personuppgiftsansvarig för flera olika informationssystem och register inom justitieministeriets förvaltningsområde samt förmedlar av justitieförvaltningsmyndigheterna anmälda uppgifter till andra myndigheter, men den har också i vissa situationer rent faktiskt rollen som personuppgiftsbiträde för en annan myndighet. Dessutom upprätthåller och utvecklar Rättsregistercentralen förvaltningsområdets informationssystem i samarbete med ämbetsverken inom förvaltningsområdet enligt vad som överenskommits i serviceavtalet och fungerar som upphandlande enhet för förvaltningsområdets IT-anskaffningar. Valtori betjänar i sin tur många olika myndigheter inom olika förvaltningsområden genom att producera statens gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster. Dessa är t.ex. datakommunikationstjänster, drifttjänster, arbetsstationstjänster och kommunikationstjänster samt infrastruktur- och stödtjänster i anslutning till dessa samt tjänster i anslutning till statens säkerhetsnät. Valtori har uppgifter som personuppgiftsbiträde i anslutning till dessa.

Sådana stora statliga myndigheter som i budgeten har förberett sig på olika oförutsedda utgifter kan sannolikt betala t.o.m. en betydande påföljdsavgift från sina omkostnader utan att det på ett oskäligt sätt hindrar dessa myndigheters skötsel av sina lagstadgade uppgifter. Även vid stora myndigheter är omkostnaderna dock i princip dimensionerade utifrån de faktiska omkostnaderna och uppskattade behoven, och det finns inte nödvändigtvis särskilt stora marginaler. Dessutom visar en jämförelse mellan det sammanlagda beloppet av olika myndigheters omkostnader med de enskilda myndigheternas omkostnader att en betydande del av finansieringen graderas över ett ganska litet antal myndigheter. Med andra ord är det mycket få statliga myndigheter som har stora anslag reserverade för omkostnader. Därför kan en enskild påföljdsavgift ha negativa konsekvenser för skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter, trots att det handlar om en stor myndighet. Den kan också påverka planeringen av myndighetens ekonomi och dess förutsägbarhet.

För de mindre myndigheterna som får sin finansiering ur statsbudgeten är de föreslagna maximibeloppen för påföljdsavgifterna så stora i förhållande till de årliga omkostnaderna att myndigheten inte överhuvudtaget skulle klara av att betala påföljdsavgifter till maximibelopp, om inte dess storlek och finansiella ställning beaktades. De budgeterade omkostnaderna för

äldreombudsmannen år 2025 uppgick t.ex. till 505 000 euro och de budgeterade omkostnaderna för institutet för kriminalpolitik är 600 000 euro. I praktiken borde påföljdsavgiften för dessa myndigheter vara liten för att den inte ska hindra skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter. Värt att notera här är också att personalutgifterna kan uppgå till 70–80 procent av en myndighets budget. Enligt Trafikledsverkets bokslut för 2024 var 72 procent av omkostnaderna personalkostnader.

För sådana myndigheter som har ett eget omkostnadsmoment ska påföljdsavgiften, liksom andra utgifter, i budgetbokföringen redovisas i momentet för den myndighet som påförts påföljdsavgiften. När utgifterna för flera myndigheter inom samma bokföringsenhet täcks från samma omkostnadsmoment, separeras myndigheternas anslag på flera budgetkonton i budgetens kontoindelning. Påföljdsavgiften ska i budgetbokföringen hänföras till det budgetkonto där de övriga utgifterna för den myndighet som påförts avgiften bokförs. Även om utgifterna för de myndigheter som hör till en bokföringsenhet täcks från samma omkostnadsmoment och myndigheternas omkostnader bokförs på samma budgetkonto, kan påföljdsavgiften i regel utan problem hänföras som en utgift för den myndighet som påförts den (den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet).

I vissa fall är det av budgettekniska orsaker inte möjligt att betala påföljdsavgiften från det anslag som reserverats för myndighetens omkostnader, även om påföljdsavgiftens belopp skulle dimensioneras i enlighet med myndighetens ekonomiska ställning. Inom justitieministeriets förvaltningsområde är t.ex. valkrets nämnderna självständiga personuppgiftsansvariga i enlighet med vallagens bestämmelser, men de omkostnader som har anvisats dem har enbart reserverats för att täcka de kostnader som anordnandet av val orsakar och anslaget får inte användas för något annat syfte. I sådana fall riktas påföljdsavgiften i sista hand mot det ministerium som ansvarar för förvaltningsområdet, om den inte kan täckas genom omallokeringar. I det fall att påföljdsavgiften i praktiken inte alls skulle påverka myndighetens omkostnader blir dess förebyggande effekt svag. Det att t.ex. ministeriet blir tvunget att betala påföljdsavgiften har närmast en indirekt effekt på den personuppgiftsansvarige.

Ett annat exempel på en myndighet från vars anslag det i praktiken vore svårt att betala en påföljdsavgift är Valtori, eftersom syftet med dess anslag är att möjliggöra den marginal som servicecentrets prissättningspraxis förutsätter. Servicecentret är till sin natur ett ämbetsverk vid vars tjänsteproduktion, styrning och ledning, uppföljning och övervakning samt finansiering och kostnadsberäkning företagsekonomiska principer ska iakttas (lag 226/2013, 6 §). Målet för servicecentrets verksamhet är att den ska motsvara kostnaderna. Anslaget tilldelas endast om inkomsterna av kundavgifterna under ett enskilt budgetår inte räcker till för att täcka de utgifter som verksamheten medför. Såsom konstaterats ovan blir det inte aktuellt med tackning av påföljdsavgiften med betjäningssavgifter eller höjning av dem. För servicecentrets del kan en eventuell förseelse också anknyta till kundorganisationernas personuppgifter. För att servicecentret ska kunna betala påföljdsavgiften måste man i princip anvisa finansiering till den från anslaget. I sådana fall är påföljdsavgiftens effekter på myndigheten också svaga.

Också mer allmänt kan det att en myndighet har en stor extern finansieringsandel eller tidsbunden finansiering orsaka problem med hur påföljdsavgiften inriktas. Finlands Miljöcentral har t.ex. en finansieringsstruktur där den externa finansieringens andel utgör cirka 60 procent av totalbudgeten. I dess omkostnadsanslag finns dessutom tidsbundna finansieringsandelar, vars procentuella andel av budgeten kan vara betydande. Ändringarna i de tidsbundna finansieringarna är avsevärda också på årsnivå. Det här kan göra det svårare att fastställa en eventuell påföljdsavgift.

Miljöskadefonden är en ny fond utanför statsbudgeten som verkar under miljöministeriet (lagen om miljöskadefonden (1262/2022)). De medel som är avsedda för att betala ersättningar samlas in genom miljöskadeavgifter av skattenatur av dem som bedriver sådan verksamhet som medför risk för förorening. Miljöskadefondens medel består dessutom av överskott från tidigare räkenskapsperioder samt av återbetalningar av ersättningar som betalats ur fonden jämte ränteposter och andra poster i anslutning till dem. För beviljandet av de understöd som betalas ur budgeten används endast det anslag som för detta ändamål överförs från statsbudgeten till fonden. Uppbärandet av miljöskadeavgifter avslutas då fondens kapital nått sin övre gräns (30 miljoner euro), om kostnaderna för de fall som ska ersättas är mindre än de insamlade medlen. När den nedre gränsen för fondkapitalet (15 miljoner euro) senare underskrids, börjar man på nytt samla in avgifter. Att täcka en administrativ påföljdsavgift med miljöskadefondens medel som samlats in i form av miljöskadeavgifter innebär alltså i praktiken att avgiften riktas mot de aktörer som är skyldiga att betala miljöskadeavgift. Fonden har inga andra medel till sitt förfogande, exempelvis anslag för omkostnader, varifrån avgifterna kunde betalas. Med beaktande av detta skulle en eventuell påföljdsavgift sannolikt hänföras till miljöministeriets omkostnader, eftersom miljöministeriet inte heller har något särskilt moment för specialutgifter för att täcka påföljdsavgifter. Liksom i fråga om Valtori blir effekterna för den personuppgiftsansvariges del små.

Republikens presidents kansli

Verksamheten vid republikens presidents kansli finansieras med anslag i enlighet med statsbudgeten. För det gäller huvudsakligen samma aspekter som i fråga om de ovannämnda statliga myndigheterna. Det är också en sådan upphandlingsenhet som avses i upphandlingslagen.

Kommuner och samkommuner

Det kommunala finansieringssystemet består av kommunernas egna inkomster och statlig finansiering. De viktigaste inkomstkällorna är skatteinkomster och statsandelar. Statsandelarna utgör cirka en femtedel av kommunernas interna finansiering. Syftet med dem är att i hela landet säkerställa tillgången till de offentliga tjänster som kommunerna ansvarar för. Statsandelen för kommunal basservice är kalkylmässig och består av utjämning av kostnadsskillnader och utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Till skillnad från de flesta andra myndigheter har kommunerna typiskt sett egna tillgångar i olika former och kan få egna inkomster också genom försäljning av egendom. Kommunerna erbjuder också andra än lagstadgade tjänster, exempelvis motions- och rekreationstjänster.

Kommunernas ekonomiska ställning varierar avsevärt och beror på flera faktorer. Kommunernas och samkommunernas myndigheter är i upphandlingslagen avsedda upphandlingsenheter och enligt de föreslagna bestämmelserna motsvarar konsekvenserna av en enskild påföljdsavgift konsekvenserna av en påföljdsavgift enligt upphandlingslagen. Det är dock svårare att bedöma vilka konsekvenser enskilda påföljdsavgifter har för kommunens bokföringsenheter som personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden än konsekvenserna för de statliga myndigheterna. Vilken personuppgiftsansvarig i kommunen som är ansvarig för att dataskyddslagen följs fastställs från fall till fall och kan variera i olika kommuner. På grund av det kommunala självstyret kan kommunerna själva besluta om sina organisationer och förvaltningsstadgor. I samverkansuppgifter ligger ansvaret för att följa dataskyddsbestämmelserna primärt hos den instans som ansvarar för samverkan och till vilken registerföringen har överförts i och med uppgiften, till exempel till välfärdsområdets myndighet, landskapsförbundet eller sysselsättningsområdet.

Utgångspunkten är att bokföringsenheten är kommunen, även om man i kommunerna har separerade bokföringsenheter och balansenheter. De separata bokföringsenheternas penningflöden är också en del av kommunens bokföring och en påföljdsavgift i enlighet med dataskyddslagstiftningen skulle drabba kommunens medel generellt, även om kommunen själv kunde inrikta den mer noggrant till t.ex. sektorn för den grundläggande utbildningen. När påföljdsavgiften fastställs är det alltså nödvändigt att beakta hela kommunens finansiella ställning. Kommunens finansiella situation kan granskas på årsnivå. Precis som i fråga om samfundsboten kan man beakta till exempel ett betydande under- eller överskott i kommunens ekonomi. Påföljdsavgifterna kan i bokföringen jämföras med böter. Eventuella böter inkluderas inte i justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Generellt kan man anta att konsekvenserna av en påföljdsavgift är mest kännbara i sådana kommuner vars årsbidrag är negativt eller som har underskott i sin balansräkning.

Välfärdsområden och välfärdssammanslutningar

Välfärdsområdenas finansiering grundar sig i huvudsak på statlig finansiering med allmän täckning. Välfärdsområdena beslutar med stöd av sin självstyrelse om hur finansieringen ska användas och inrikts. Också för välfärdsområdenas del, liksom för kommunerna, är det svårare att bedöma i vilken grad en enskild administrativ påföljdsavgift påverkar den myndighet som fungerar som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde än i fråga om de statliga myndigheterna. Den statliga finansieringen anvisas till områdena utifrån kalkylerade kriterier och justeras årligen. I kalkylmodellen beaktas flera olika kriterier som viktas i enlighet med de andelar som anges i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021, finansieringslagen). På finansieringen inverkar t.ex. antalet invånare i välfärdsområdet men också andra olika faktorer som beskriver servicebehovet och de regionala förhållandena har inverkan. I det fall att påföljdsavgiften inte anpassas utifrån storleken på välfärdsområdets myndighet och dess ekonomiska ställning blir konsekvenserna mer kännbara inom små områden.

I enlighet med 11 § i finansieringslagen har välfärdsområdena rätt till tilläggsfinansiering om invånarnas lagstadgade grundläggande rättigheter i fråga om social- och hälsovården eller räddningsväsendet äventyras. Precis som för kommunerna är också de böter eller påföljdsavgifter som påförs välfärdsområdena utanför justeringen av statens finansiering. Staten betalar således inte tillbaka påföljdsavgifterna i samband med efterjusteringen av välfärdsområdets finansiering. Med beaktande av de maximibelopp för påföljdsavgiften som föreslås i propositionen och kravet på att myndighetens storlek och ekonomiska ställning ska beaktas, påverkar en enskild administrativ påföljdsavgift knappast alls välfärdsområdets finansiering så att skötseln av de lagstadgade uppgifterna äventyras. Hur påföljdsavgiften påverkar den välfärdsområdesmyndighet som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde och skötseln av dess lagstadgade uppgifter, såsom att tillhandahålla socialvårdstjänster, beror dock på påföljdsavgiftens belopp och på hur välfärdsområdet självt har allokerat av sin finansiering till skötseln av uppgiften i fråga. Ekonomiska problem inom enskilda välfärdsområden kan också utgöra en sänkande faktor för påföljdsavgiften. Om skötseln av de lagstadgade uppgifterna till följd av påföljdsavgiften skulle äventyras inom ett serviceområde (t.ex. serviceområdet för socialvården) har välfärdsområdet möjlighet att omallokera finansieringen för att täcka påföljdsavgiften. Myndigheterna inom välfärdsområdena och välfärdssamkommunerna är sådana upphandlingsenheter som avses i upphandlingslagen och konsekvenserna av påföljdsavgifterna i enlighet med de föreslagna bestämmelserna avviker inte väsentligt från påföljdsavgifterna enligt upphandlingslagen.

Självständiga offentligt rättsliga institutioner

Finansieringen av de självständiga offentligrättsliga institutionerna baserar sig ofta på fonder, men deras verksamhet kan också finansieras ur statsbudgeten. De offentligrättsliga institutionerna är också redan nu sådana upphandlande enheter som avses i t.ex. upphandlingslagen och som kan påföras en administrativ påföljdsavgift. Det borde alltså inte vara några särskilda problem förknippade med att påföra dem en eventuell påföljdsavgift i anslutning till dataskyddslagstiftningen. Här inverkar dock den offentligrättsliga institutionens soliditet och huruvida användningen av medlen är förknippad med några särskilda begränsningar. Samtidigt kan fastställandet av påföljdsavgiftens belopp och hur påföljdsavgiften ska riktas på samma sätt som för en statlig myndighet försvåras om finansieringen består av en kombination av till exempel omkostnadsanslag som ska tas in i statsbudgeten och extern finansiering, samt av eventuella betydande förändringar i den tidsbundna finansieringen på årsnivå.

Till de självständiga offentligrättsliga institutionerna hör bl.a. Folkpensionsanstalten, vars beviljade förmåner finansieras med hjälp av fonder, såsom socialskyddsfonderna, vilka även bygger på statlig finansiering. Övriga omkostnader utöver de som uppkommer i anslutning till verkställandet av förmånerna fördelas som förmånsfondernas omkostnader på det sätt som föreskrivs i lagen. En eventuell påföljdsavgift skulle drabba Folkpensionsanstaltens omkostnader.

Finlands Bank är också en självständig offentligrättslig institution och i lagen om Finlands Bank föreskrivs det bl.a. att den ska vara oavhängig, om dess uppgifter och förbudet mot offentlig finansiering. Finlands Bank fungerar som en del av Europeiska centralbankssystemet, så som bestäms i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken. När Finlands Bank och medlemmarna av dess organ sköter uppgifter inom Europeiska centralbankssystemet får de varken begära eller ta emot instruktioner om sin verksamhet från annat håll än Europeiska centralbanken. Finlands Bank ska vid behov samverka med statsrådet och övriga myndigheter. Grunden för finansieringen av Finlands Banks verksamhet regleras i lag och utgörs av en grundfond och en reservfond, varifrån man vid behov täcker räkenskapsperiodens förlust. Också monetära inkomster och vinstanvändning regleras i lag.

Största delen av universiteten räknas också till de offentligrättsliga institutionerna, men en del verkar som stiftelser. De offentligrättsliga universiteten är självständiga offentligrättsliga juridiska personer, vars ställning och verksamhet grundar sig på universitetslagen (558/2009). Universiteten har också i grundlagen tryggad autonomi, inom ramen för vilken de sköter sina lagstadgade uppgifter relativt autonomt i förhållande till staten. Upphandlingslagen och offentlighetslagen samt informationsförvaltningslagen tillämpas också på verksamheten vid ett offentligrättsligt universitet.

Universitetens verksamhet grundar sig i betydande grad på statsfinansiering. Statsandelen utgör en betydande andel av universitetens budget och finansieringen är bunden till universitetens lagstadgade uppgifter (forskning, undervisning och samhällelig interaktion). Universitetens finansieringsmodell innehåller dessutom anslag bundna till ett specifikt ändamål eller andra tillgångar (t.ex. finansiering av forskning och projektfinansiering), som inte får användas för betalning av påföljdsavgifter. Därmed allokeras påföljdsavgifterna i praktiken till universitetens omkostnadsanslag. Såsom de övriga offentligrättsliga institutionerna är universiteten redan sådana upphandlingsenheter som avses i upphandlingslagen för vilka påföljdsavgifter får påföras. Konsekvenserna av enskilda påföljdsavgifter grundade på de föreslagna bestämmelserna är likartade som konsekvenserna av påföljdsavgifter i enlighet med upphandlingslagen.

Dessutom är t.ex. Suomen metsäkeskus - Finlands skogscentral och Finlands viltcentral självständiga offentligrättsliga institutioner utanför den egentliga offentliga förvaltningen inrättade genom speciallagar (Mäenpää 2024, s. 57). När finansieringen av en offentligrättslig institution baserar sig på anslag som ska tas in i statsbudgeten, är konsekvenserna av en enskild påföljdsavgift liknande som för myndigheternas del. Liksom i fråga om myndigheterna kan i synnerhet en påföljdsavgift av betydande storlek inverka skadligt på de offentligrättsliga institutionernas verksamhetsförutsättningar om man inte uttryckligen har förberett sig på oförutsedda utgifter.

Statliga affärsverk

Statliga affärsverk verkar inte på den konkurrensutsatta marknaden, men de verkar enligt företagsekonomiska principer samt i enlighet med de servicemål och andra verksamhetsmål som riksdagen godkänt för dem. Syftet med verksamheten är att generera vinst. I lagen om statliga affärsverk föreskrivs det om grunderna för affärsverkens verksamhet, ekonomi, förvaltning och styrning. Bestämmelser om respektive enskilt affärsverks ansvarsområde och uppgifter finns dessutom i de ämbetsverkspecifika lagarna. Till den del ett affärsverk inte förmår svara för sina förbindelser, svarar staten för dem. I statsbudgeten kan ett anslag för finansieringen av företagsekonomiskt olönsamma uppgifter som föreskrivits för affärsverken intas, till exempel skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Till de statliga affärsverken hör till exempel Forststyrelsen och Senatkongcernens affärsverk (Mäenpää 2024, s. 56), som har en vinstgivande affärsverksamhet som ska intäktsföras i statsbudgeten. Till exempel Senatkongcernens affärsverk har dock inte anvisats något anslag i förslaget till statsbudget för 2026, liksom inte heller i budgeten för 2025.

Bestämmelser om området för Forststyrelsens affärsverksamhet finns i lagen om Forststyrelsen (234/2016). För Forststyrelsen föreskrivs dock även offentliga förvaltningsuppgifter, vars skötsel är åtskild från affärsverksamheten. De offentliga förvaltningsuppgifterna finansieras till alla delar av anslag som särskilt anvisats för dem i statsbudgeten. En påföljdsavgift som gäller Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter skulle sannolikt betalas från anslag i enlighet med statsbudgeten.

Ett statligt affärsverk som huvudsakligen verkar på företagsekonomiska grunder kan förväntas klara av en administrativ påföljdsavgift till den del som den gäller ett brott mot dataskyddslagstiftningen som skett i samband med en behandling av personuppgifter i anslutning till affärsverksamheten. I fråga om skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter blir konsekvenserna dock liknande som för myndigheterna. Påföljdsavgiften kan, beroende på avgiftens storlek, ha konsekvenser för skötseln av de lagstadgade offentliga förvaltningsuppgifterna. De statliga affärsverken är också sådana upphandlingsenheter som omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingslagen.

Offentligrättsliga föreningar, stiftelser och andra offentligrättsliga samfund

Offentliga förvaltningsuppgifter kan också höra till offentligrättsliga samfund vars medelsanvändning kan regleras i lag eller fastställas genom t.ex. ministeriebeslut. Till exempel i lagen om advokater föreskrivs det om en advokatförening (Finlands Advokater), som är ett självständigt offentligrättsligt samfund. Finlands Advokater sköter den offentliga förvaltningsuppgift som föreskrivits för dem i lagen om advokater (496/1958). Dessutom har Finlands Advokater en särskild tillsynsuppgift enligt penningtvättslagen. Om användningen av advokatföreningens medel bestäms i justitieministeriets beslut om fastställelse av stadgar för advokatföreningen. Advokatföreningen får grunda fonder och äga lokaler. Den har också rätt

att ta ut medlemsavgifter, registreringsavgifter för EU-advokater och tillsynsavgifter samt avgifter som betalas till fonden. Lagen om advokater och advokatföreningens stadgar anger inga restriktioner mot att en eventuell påföljdsavgift betalas med medel som hör till advokatföreningen.

Offentligrättsliga samfund, som enligt den gällande dataskyddslagen inte kan påföras administrativa påföljdsavgifter, är i synnerhet Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och ortodoxa kyrkan i Finland samt deras församlingar. Den evangelisk lutherska kyrkan har en centralfond, vars tillgångar får användas enligt bestämmelserna i kyrkolagen (652/2023). Inkomstkällorna för den evangelisk lutherska kyrkan är inkomster från kyrkoskatten, främst avgifter förknippade med samhällliga uppgifter, sporadiska engångsposter från försäljning av förmögenhet samt statsfinansiering riktad till samhällliga uppgifter, där nivån betydligt sänkts från vad den ursprungligen var. Intäkterna från kyrkoskatten är bundna till antalet medlemmar i kyrkan, vilket också har sjunkit de senaste åren. Många församlingar har inte heller egendom att realisera för att täcka en eventuell påföljdsavgift. Eftersom påföljdsavgiften i praktiken riktas mot tillgångar som används för finansiering av kyrkans och församlingarnas verksamhet påverkar den hur de kan använda sina tillgångar, särskilt om församlingens ekonomi är svag. Med begränsningarna i de föreslagna bestämmelserna säkerställs det dock att påföljdsavgiften står i rätt förhållande till församlingens storlek och ekonomiska ställning samt hur allvarlig förseelsen eller försummelsen är. Motsvarande konsekvenser gäller för Finlands ortodoxa kyrka och dess församlingar. Det ortodoxa kyrkosamfundet har en centralfond till vilken församlingarna och klostren betalar in centralfondsavgifter. Bestämmelserna om användningen av centralfondens inkomster finns i lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006). Församlingarnas inkomster består bland annat av kyrkoskatt.

Konsekvenserna för kyrkorna och deras församlingar är likartade som konsekvenserna för kommunerna. Finlands evangelisk lutherska kyrka och Finlands ortodoxa kyrka samt deras församlingar är sådana upphandlingsenheter i enlighet med upphandlingslagen på vilka en administrativ påföljdsavgift enligt upphandlingslagen kan påföras. Däremot är en administrativ påföljdsavgift baserad på dataskyddsförordningen i nuläget möjlig endast för sådana kyrkliga samfund som är privaträttsliga sammanslutningar.

Sammanslutningar, stiftelser och privatpersoner som sköter offentliga förvaltningsuppgifter

Statsbolag i aktiebolagsform jämföras inte med statliga affärsverk. Privata aktörer, såsom privaträttsliga aktiebolag (t.ex. Finnvera Abp, Fintraffic Ab), som sköter en offentlig förvaltningsuppgift hör redan till tillämpningsområdet för påföljdsavgifter.

En yrkeshögskola är också en juridisk person i aktiebolagsform, vars organisationsform och uppgifter föreskrivs i yrkeshögskolelagen (932/2014). Yrkeshögskolorna (totalt 24) sköter självständiga offentliga förvaltningsuppgifter på vilka den allmänna lagstiftningen om förvaltning tillämpas. Yrkeshögskolornas verksamhet finansieras huvudsakligen med statsfinansiering. Utöver statsfinansieringen grundar sig finansieringen av yrkeshögskolornas verksamhet på inkomster från läsårsavgifter för internationella studerande, projektverksamhet, forsknings- och serviceverksamhet samt eventuella donationer. Ekonomin för respektive yrkeshögskola sköts centraliserat enligt förvaltningen i ett aktiebolag, men för statsfinansieringens del ska de iaktta de rapporterings- och tillsynsförpliktelser som undervisnings- och kulturministeriet ställt. Det är redan i nuläget möjligt att i enlighet med dataskyddsförordningen påföra en administrativ påföljdsavgift på en yrkeshögskola.

Det verkar också två universitet i stiftelseform i Finland. Universiteten i stiftelseform avviker från de offentligrättsliga universiteten på det sättet att de är privaträttsliga stiftelser på vilka stiftelselagen (487/2015) tillämpas. Universiteten i stiftelseform är självständiga juridiska personer, som på samma sätt som de övriga universiteten sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Samma förvaltningslagar tillämpas också på universiteten i stiftelseform. Med undantag för grundkapitalet förknippat med stiftelsen motsvarar finansieringen av dem långt de övriga universiteten. Det är redan i nuläget möjligt att i enlighet med dataskyddsförordningen påföra en administrativ påföljdsavgift på ett universitet i stiftelseform. Den föreslagna regleringen ger dem en lika ställning med de övriga universiteten, inklusive begränsningarna för de påföljdsavgifter som påförs för förseelser.

Privaträttsliga sammanslutningar och stiftelser samt enskilda personer täcker dessutom ett stort antal andra juridiska personer och fysiska personer för vilka det finns skilda föreskrifter om de offentliga förvaltningsuppgifter som de sköter. Konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen beror på vilken del av sådana juridiska personers och fysiska personers verksamhet som är skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift och en hur omfattande uppgift det är fråga om. Konsekvenserna är också beroende av finansieringen av den offentliga förvaltningsuppgiften.

Påföljdsavgiften för privata aktörer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift riktas mot samma tillgångar som i nuläget. Eventuella begränsningar kan hänföra sig till situationer när offentlig finansiering har anvisats för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter omfattas av samma fasta maximibelopp för påföljdsavgiften som myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen. Effekterna av en enskild administrativ påföljdsavgift blir således mer skäliga än i dagsläget.

4.2.6 Konsekvenser för informationssamhället

Myndigheterna har i flera sammanhang lyft fram att dataskyddet upplevs förhindra digitalisering och informationens rörlighet. I ljuset av den bedömningspromemoria som föregick regeringspropositionen och responsen på utkastet till regeringens proposition kan den föreslagna regleringen också ha konsekvenser för informationssamhällets tjänster. Hotet om en administrativ påföljdsavgift kan leda till ökad osäkerhet när det gäller dataskyddsfrågor vid myndigheten och minska modet att utveckla tjänster och utnyttja information. Ju mer de föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifter leder till mer omfattande försiktighet och noggrannhet än i nuläget vid exempelvis utveckling av informationssystemen desto mer har de föreslagna bestämmelserna en främjande effekt på dataskyddet och förebyggande effekt mot förseelser. Sådana konsekvenser är de konsekvenser för informationssamhället som eftersträvas med förslaget. Om aktörerna blir mer omsorgsfulla än tidigare säkerställer det också att informationssystemen och betjäningstjänsterna förknippade med dem mer säkert uppfyller kraven i dataskyddslagstiftningen. Informationssäkra system ökar förtroendet för myndighetens digitala tjänster. I det fall att hotet om påföljdsavgifter leder till överförsiktighet kan det ha negativa konsekvenser för den offentliga förvaltningens funktion, digitaliseringen, den övriga teknikutvecklingen och förbättringen av produktiviteten.

Samtidigt måste man beakta att skyldigheterna enligt dataskyddslagen måste uppfyllas oavsett om en administrativ påföljdsavgift riktas mot en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde. Redan i nuläget ska man till exempel vid auditeringen av informationssystem och tekniska tillämpningar försäkra sig om att dessa uppfyller kraven i dataskyddslagstiftningen. I princip uppfyller nya system kraven bättre än gamla system, vilket betyder att konsekvenser som konstaterats ovan också kan ifrågasättas. Tjänsteinnehavare kan

redan nu åläggas straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar för allvarliga försummelser. Administrativa påföljdsavgifter framhäver organisationens ansvar.

I skenet av remissvaren kan hotet om en påföljdsavgift också styra myndigheterna mot en striktare tolkning av dataskyddslagstiftningen och samtidigt längre bort från den riskbaserade bedömning som betonas i EU-regleringen. Påföljdsavgiften kan dessutom tvinga myndighetsaktörer att inrikta sina resurser på ett sätt som avviker från det nuvarande, från myndigheternas kärnfunktioner till dataskyddsfunktionen. Det här har samtidigt en främjande effekt på dataskyddet och informationssäkerheten.

Beroende på i vilken utsträckning dessa nämnda indirekta konsekvenser uppstår kan indirekta konsekvenser också uppkomma för den privata sektor som utvecklar och erbjuder metoder och verktyg för behandling av personuppgifter. Dessa konsekvenser är dock inte enbart negativa. Hotet om en påföljdsavgift kan till exempel sätta större press på myndigheterna att som personuppgiftsansvariga säkerställa att de produkter och tjänster som ska anskaffas motsvarar dataskyddslagstiftningens konsekvenser. Samtidigt kan det här i vissa fall göra upphandlingsförandet långsammare. Värt att beakta är också att en påföljdsavgift redan nu kan riktas mot offentliga upphandlingar. Hotet om en påföljdsavgift grundad på dataskyddslagstiftningen säkerställer att dataskyddskraven beaktas i systemanskaffningarna.

Bedömningen av konsekvenserna för informationssamhället grundar sig på remissresponsen och det finns inte tillräckligt med utredningar grundade på forskning om konsekvenserna av påföljdsavgifter inom den offentliga sektorn. Därmed finns det, med beaktande också av den betydelse aktörerna inom den privata sektorn har för produktionen av digitala tjänster, ett stort antal osäkerhetsfaktorer förknippade med omfattningen på de bedömningar som presenterats ovan.

4.2.7 Konsekvenser för påföljdssystemets effektivitet

En administrativ påföljdsavgift likställs i egenskap av en påföljd av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder, bland annat i fråga om de krav som ställs på förfarande och rättsskydd, under förutsättning att den uppfyller de kriterier som framgår av Europeiska människorättsdomstolens tolkningspraxis, såsom naturen hos den gärning som ligger till grund för påföljden och påföljdens stränghet (*Engel and Others v. The Netherlands*, dom 8.6.1976, punkt 82). Också grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (GrUU 39/2017 rd s. 2, se även GrUU 14/2018 rd, s. 18–19). Däremot anses de påföljder i form av vite och administrativa säkerhetsåtgärder som står till dataombudsmannens förfogande för myndigheternas del för närvarande inte vara påföljder av straffkaraktär. De korrigerande åtgärder som föreskrivs för dataskyddsmyndigheterna i den allmänna dataskyddsförordningen, utöver möjligheten att påföra en påföljdsavgift, som finns att tillgå för myndigheternas del, kan inte likställas med straffrättsliga påföljder.

Den föreslagna regleringen gör det påföljdssystem som ska tillämpas vid brott mot dataskyddslagen konsekvent och enhetligt som helhet betraktat. I och med de föreslagna lagändringarna ska de påföljder som ska påföras till följd av sådana brott mot dataskyddslagstiftningen som inträffar i myndighetsverksamheten till skillnad från i nuläget i första hand riktas mot organisationen. Av de straffrättsliga påföljderna i den finska rättsordningen är det bara samfundsbot, som grundar sig på en juridisk persons ansvar, som riktar sig mot organisationen och samfundsbot kan inte utdömas i situationer när det handlar om utövande av offentlig makt. Samfundsbot är inte heller tillämplig vid brott mot skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen. Eftersom de till buds stående straffrättsliga påföljderna och en

eventuell påföljdsavgift inom den privata sektorn har olika inriktning blir effekterna av dem oundvikligen olika. I skenet av den i bedömningspromemorian genomgångna rättspraxisen kunde effekten av att en påföljd kan riktas direkt mot organisationen vara att påföljdssystemet effektivteras.

Syftet med bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter i dataskyddsförordningen är att en påföljd ska kunna påföras både en fysisk och en juridisk person för brott mot lagstiftningen utan att organisationen behöver kunna påvisa en enskild ansvarig person. Eftersom påföljden i ett system som bygger på personligt straffrättsligt tjänstemannaansvar riktar sig mot en enskild person i stället för mot organisationen är konsekvenserna av den påföljden annorlunda än konsekvenserna av en administrativ påföljdsavgift. Samtidigt kan också en påföljd som påförts en enskild person beroende på överträdelsens natur ha preventiva, varnande och effektiva konsekvenser även på organisationsnivå. De föreslagna lagändringarna som gäller administrativa påföljdsavgifter effektiviserar genomförandet av de skyldigheter i fråga om påföljder som ingår i EU:s dataskyddslagstiftning samt stärker organisationens ansvar.

Europeiska kommissionen har motiverat de detaljerade bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter i EU:s allmänna dataskyddsförordning i synnerhet med deras preventiva effekter och samtidigt också med att de metoder som tillsynsmyndigheterna har haft till sitt förfogande för att ingripa vid överträdelser inte har varit tillräckliga för att tillsynen ska vara effektiv och att påföljdsspraxis har varit oenhetlig. Kommissionen har i sin konsekvensbedömning vägt det administrativa påföljdssystemet i förhållande till det straffrättsliga. Det direktiv som upphävdes genom dataskyddsförordningen överlät påföljderna till nationell prövning och till följd av detta har påföljderna avvikit avsevärt från varandra. Kommissionen har i sin konsekvensbedömning beaktat att det mellan medlemsstaterna bland annat fanns betydande skillnader i fråga om med vilken noggrannhet brott mot dataskyddslagstiftningen har beskrivits i regleringen. Enligt kommissionens bedömning hade detta försvarat harmoniseringen av den straffrättsliga regleringen och å sin sida hade en kriminalisering sannolikt stött på större motstånd. (Commission Staff Working Paper, [Impact assessment](#), SEC(2012) 72 final, 25.1.2012, särskilt kapitel 10.10.2)

Kommissionen har i samband med utvärderingar av den allmänna dataskyddsförordningen granskat användningen av korrigerande befogenheter hos dataskyddets tillsynsmyndigheter. Kommissionen bedömde dock användningen av befogenheterna på en allmän nivå och utgående från meddelandena om utvärderingarna är det inte möjligt att dra några slutsatser om i vilken utsträckning de påföljdsavgifter som dataskyddsförordningen möjliggör har främjat iakttagandet av bestämmelserna i EU:s medlemsstater. Det är också möjligt att den förebyggande effekten av hotet om påföljder i enlighet med dataskyddsförordningen märks först på längre sikt med hänsyn till att de publicerade besluten om påföljdsavgifter också får konsekvenser. Utgående från existerande rättspraxis är det svårt att undersöka om mängden förseelser skulle vara större utan bestämmelserna om påföljdsavgifter. Utgående från kommissionens senare meddelande kan man dock observera att tillsynsmyndigheternas korrigerande befogenheter som helhet har använts och också påföljdsavgifter påförts aktivare än tidigare ([COM\(2024\) 357 final](#), s. 5–6). I skenet av meddelandena har befogenheterna enligt den allmänna dataskyddsförordningen som helhet effektiviserat tillsynssystemet. I kommissionens meddelanden gjordes dock ingen bedömning huruvida konsekvenserna av påföljdsavgifterna har varit sådana som de bedömts i den konsekvensbedömning som har bifogats kommissionens förslag. I samband med den första utvärderingen konstaterade kommissionen också att påföljdsavgifterna, liksom förbudet att behandla personuppgifter, kan ha lika stor eller större skrämmande effekt än böter. (Kommissionens meddelande [COM\(2020\) 264 final](#), s. 6). I Europa har man i enstaka vetenskapliga publikationer gjort bedömningar av hur effektiva påföljdsavgifterna är som sanktionslag. För dataskyddsförordningens del finns

det dock ingen sådan utredning tillgänglig som grundar sig på ett tillräckligt omfattande statistiskt material, som täcker praxis innan dataskyddsförordningen trädde i kraft och efter den tidpunkten. Därför görs bedömningen av hur effektiva påföljdsavgifterna är på allmän nivå också i det här förslaget.

De administrativa påföljdernas effekt bygger bland annat på storleken på den sanktionsrisk som förverkligas i den administrativa tillsynen och på att tillräckligt kännbara påföljder påförs tillräckligt snabbt. (JM:s publikation 52/2018, s. 24). Risken för att bli fast påverkar också effektiviteten (Gr UU 9/2018 rd, s. 4.) Utgångspunkten är att såväl de föreslagna administrativa påföljdsavgifterna som de redan gällande straffrättsliga påföljderna kan anses ha effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. I enlighet med kommissionens konsekvensbedömning kan man dock anta att också det övervaknings- och påföljdssystem i anslutning till dataskyddslagstiftningen som gäller myndigheterna som helhet skulle bli mer effektivt om tillsynsmyndigheten i samband med de tillsynsåtgärder som riktas mot myndigheten när den noterar en överträdelse samtidigt vid behov kunde påföra en påföljdsavgift i stället för eller samtidigt med andra åtgärder. Tillsynsmyndigheten har i allmänhet de bästa förutsättningarna att göra en helhetsbedömning av ärendet. I skenet av förundersökningen verkar det också som att majoriteten av myndigheternas förseelser eller försummelser har framkommit i samband med dataombudsmannens tillsyn.

I Finland har en administrativ påföljdsavgift allmänt ansetts vara en påföljd som tillämpas i sista hand för de mest allvarliga överträdelserna. Med beaktande av de villkor för påförandet av en sanktionsavgift som anges i artikel 83 i dataskyddsförordningen, kan tröskeln för påförandet av en sådan vara lägre än villkoren för en gärning som är en förutsättning för straffrättsliga åtgärder eller för straffbarhet i fråga om försummelse. Här inverkar även det att man inte behöver kunna visa på någon enskild person som är ansvarig för överträdelsen.

I Finland kan man i nuläget inte påföra en myndighet i egenskap av organisation en administrativ påföljdsavgift i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen, men inte heller någon alternativ straffrättslig påföljd. Också det att strafflagens bestämmelser om de straff som ska utdömas vid brott mot tjänsteplikt inte gäller för personer som är tillsvidareanställda vid myndigheten i arbetsavtalsförhållande, orsakar en ojämlig fördelning av det straffrättsliga ansvaret. I vissa fall kan andelen personal i arbetsavtalsförhållande vara stor. Till exempel Valtori, som nämns ovan, har en verkställande direktör som är i tjänsteförhållande vid servicecentret. Servicecentrets övriga personal är dock anställd i arbetsavtalsförhållande. På verkställande direktörens ställföreträdare tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när han eller hon fungerar som ställföreträdare för verkställande direktören.

I skenet av det som konstaterats ovan skulle enbart det att man genom lagändringar möjliggör en påföljd med karaktären av en sanktion, antingen administrativ eller straffrättslig, som riktar sig mot myndigheten i egenskap av organisation, tveklöst ha en preventiv effekt när det gäller att förhindra överträdelser och göra påföljdssystemet som helhet med effektivt. Hotet om en påföljdsavgift kan generellt leda till att den offentliga sektorns personuppgiftsansvarigas och personuppgiftsbiträdens verksamhet ordnas på ett sådant sätt att den beaktar kraven i dataskyddslagstiftningen. Den förebyggande effekten på organisationsnivå ökas av att de gärningar eller försummelser som innebär brott mot dataskyddslagstiftningen ofta sker inom organisationens verksamhet och den gällande straffrättsliga påföljdsregleringen möjliggör inte något straffansvar för myndigheten som organisation. I stället för att man i fråga om försummelser i anslutning till organisationens verksamhet strävar efter att visa att en enskild person är ansvarig, kan påföljden påföras i ett administrativt förfarande som är en del av behandlingen av det tillsynsärende som dataombudsmannen behandlar. Även det att myndigheterna förutom av den nuvarande blankoregleringen, som gäller tjänstebrott, eller i

stället för den omfattas av mer detaljerade och noggrant avgränsade bestämmelser om vilka försummelser av skyldigheter som är straffbara på samma sätt som den privata sektorn kunde förbättra regleringens preventiva effekt.

Redan nu ställer den övriga lagstiftningen sådana krav på myndigheter och tjänstemän, som i praktiken innebär att brott mot dataskyddslagstiftningen kan bli straffbart också som brott mot tjänsteplikten. Ett påföljdssystem som bygger på straffrättsligt och tjänstemannarättsligt ansvar är tveklöst effektivt när det vid förseelsen är fråga om en enskild tjänsteinnehavares ansvar och det är möjligt att påvisa vem som är den ansvariga. I Finland har de situationer då enskilda tjänstemän påförts påföljder för brott mot dataskyddslagstiftningen dock företrädesvis dominerats av situationer av s.k. snokande i register. Dessa situationer hör inte till tillämpningsområdet för dataskyddsförordningens reglering av sanktionsavgifterna. Däremot har påföljder bara sällan påförts i andra situationer. Fall av snokande i register hör också till de enskilda tjänsteinnehavarnas ansvar såvida inte den personuppgiftsansvarige genom sitt agerande eller sina försummelser särskilt har möjliggjort det, till exempel genom dålig övervakning eller bristande instruktioner.

Utgångspunkten är att den föreslagna regleringen inte ska påverka det att en tjänsteinnehavare fortsättningsvis ska kunna hållas ansvarig för sina försummelser som gäller dataskyddet, i synnerhet i en situation där man kan visa att försummelsen tydligt beror på den enskilda tjänsteinnehavarens uppsåtliga tjänstebrott eller tjänstebrott av oaktsamhet. Den påföljdsavgift som ska påföras myndigheten för en försummelse som den personuppgiftsansvarige (eller personuppgiftsbiträdet) är ansvariga för kommer knappast att ha en begränsande inverkan på tjänstemannens ansvar för att tjänsteåtgärderna är lagliga. I rättspraxis har man fastslagit att man genom kriminalisering av dataskyddsbrott och tjänstebrott värnar om olika skyddsintressen. På motsvarande sätt kan man anse att syftet med den administrativa påföljdsavgiften är att värna om ett annat skyddsintresse än det som skyddas genom kriminaliseringen av dataskyddsbrott och tjänstebrott. Straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål har också utarbetats så att det egentligen inte finns någon överlappning mellan tillämpningen av påföljdsavgifterna.

Att en straffrättslig påföljd riktas mot en enskild tjänsteinnehavare kan, även om personen är i ledande ställning, också te sig som en rentav ogrundat sträng påföljd för att man inom myndigheten har brutit mot de skyldigheter som ankommer på en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde. De skyldigheter i fråga om informationssäkerhet som föreskrivs i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål och övriga skyldigheter som gäller organisationen hör primärt till den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet och totalansvaret för att de följs åligger den personuppgiftsansvarige. Även om man med fog kan ålägga personer i ledande ställning inom en myndighet eller andra tjänsteinnehavare straffrättsligt tjänsteansvar för att se till att skyldigheterna enligt dataskyddslagstiftningen följs, är det i praktiken bara möjligt att genomföra dataskyddslagstiftningens krav som relaterar till informationssystemens informationssäkerhet om tillräckliga resurser har reserverats för detta. De föreslagna bestämmelserna förbättrar därmed parallellt med påföljdssystemets förebyggande effekt och effektivitet också systemets ändamålsenlighet och rimlighet.

Samtidigt kan man också ifrågasätta den förebyggande naturen hos en administrativ påföljdsavgift för myndigheter. Administrativa påföljdsavgifter är en påföljd av straffnatur som riktas mot tillgångarna. Tanken med de administrativa påföljdsavgifterna i enlighet med dataskyddsförordningen är att en påföljdsavgift som fastställs baserat på omsättningen eller vars belopp i övrigt är högt förhindrar överträdelser i syfte att få ekonomisk vinning. En kännbar sanktion i form av pengar som riktas sig mot företagets tillgångar gör att man inte får någon ekonomisk nytta av att bryta mot dataskyddslagen. En myndighet har endast sällan motsvarande

egendom eller egna tillgångar. I stället består myndighetens medel av offentliga anslag och syftet med myndighetens verksamhet är inte ekonomisk vinst. Det är dock inte uteslutet att myndigheten samtidigt strävar efter inbesparingar genom att den vid exempelvis anskaffning av ett informationssystem är flexibel gällande hur väl enskilda dataskyddskrav uppfylls. Sanktionsavgifternas effekt kan ifrågasättas i synnerhet i sådana fall då det inte är möjligt att betala påföljdsavgiften från de anslag eller någon annan finansiering som anvisats för den personuppgiftsansvarige eller hänföra den till det ekonomiska konto som den personuppgiftsansvarige använder. Sådana fall är dock sällsynta.

För myndigheternas del beror påföljdsavgifternas förebyggande effekt snarare mer allmänt på hotet om en sanktion och det dåliga rykte som en påförd påföljd orsakar samt de svårigheter som påföljdsavgiften genom sina budgetkonsekvenser kan orsaka för myndighetens funktion och skötseln av dess uppgifter. En sanktion som riktar sig mot myndighetens anslag hindrar inte skötseln av myndighetens uppgifter på samma sätt som ett behandlingsförbud, men kan göra det svårare att t.ex. få informationssystemen uppdaterade i enlighet med dataskyddslagstiftningen. Hotet om påföljdsavgift kan generellt främja efterlevnaden av lagstiftningen, men i vissa fall kan det också fördröja processen att få informationssystemet eller praxis lagenliga. Generellt kan man anse att administrativa påföljdsavgifter även för myndigheternas del kan fungera allmänpreventivt och effektivt via tillsynen, risken för att åka fast och ett snabbare fastställande av påföljden än via en straffrättslig process.

I EU:s övriga medlemsstater har besluten om påförande av påföljdsavgifter inom den offentliga sektorn ofta varit förknippade med försummelse med dataskyddsförpliktelse, eller till exempel brister i rättsgrunden för behandling av personuppgifter eller brott mot skyldigheter gällande den registrerades rättigheter. ([GDPR Enforcement Tracker](#), årsrapport 2025). Förseelser mot dessa skyldigheter som helhet framträder också i tillsynsmyndigheternas beslut (COM(2024) 357 final, s. 6). I Sverige, där tillämpningsområdet för påföljdsavgifterna långt motsvarar det som föreslås i denna proposition verkar det som om påföljdsavgifterna baserat på myndigheternas avgöranden för det mesta gäller bristfälliga tekniska och organisatoriska åtgärder för tryggheten av datasäkerheten, men det finns också enstaka exempel på bristfällig grund för behandling eller brott mot de allmänna behandlingsprinciperna samt brott mot skyldigheten att informera de registrerade. I Sverige verkar det som om de typiska påföljdsavgifter som påförs inom den privata sektorn gäller samma skyldigheter som inom den offentliga sektorn. Det har dock relativt sällan påförts administrativa påföljdsavgifter på myndigheter som helhet. Trots att myndigheterna i Finland har fått anmärkningar i situationer som gäller flera olika lagstiftningshelheter finns det också exempel på brott mot datasäkerhetsskyldigheterna bland dataombudsmannens avgöranden. För den offentliga sektorn har dessutom försummelse med att göra anmälningar om säkerhetsintrång i personuppgifterna varit en allmän av dataombudsmannen vidtagen åtgärd. (se närmare avsnitt 1.1)

Med beaktande av observationerna ovan och de bedömningar av konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen som presenterats i remissresponsen kan de föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifter ha en förebyggande effekt i den utsträckning som det är fråga om försummelse med de tekniska och organisatoriska datasäkerhetsskyldigheterna. I flera utlåtanden har respondenterna lyft fram att hotet om påföljdsavgifter kan leda till mer försiktighet än tidigare vid exempelvis utvecklingen av informationssystem. Det faktum att det allmänt taget sällan har påförts påföljdsavgifter på myndigheter i EU:s medlemsstater kan stöda bedömningen av att lagstiftningen är förebyggande.

I skenet av den tillgängliga informationen är den förebyggande effekten av administrativa påföljdsavgifter för myndigheternas del i förhållande till de i nuläget tillgängliga befogenheterna, dock osäker. Detta beror i synnerhet på att myndigheternas verksamhet är

reglerad i lag samt på myndighetsspecifika skillnader. I skenet av förhandsutredningen finns det tills vidare inga tecken på att myndigheterna inte skulle ha korrigerat sina förfaranden och system i enlighet med de avgöranden som gäller dem eller att de inte skulle ha följt dataombudsmannens föreskrifter. Av förutredningen är det inte heller möjligt att dra slutsatsen att det bland myndigheternas överträdelser skulle förekomma en betydande mängd särskilt allvarliga överträdelser. I skenet av de tillsynsåtgärder som riktar sig mot myndigheterna är det således inte möjligt att dra några säkra slutsatser om huruvida påföljdsavgifterna skulle förändra läget i förhållande till de åtgärder som för närvarande står till förfogande. Såsom Europeiska kommissionen på ett allmänt plan bedömt kan ett skadat rykte till följd av en anmärkning eller ett åläggande av dataombudsmannen också i myndigheternas verksamhet ha liknande eller till och med effektivare konsekvenser. En mer detaljerad bedömning av de preventiva effekterna förutsätter ett mer omfattande material än rättspraxis, såsom statistik, för att klarlägga på vilket sätt de administrativa påföljderna har påverkat i andra motsvarande fall, såsom efterlevnaden av upphandlingslagen.

Utöver påföljdssystemets preventiva effekter är de mest centrala eller rentav ännu viktigare motiveringarna för ett utvidgande av de administrativa påföljderna till att också gälla myndigheter aspekter som anknyter till ett effektivt verkställande av EU-rätten. Det väsentliga är att tillsynsmyndigheterna för dataskyddet som helhet har tillgång till ett tillräckligt stort utbud av tillvägagångssätt, inklusive möjligheten att överväga påföljder och påföra påföljder. Den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning innehåller dessutom uttryckliga sanktionsskyldigheter mot förseelser mot vad som föreskrivits i dem också i de fall då en administrativ påföljdsavgift inte kan tillämpas. Det att det inte är möjligt att i efterhand rikta en straffrättslig eller administrativ påföljd som har karaktären av ett straff mot myndighetens organisation kan göra tillsynen och effekten av påföljderna svagare. Det här gäller särskilt i de fall där det i organisationen inte är möjligt att påvisa någon enskild person som är ansvarig för överträdelsen.

4.2.8 Konsekvenser för skyddet för privatlivet och personuppgifter

4.2.8.1 Lagändringar som gäller påföljder

Utvidgningen av regleringen om administrativa påföljdsavgifter till att omfatta myndigheter skulle särskilt stärka skyddet för privatlivet och personuppgifter. Överträdelser och oenhetliga bestämmelser kan försvaga förtroendet för behandlingen av registrerade personuppgifter (Impact Assessment, s. 25–26). De föreslagna lagändringarna kan stärka de registrerades förtroende för myndigheternas verksamhet, då också en myndighet som begått försummelser påförs en effektiv påföljd på samma villkor som personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn.

Det finns å sin sida också på samma sätt osäkerhetsfaktorer om omfattningen av de stärkande konsekvenserna på de föreslagna bestämmelserna för dataskyddet som för de förebyggande konsekvenserna och konsekvenserna för informationssamhället. Bestämmelserna har en allt mer stärkande effekt på konsekvenserna ju mer de leder till att myndigheterna blir noggrannare och försiktigare. Även dessa konsekvenser varierar mellan myndigheterna och bestämmelserna leder inte till nya dataskyddsförpliktelser.

De positiva konsekvenserna för skyddet för privatlivet och personuppgifter följer i synnerhet av att påföljdssystemet blir mer heltäckande. För tillfället är det straffrättsliga påföljdssystemet inte fullt heltäckande eftersom bestämmelserna om brott mod tjänsteplikten inte gäller personer som står i anställningsförhållande till offentligt rättsliga samfund. Dessutom kan en myndighetsorganisation tills vidare inte påföras påföljder av straffkaraktär i efterhand för

överträdelser av dataskyddslagstiftningen. Trots att i synnerhet försummelse av tjänsteplikt är en synnerligen täckande brottsrubricering och brott mot dataskyddslagstiftningen i princip samtidigt kan vara brott mot tjänsteplikten, är det skydd mot överträdelser som det straffrättsliga påföljdssystemet erbjuder den registrerade i skenet av rättspraxis tämligen begränsat.

Genom att utvidga regleringen om påföljdsavgifter till att omfatta myndigheter och offentliga organ skapas ett enhetligare påföljdssystem i Finland i fråga om dataskyddslagstiftningen. Enbart genom att komplettera straffbestämmelserna så att de också omfattar brott som gäller försummelse av tjänsteplikt kan inte motsvarande effekter uppnås, eftersom de försummelser som avses i dataskyddsförordningen inte uttryckligen kriminaliseras i de bestämmelser i strafflagen som nämns i straffbestämmelserna. Trots att bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i strafflagen i nuläget också kan tillämpas utan uttrycklig hänvisningsbestämmelse, finns det knappast någon nyare rättspraxis som rör brott mot tjänsteplikt när det gäller dataskydd. Ändringen stärker således också den registrerades rättigheter.

Ändringarna motsvarar målen om en enhetlig dataskyddsnivå i hela EU enligt EU-regleringen och kommissionens konsekvensbedömning. När det gäller förslaget om administrativa sanktionsavgifter tog kommissionen i sin konsekvensbedömning av dataskyddsförordningen hänsyn till att det straffrättsliga påföljdssystemet i fråga om dataskydd inte hade harmoniserats och straffskalan varierade i de medlemsstater där påförandet av straffrättslig sanktionsavgift var möjligt (Impact Assessment, s. 126). Alla EU:s medlemsstater utvidgade dock inte påföljdsregleringen att gälla myndigheter. Därmed är förslagets förenhetligande konsekvenser för den registrerades rättsskydd på EU-nivå ringa.

4.2.8.2 Begränsningar i skyldigheten att informera om personuppgiftsincidenter

De begränsningar som föreslås i den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om en personuppgiftsincident har konsekvenser för skyddet för privatlivet och personuppgifter. Informerandet av den registrerade syftar till att minska de skador som orsakas av en personuppgiftsincident. Syftet med informationen är att ge den registrerade möjlighet att vidta åtgärder som lindrar skadorna, såsom att anmäla ett frivilligt kreditförbud eller byta lösenord till webbtjänster. Via informationen kan den registrerade också få vetskap om ett brott som riktar sig mot personen och vidta de åtgärder som behövs. Till följd av begränsningarna av den personuppgiftsansvariges informationsskyldighet försämras den registrerades möjligheter att skydda sig mot de skadliga konsekvenserna av en personuppgiftsincident, eftersom informationen kan senareläggas, begränsas eller utelämnas när de föreslagna förutsättningarna för begränsning uppfylls.

Konsekvenserna för skyddet för privatlivet och personuppgifter är en följd av de åtgärder som är nödvändiga och proportionella för att säkerställa intressena och rättigheterna enligt artikel 23.1. Begränsningarna är nödvändiga eftersom informationen till den registrerade om en personuppgiftsincident ger den registrerade uppgifter om personuppgiftsincidentens natur, konsekvenser och åtgärder som vidtagits till följd av incidenten på ett sätt som i vissa fall kan ha konsekvenser för t.ex. åtgärder som gäller den nationella säkerheten eller förebyggande och utredning av brott. Informerandet av den registrerade kan i vissa fall också försvaga den registrerades egna eller andra personers rättigheter.

Begränsningarna främjar skyddet för privatlivet och personuppgifter i situationer där informerandet av den registrerade begränsas på grundval av äventyrandet av en annan persons motsvarande rätt. Sådana konsekvenser följer i synnerhet av att man till en person som blivit föremål för en personuppgiftsincident i enlighet med de föreslagna bestämmelserna inte lämnar

ut sådan information som kan äventyra en annan persons skydd för privatlivet och personuppgifter.

Som en skyddsåtgärd tillämpas på begränsningarna också en skyldighet att informera den registrerade om orsakerna till begränsningen, om detta inte äventyrar begränsningens syfte. När det gäller konsekvenserna för skyddet för privatlivet och personuppgifter har de föreslagna begränsningarna inga konsekvenser för den personuppgiftsansvariges skyldighet att i enlighet med artikel 33 i den allmänna dataskyddsförordningen anmäla en personuppgiftsincident till dataombudsmannen. Dataombudsmannen ska således med stöd av de direkt tillämpliga bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen få information om alla situationer där de personuppgiftsansvariga tillämpar de föreslagna begränsningsgrunderna för informationsskyddet.

4.2.9 Konsekvenser för skyddet för andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

4.2.9.1 Lagändringar som gäller påföljder

De brister som finns i täckningen hos det påföljdssystem som gäller myndigheter orsakar också risker för kränkningar mot skyddet för andra grundläggande fri- och rättigheter än skyddet för privatlivet och personuppgifter. Genom att utvidga bestämmelserna om påföljd till att omfatta myndigheter kan dessa risker minskas. Trots att syftet med de föreslagna bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter i synnerhet är att förhindra överträdelse av dataskyddsförordningen i myndighetsverksamhet, främjar bestämmelserna samtidigt god förvaltning och rättssäkerhet.

De administrativa påföljdsavgifterna ger ändå ett exceptionellt starkt skydd för skyddet för privatlivet och personuppgifter. Administrativa påföljdsavgifter som gäller myndigheterna utan undantag skulle innebära risker för hur myndigheterna sinsemellan avväger dessa rättigheter mot andra konkurrerande grundläggande fri- och rättigheter. Enligt grundlagsutskottets bedömning leder hotet om påföljdsavgift för myndigheter i synnerhet till risker för att myndigheterna utan grund lägger större vikt vid skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter i förhållande till offentlighetsprincipen. Genom den begränsning som föreslås i regeringens proposition, enligt vilken påföljdsavgift inte kan påföras i sådana situationer där det handlar om att samordna kraven på handlingars offentlighet och kraven på dataskydd, förhindrar man att bestämmelserna eventuellt inskränker offentligheten, i synnerhet i oklara situationer.

Skyddet för personuppgifter kan i princip ges större vikt också i förhållande till andra konkurrerande grundläggande fri- och rättigheter eller andra vägande samhällliga intressen som gäller myndighetens lagstadgade uppgift. Riskerna för skyddet för andra grundläggande fri- och rättigheter är ändå inte lika direkta som för offentlighetsprincipen, med beaktande av myndigheternas lagstadgade skyldighet att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett avvägande av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätts också i situationer där skyddet för privatlivet och personuppgifter begränsas genom bestämmelser i lag. Om sådana begränsningar föreskrivs det exempelvis i lagstiftningen om socialvård och i lagstiftningen om behöriga myndigheter i brottmål, och de hänför sig till situationer där också andra begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samtidigt kan vara aktuella. Begränsningarna har vanligen motiverats med något annat vägande samhällligt intresse eller skydd för andra rättigheter, såsom barnets bästa eller behovet att skydda intressen i en förundersökning.

Det förbud att behandla personuppgifter som redan är tillgängligt för dataombudsmannen har i princip mer märkbara konsekvenser för skötseln av en myndighets uppgifter än en administrativ påföljdsavgift, som i sig inte förhindrar t.ex. användningen av informationssystem. Det kan ändå inte helt uteslutas att en påföljdsavgift eller hotet om en sådan kan ha konsekvenser för en myndighets skötsel av sina lagstadgade uppgifter. I synnerhet hotet om en högre påföljdsavgift kan påverka en myndighets verksamhet, trots att myndigheten i princip inte kan underlåta att sköta sina uppgifter. Det kan t.ex. påverka arbetet med att utveckla myndighetens system. Samtidigt kan också konsekvenserna av detta vara önskade och förenliga med målet. Ifall påföljdsavgiften begränsar eller förhindrar skötseln av en myndighets uppgifter, kan påföljdsavgiften ha konsekvenser för tryggheten av god förvaltning och rättssäkerhet. I regeringens proposition föreslås det att dessa konsekvenser förebyggs genom att maximibeloppet för påföljdsavgiften anpassas till myndighetens storlek och ekonomiska ställning. Maximibeloppet för påföljdsavgiften föreslås också vara betydligt lägre än de maximibelopp för påföljdsavgifter som påförs inom den privata sektorn.

Genom att utvidga de administrativa påföljdsavgifterna till att omfatta myndigheter och offentliga organ ges personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den offentliga och den privata sektorn en sinsemellan jämlik ställning i rättssystemet till den del det är fråga om påföljder som påförs till följd av överträdelse. I nuläget kan påföljder endast påföras organisationer inom den privata sektorn utan att organisationen behöver påvisa den enskilda person som är ansvarig för överträdelsen. Konsekvenserna för jämlikheten är dock begränsade, med beaktande av myndigheters grundlagsenliga särställning.

Tydligast avhjälper ändringen det missförhållande som råder i fråga om myndigheter i förhållande till privata aktörer med offentliga förvaltningsuppgifter, då dessa privata aktörer sköter samma eller liknande uppgifter som myndigheten. Privata aktörer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift kan redan med stöd av gällande bestämmelser påföras en påföljdsavgift, vid sidan av det straffrättsliga tjänsteansvar som eventuellt hör till uppgiften. I enlighet med de föreslagna bestämmelserna omfattas sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter av samma maximibelopp för påföljdsavgifter som myndigheter till den del som behandlingen av personuppgifter anknyter till skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt omfattas dessutom av ett undantag i tillämpningsområdet för påföljdsavgifter, vilket gäller samordningen av skyddet för personuppgifter och handlingars offentlighet. Genom dessa förslag säkerställs en jämlik behandling av alla aktörer som representerar den offentliga förvaltningen. Genom ändringen korrigeras också det missförhållande där en privat aktör som behandlar personuppgifter för en myndighets räkning, till skillnad från en myndighet som är personuppgiftsansvarig, kan påföras en administrativ påföljdsavgift för överträdelse av bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Eftersom myndigheter i egenskap av organisationer genom ändringen kan ställas till svars för överträdelse av dataskyddslagstiftningen, stärker ändringen dessutom tjänsteinnehavarnas rättssäkerhet i situationer där en eller flera enskilda tjänsteinnehavare enligt gällande lag tvingas stå till svars för försummelse av organisationens skyldigheter.

4.2.9.2 Begränsningar i skyldigheten att informera om personuppgiftsincidenter

Enligt de föreslagna bestämmelserna kan informerandet om en personuppgiftsincident till den registrerade begränsas i situationer där lämnandet av information kan skada den nationella säkerheten, försvaret eller allmän ordning och säkerhet eller försvåra förebyggande eller utredning av brott. Om en registrerad t.ex. informeras om en personuppgiftsincident på ett sätt som äventyrar utredningen av ett brott, kan detta medföra risker för kränkning av skyddet för andra grundläggande fri- och rättigheter än privatlivet och personuppgifter. Sådana andra

grundläggande fri- och rättigheter är i synnerhet rättigheterna för målsägare i brott och brottsoffer samt de misstänkta rätt till behandling av brottmålet utan obefogat dröjsmål.

Informationsskyldigheten kan också begränsas om lämnandet av informationen kan medföra allvarlig fara för den registrerades hälsa eller vård eller för den registrerades eller någon annans rättigheter. Lämnandet av information om en personuppgiftsincident till en registrerad kan äventyra t.ex. barnets bästa i situationer där barnet är registrerat i samband med ett barnskyddsärende och anmälan förutsätter att informationen om personuppgiftsincidenten med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå lämnas till barnets vårdnadshavare. Om en vårdnadshavare informeras om en personuppgiftsincident som gäller t.ex. uppgifter om en barnskyddsanmälan som gjorts på grund av omständigheter inom familjen, kan barnskyddets syfte äventyras i situationer där behövliga åtgärder ännu inte vidtagits med anledning av barnskyddsanmälan. Informationen om en personuppgiftsincident kan äventyra tillgodoseendet av barnets bästa och t.ex. riskera att barnets hälsa eller välbefinnande äventyras.

En senareläggning eller utelämnning av informationen om en personuppgiftsincident främjar således de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De föreslagna begränsningarna i informationsskyldigheten främjar bl.a. de ovan nämnda rättigheterna som rör straffprocessen och barnets rättigheter. Syftet med de föreslagna grunderna för begränsning av informationsskyldigheten är att säkerställa ett proportionerligt tillgodoseende av intressena och rättigheterna för dem som skyddas på dessa grunder.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Val av påföljdssystem

5.1.1.1 Bevarande av nuläget

Det gällande påföljdssystemet för myndigheter och offentliga organ baserar sig på straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål. De administrativa påföljdsavgifter som gäller myndigheter ska i princip basera sig på ett behov av att korrigera brister eller effektivisera påföljdssystemet. Vid sidan av ett påföljdssystem som bygger på administrativa påföljdsavgifter har man som alternativa handlingsvägar granskat möjligheten att bevara nuläget som det är och att komplettera de straffrättsliga påföljdsbestämmelserna till behövliga delar. Ett bevarande av nuläget (det s.k. nollalternativet) innebär i praktiken att man för myndigheternas del fortsätter att tillämpa de straff som baserar sig på personligt straffrättsligt ansvar på överträdelse av dataskyddslagstiftningen. Enligt de gällande bestämmelserna i strafflagen är samfundsbot inte en möjlig påföljd för överträdelse av dataskyddslagstiftningen.

Ett bevarande av det gällande påföljdssystemet stöds av de aspekter som framgår av tolkningspraxis avseende grundlagen, i synnerhet principen om förvaltningens lagbundenhet och tjänstemännens omfattande straffrättsliga och administrativa tjänsteansvar och skadeståndsansvar. Det krav på lagbundenhet vid utövning av offentlig makt som avses i grundlagen innebär att utövning av offentlig makt ska bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Myndigheternas verksamhet regleras av en betydande mängd annan lagstiftning, där det t.ex. föreskrivs i detalj om myndighetens uppgifter och befogenheter med anledning av det ovan nämnda kravet i grundlagen. För att säkerställa efterlevnaden av lagen har det skapats ett särskilt system för övervakning av tjänsteansvar och laglighet. En förvaltningsklagan kan anföras över en myndighets verksamhet till en högre

myndighet och myndigheternas förfarande är dessutom föremål för den högsta laglighetsövervakningen. I princip täcker laglighetsövervakningen tillsynen över efterlevnaden av dataskyddslagstiftningen. Myndigheterna som helhet är således föremål för en mer heltäckande tillsyn än behandlingen av personuppgifter inom den privata sektorn. Dessutom ska myndigheter i all sin verksamhet främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Trots att den privata sektorn i nuläget i vissa situationer regleras till och med noggrannare än myndigheternas verksamhet, befinner sig myndigheterna i en betydande särställning till följd av grundlagen.

Trots att dataombudsmannens befogenheter i nuläget inte omfattar påförande av administrativa påföljdsavgifter för myndigheter och offentliga organ, har dataombudsmannen tillgång till andra korrigerande befogenheter. Utöver de rättsmedel för de registrerade som följer av den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen avseende brottmål gentemot alla personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden har de registrerade möjlighet att söka ändring i förvaltningsbeslut som fattats av en myndighet. Myndigheterna kan därför med fog anses befinna sig i en särställning i förhållande till privata personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden. Grundlagsutskottet bedömer också i sitt utlåtande om förslaget till dataskyddslag (GrUU 14/2018 rd) att rättsordningen ställer andra specialkrav på den offentliga förvaltningen vilka för sin del motiverar en legislativ lösning där administrativa påföljdsavgifter inte påförs myndigheter.

Även om de ovan nämnda konstitutionella aspekterna inte i sig utgör något hinder för att utvidga de administrativa påföljdsavgifterna till att gälla myndigheter, ger budgetbundenheten i myndigheternas verksamhet upphov till flera frågor som leder till att det i den föreslagna lagstiftningen oundvikligen behövs ett antal legislativa lösningar som avviker från den privata sektorn. Myndigheter är sällan självständiga juridiska personer. De har i allmänhet inte heller någon egen förmögenhet eller egna tillgångar, med vissa undantag. För de statliga myndigheternas del riktas påföljden t.ex. mot statens medel. På grund av detta blir den förebyggande effekten av administrativa påföljdsavgifter annorlunda för myndigheternas del, och i vissa sällsynta fall kan man ifrågasätta den förebyggande effekten. Det faktum att de administrativa påföljdsavgifterna för myndigheterna i de flesta fall riktar sig mot samma medel som också används för skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter, innebär risk för att en enskild påföljdsavgift avsevärt kan äventyra skötseln av myndighetens uppgifter. Budgetbundenheten i myndigheternas verksamhet är den främsta aspekten som talar för att bevara nuläget.

Ett bevarande av det gällande straffrättsliga påföljdssystemet för överträdelse av dataskyddslagstiftningen skulle säkerställa att de ovan nämnda riskerna inte uppstår. Bedömningen av nuläget ovan lyfter ändå fram brister i omfattningen på de gällande bestämmelserna. Den tydligaste bristen är att bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt inte gäller offentligt anställda personer i arbetsavtalsförhållande. Det faktum att straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål inte hänvisar till bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i strafflagen kan medföra oklarheter gällande deras tillämplighet. Den uttryckliga sanktionsplikten för förseelser mot dataskyddslagstiftningen gäller alla personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden oberoende av deras juridiska karaktär. Detta krav ska uppfyllas utöver det att dataombudsmannen ska ha korrigerande befogenheter i enlighet med dataskyddslagstiftningen, såsom möjlighet att ge varning eller anmärkning. I skenet av rättspraxis kan effektiviteten i påföljdssystemet bli lidande på grund av att påföljder inte kan påföras organisationer. Det kommer inte på fråga att enbart bevara nuläget, utan lagändringar behövs. För att säkerställa att påföljdssystemet är tillräckligt omfattande kan man antingen tillämpa lagändringarna om administrativa påföljdsavgifter eller preciseringar av de straffrättsliga straffbestämmelserna.

5.1.1.2 Precisering av de straffrättsliga straffbestämmelserna

I regeringens proposition föreslås det att straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål preciseras genom att det till dem fogas hänvisningar till bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i strafflagen. Genom dessa hänvisningar säkerställs det att det inte råder någon oklarhet om tillämpligheten hos dessa bestämmelser i strafflagen på fall av överträdelse av dataskyddslagstiftningen när förutsättningarna för gärningens eller försummelsens straffbarhet i övrigt uppfylls. Samtidigt korrigeras den brist i dataskyddslagen avseende brottmål som anknyter till att de bestämmelser i strafflagen som straffbestämmelserna hänvisar till handlar om andra gärningar och försummelser än dem som gäller dataskyddslagstiftningen. Vid justitieministeriet pågår dessutom en separat bedömning av bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar ([OM060:00/2021](#)). I projektet i fråga har man fäst uppmärksamhet vid att bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt inte gäller offentligt anställda i arbetsavtalsförhållande. Projektet pågår dock fortfarande och det är för tidigt att utifrån det ta ställning till en precisering av strafflagen. Det gällande påföljdssystemets brister när det gäller den materiella och personrelaterade omfattningen kan korrigeras genom relativt små ändringar i det fall att man skulle bevara det påföljdssystem som bygger på personligt straffrättsligt ansvar.

Av den beskrivning och bedömning av nuläget som ges ovan framgår dock att nästan inga straffrättsliga domar för överträdelse av dataskyddslagstiftningen har meddelats tjänsteinnehavare eller andra personer som sköter en offentlig uppgift. Undantag utgör fall av obehörig registeranvändning. Det kan finnas många orsaker till detta, exempelvis att tröskeln för att ett straffrättsligt ansvar ska uppstå är hög. Dessutom har få åtal som anknyter till i synnerhet registerföringen vunnit bifall. Trots att det i Finland också är möjligt att tillämpa kollegialt ansvar så att i princip alla de tjänsteinnehavare som deltagit i beslutsfattandet kan ställas till svars för ett lagstridigt beslut, finns det tills vidare ingen rättspraxis för ett sådant fall när det gäller dataskyddslagstiftningen. Handlingar eller försummelser som rör tillämpningen av dataskyddslagstiftningen anknyter inte nödvändigtvis till något kollektivt beslut, t.ex. ett beslut som fattats av ledningsgruppen. Bestämmelser som kompletterar straffbestämmelserna kan behövas för att säkerställa att det straffrättsliga påföljdssystemet fungerar bättre med tanke på överträdelser som gäller dataskyddslagstiftningen. Systemets nuläge medför risker för att myndighetsorganisationen inte med säkerhet alltid kan påvisa de tjänsteinnehavare som bär ansvar för överträdelsen. Ur rättspraxis perspektiv kan sådana risker förekomma exempelvis om bestämmelserna och organisationens interna dokument är otydliga eller ansvaren är otydligt fördelade.

Bestämmelser som eventuellt kan effektivisera påföljdssystemet kan t.ex. vara sådana som ålägger den personuppgiftsansvariges ledning liknande skyldigheter som de skyldigheter som ålagts informationshanteringsenheter i 4 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Till den del som myndigheter samtidigt är personuppgiftsansvariga och informationshanteringsenheter följer av nämnda paragraf redan flera skyldigheter som kan vara av betydelse också för skyldigheterna avseende dataskydd. En myndighet som är personuppgiftsansvarig har också möjlighet att t.ex. i arbetsordningen eller förvaltningsstadgarna försäkra sig om att de ansvarsområden med tillhörande uppgifter som anknyter till registerföringen fördelas exakt och tydligt inom myndigheten. Med tanke på allokeringen av tjänsteansvar skulle det vara säkrast att klargöra ledningens ansvar genom bestämmelse i lag, men i skenet av rättspraxis kan också organisationens interna handlingar användas som stöd för tillämpningen och tolkningen av lagens bestämmelser. När det gäller en eventuell bestämmelse i lag bör man dessutom försäkra sig om att den är möjlig i skenet av den allmänna dataskyddsförordningen och inte överlappar med andra bestämmelser i lag.

De ovan nämnda preciseringarna kan behövas oavsett om de administrativa påföljdsavgifterna utvidgas till att omfatta myndigheter eller inte. Trots att rollen som personuppgiftsansvarig ofta fastställs i lag när det gäller myndigheter, är bestämmelserna om registerföring oftast allmänna till sin karaktär. Ansvarsområdena preciseras dessutom genom t.ex. bestämmelser på lägre nivå och arbetsordningar, men detta är inte systematiskt genomfört. Skillnaderna i inriktning mellan det straffrättsliga påföljdssystemet och de administrativa påföljdsavgifterna är dock i skenet av den rättspraxis som granskats i bedömningspromemorian förenade med frågor om huruvida det påföljdssystem som bygger på personligt straffrättsligt ansvar fungerar tillräckligt effektivt.

De straffrättsliga straffbestämmelserna som i praktiken kan tillämpas på överträdelser av dataskyddslagstiftningen riktar sig i nuläget inte mot organisationer, utan påföljden bygger på det personliga straffrättsliga tjänsteansvaret. I praktiken handlar detta om brottsrubriceringar som gäller brott mot tjänsteplikt. En administrativ påföljdsavgift kan däremot påföras antingen en fysisk person eller en juridisk person som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde.

Skyldigheterna enligt dataskyddslagstiftningen riktar sig mot personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden, vilka i allmänhet är organisationer. Trots att den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning överlåter beslutet om ett påföljdssystem för myndigheter till nationell prövning, skulle det med tanke på effektiviteten i tillsyns- och övervakningssystemet vara motiverat att påföljden även för myndigheternas del kan riktas mot själva organisationen. Detta sker inte i det finländska systemet. I skälen till dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning konstateras det också att om någon fysisk eller juridisk person överträder detta direktiv bör detta leda till sanktioner, oavsett om personen i fråga omfattas av privaträtt eller offentlig rätt.

När det är fråga om sådana gärningar som vanligtvis begås inom organisationens verksamhet och vilka svårligen kan hänföras till en enskild persons ansvar, inriktas påföljderna av straffkaraktär för myndigheternas del på ett icke-ändamålsenligt sätt. Det påföljdssystem som bygger på personligt straffrättsligt ansvar kan också vara exceptionellt strängt i fråga om enskilda tjänsteinnehavare i sådana fall där det är tydligt att organisationen bär ansvar för överträdelsen av dataskyddslagstiftningen. Sådana situationer kan t.ex. hänföra sig till vilka åtgärder som prioriteras av organisationen.

5.1.1.3 Riktande av påföljd till en organisation

Förslagen i regeringens proposition bygger på principen att påföljden på ett med ändamålsenligt sätt ska kunna riktas till en organisation. De alternativ som granskats är i praktiken samfundsbot och administrativ påföljdsavgift. Ordningsbot kan inte påföras som påföljd för en juridisk person och lämpar sig inte heller för en myndighet, trots att endast en del av myndigheterna är juridiska personer. Däremot lämpar sig samfundsbot och administrativ påföljdsavgift i synnerhet för situationer där det handlar om en försummelse eller en gärning som skett i en juridisk persons eller en annan organisations verksamhet. Bägge påföljder riktar sig dock mot tillgångar. En försummelseavgift kan också påföras en organisation. Största delen av myndigheterna har inga egna tillgångar, utan det handlar ofta om statens medel eller så utgör statens finansieringsandelar en betydande del av finansieringen för myndighetens verksamhet. Trots detta är både samfundsbot och administrativ påföljdsavgift eller försummelseavgift redan i nuläget möjliga påföljder för myndigheters verksamhet i vissa situationer. Samfundsbot förknippas dock med några begränsningar som nämns nedan.

I den utredning om utveckling av bötesystemet som justitieministeriet låtit göra ([OMSO 2024:23](#), presentationsblad på svenska) fäster man uppmärksamhet vid flera aspekter som är

betydelsefulla också när man bedömer huruvida den påföljd som påförs myndigheter ska vara samfundsbot eller administrativ påföljdsavgift (s. 72–74). De viktigaste aspekterna anknyter till den s.k. ultima ratio-principen som innebär att straffrätt ska tillgripas i sista hand. Denna princip är viktig också när det handlar om klandervärt förfarande i en organisations verksamhet. Straffrättslig straffbarhet uttrycker i princip ett mer klandervärt förfarande än förutsättningarna som krävs för påförande av administrativ påföljdsavgift. Grundlagsutskottet har när det gäller val av påföljdssystem i sin tolkningspraxis fäst uppmärksamhet vid bedömningen av kriminaliseringens nödvändighet och påföljdernas proportionalitet. Det finns bland annat också aspekter på proportionalitet förknippat med påföljdsavgifterna och grundlagsutskottet har också för påföljdsavgifternas del betonat att sanktionen ska tillgripas i sista hand. (se närmare avsnitt 10) Med tanke på den tillämpbara påföljden är det samtidigt av betydelse vilket skyddsintresse den avses skydda. En sanktionsavgift enligt den allmänna dataskyddsförordningen skyddar ett annat skyddsintresse än de påföljder som gäller tjänstebrott.

I fråga om organisationens ansvar bör det dessutom noteras att straffansvaret för juridiska personer enligt strafflagen bygger på en annan princip än den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets ansvar som är förknippat med administrativa sanktionsavgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen. Vid straffrättsligt straffansvar för juridiska personer förutsätts det att det i ett samfunds verksamhet har begåtts en gärning som kan tillräknas en fysisk person (ett brott), trots att det inte förutsätts att en enskild person döms för gärningen i fråga. Dessutom förutsätts det att personen i fråga har handlat på den juridiska personens vägnar eller till förmån för denna. Däremot är utgångspunkten för en personuppgiftsansvarigs eller ett personuppgiftsbitrådes ansvar enligt den allmänna dataskyddsförordningen, i enlighet med Deutsche Wohnen-domen från EU-domstolen som nämns i bedömningen av nuläget, att en administrativ påföljdsavgift utöver eller istället för övriga åtgärder kan riktas mot en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde utan att brottet i fråga först ska kunna tillräknas en enskild fysisk person.

Utöver de ovan nämnda skillnaderna försvåras en utvidgning av tillämpningsområdet för samfundsbot till att omfatta gärningar som strider mot dataskyddslagstiftningen av att de gällande bestämmelserna om samfundsbot i strafflagen utesluter situationer förknippade med utövning av offentlig makt från tillämpningsområdet för samfundsbot. Trots att nivån på de sanktionsavgifter som avses i den allmänna dataskyddsförordningen är mycket hög i jämförelse med det maximibelopp för samfundsbot som föreskrivs i strafflagen, är också regleringens mål och skyldigheternas art av betydelse vid valet av påföljdssystem. Syftet med de administrativa sanktionsavgifter som det föreskrivs om i den allmänna dataskyddsförordningen avviker i väsentlig grad från syftet med de straffrättsliga straffen.

Samfundsbotens och den administrativa påföljdsavgiftens konsekvenser för myndigheternas verksamhet är likartade. Användningen av samfundsbot är också förknippad med motsvarande frågor om laglighet och budgetbundenhet i myndigheters verksamhet såsom användningen av administrativa påföljdsavgifter. En utvidgning av tillämpningsområdet för samfundsbot skulle inte heller undanröja de utmaningar som hänför sig till påförandet av administrativa påföljdsavgifter för myndigheter och som lyfts fram i konsekvensbedömningarna ovan. Det är dessutom möjligt att bestämmelserna gällande samfundsbot i strafflagen inom en nära framtid kommer att ändras när miljöbrottsdirektivet genomförs (lagstiftningsprojekt [OM034:00/2024](#)). Kriminalisering kan också leda till ett upplägg där en överträdelse av dataskyddslagstiftningen i en myndighets verksamhet anses som mer klandervärd än överträdelser som begåtts av personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbitråden inom den privata sektorn. Med hänsyn till dessa aspekter och de ovan nämnda skillnaderna mellan de två påföljdssystemen torde en kriminalisering av gärningar eller försummelser som skett i en organisations verksamhet inte kunna anses vara motiverad för myndigheters del. I skenet av grundlagsutskottets

tolkningspraxis utgör en administrativ påföljdsavgift också en lämpligare påföljd för överträdelse av dataskyddslagstiftningen än samfundsbot.

Genom en utvidgning av bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter till att omfatta myndigheter och offentliga organ säkerställs ett påföljdssystem som täcker alla personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden. Samtidigt säkerställs ett ändamålsenligt genomförande av EU-rätten så att påföljden riktar sig mot organisationen, bortsett från vissa undantag som föreslås i regeringens proposition. Sanktionsplikten i enlighet med dataskyddslagstiftningen kommer att täckas mer komplett än genom straffrättslig lagstiftning. Målet att förebygga överträdelser av dataskyddslagstiftningen kan uppnås genom en administrativ påföljdsavgift och det är således inte motiverat att utvidga tillämpningsområdet för samfundsbot till att gälla överträdelse av dataskyddslagstiftningen.

I Finland finns inga gällande allmänt tillämpbara bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter för myndigheter, eller alternativa bestämmelser om påföljder av straffkaraktär som riktar sig mot myndigheter i egenskap av organisationer och som lämpar sig för överträdelser av dataskyddslagstiftningen i stället för administrativa påföljdsavgifter. Som ett alternativ till administrativ påföljdsavgift kan man som påföljdsslag granska en särskild försummelseavgift som föreskrivs för myndigheter. I regel är de försummelseavgifter som i nuläget föreskrivs i annan lagstiftning ganska små till sitt maximibelopp. Med hänsyn till att försummelseavgifter som påföljdsslag är avsedda för mindre klandervärda överträdelser, är de också förknippade med frågor om likvärdighetsprincipen i fråga om verkställigheten av påföljder och följdriktigheten inom påföljdssystemet. Artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen och artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning, som i sig rör myndigheter, ger möjlighet till en särskild avgift av straffkaraktär för myndigheter. Det är dock möjligt att anpassa de maximala administrativa påföljdsavgifterna till en rimligare nivå för myndigheterna, vilket betyder att det inte är nödvändigt med en separat påföljd som gäller myndigheterna. Det är dock möjligt att anpassa bestämmelserna om de administrativa påföljdsavgifterna för myndighetens del under förutsättning att de materiella förutsättningarna för påförande av administrativa påföljdsavgifter är samma. I regeringens proposition har de behövliga anpassningarna inkluderats. Dessa är också nödvändiga av konstitutionella skäl (se avsnitt 10).

De administrativa påföljdsavgifterna, som hänför sig till överträdelser av skyldigheter som följer av ett enskilt regleringssammanhang, har förknippats med oro för hur de påverkar skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter och samordningen av olika myndigheters skyldigheter. Dessutom bedöms de föreslagna bestämmelserna medföra risker för eventuella återverkningar som riktar sig mot genomförandelagstiftningen för annan unionsrätt. Bestämmelserna om administrativa sanktionsavgifter i den allmänna dataskyddsförordningen, inklusive det handlingsutrymme som ges medlemsstaterna i fråga om myndigheterna, har betraktats som en modell för många andra EU-rättsakter. De föreslagna bestämmelserna är inte avsedda att fungera som modell för andra fall av påföljdsavgifter för myndigheter, men återverkningar kan inte uteslutas.

5.1.2 Fastställande av påföljdsnivå för myndigheter

Vid fastställandet av påföljdsnivån för myndigheter har man som handlingsvägar granskat påföljdsavgiften, som fastställs som en procentuell andel utifrån myndighetens storlek och ekonomiska ställning (budget), och fastställandet av ett fast maximibelopp för påföljdsavgiften i lag.

Enligt artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen beror beloppet för den sanktionsavgift som fastställs på vilken bestämmelse som överträdelsen riktar sig mot. I enlighet med artikel

83.4 i den allmänna dataskyddsförordningen kan den administrativa sanktionsavgiften vara högst 10 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, två procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. I enlighet med artikel 83.5 i den allmänna dataskyddsförordningen kan den administrativa sanktionsavgiften vara högst 20 000 000 euro eller, om det gäller ett företag, fyra procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. I det fall att det inte föreskrivs något maximibelopp för den sanktionsavgift som påförs en myndighet, är maximibeloppet för sanktionsavgifter som påförs myndigheter antingen 10 000 000 euro eller 20 000 000 euro beroende på överträdelsen.

5.1.2.1 Beloppet för en procentuell påföljdsavgift som räknas utifrån myndighetens budget

Att fastställa påföljdsavgiften på motsvarande sätt som inom den privata sektorn är problematiskt för de flesta myndigheter. Utöver att de flesta myndigheter inte har några tillgångar eller annan förmögenhet, finns för deras del inte heller något sådant nyckeltal som är jämförbart med räkenskapsperiodens omsättning och som kan utgöra grund för påföljdsavgiften. När det gäller kommuner har man för samfundsbotens del ansett det möjligt att granska räkenskapsperiodens överskott. När det gäller anslag som bygger på de statliga myndigheternas budget finns det däremot av budgettekniska skäl inga möjligheter att som nyckeltal använda t.ex. de andelar av omkostnaderna som överförs till följande år.

Myndighetens storlek är ett möjligt kriterium när det gäller beloppet för påföljdsavgiften (jfr lagen om beställansvar), men dess tillämpning som enda avgörande kriterium är problematiskt av budgettekniska skäl. Den statliga myndighetens storlek beaktas t.ex. i dess omkostnader, men omkostnaderna dimensioneras enligt myndighetens personalkostnader samt andra faktiska utgifter och finansieringsbehov. Det faktum att en myndighet är stor innebär inte nödvändigtvis att den har tillgång till större medel för betalning av påföljdsavgifter.

För en del myndigheter baserar sig dessutom de anslag som beviljats för omkostnadsmomentet på nettobudgetering, om dess avgiftsbelagda verksamhet är omfattande. Bruttoutgifterna för t.ex. Patent- och registerstyrelsen bedömdes vara cirka 71 miljoner euro 2025, men det anslag som beviljats i budgeten uppgår till 16 miljoner euro. I detta fall ger anslaget inte en korrekt bild av omfattningen av myndighetens verksamhet eller den ekonomiska ställningen.

Av avsnitt 4 ovan framgår det att finansieringen och den ekonomiska ställningen för olika slags myndigheter fastställs på mycket olika sätt. Detta leder för det första till att det blir svårt och i vissa fall omöjligt att fastställa påföljdsavgiften utifrån myndighetens storlek eller budget. För det andra försätter det olika myndigheter i sinsemellan olika ställning beroende på hur myndighetens verksamhet finansieras. Även om påföljdsavgiften baserade sig på myndighetens storlek och budget, skulle dess fastställande som en procentuell andel snabbt leda till oförutsägbara och orimliga slutresultat för i princip vilken myndighet som helst.

5.1.2.2 Fast maximibelopp för påföljdsavgiften

En modell som är mer genomförbar för myndigheterna är att i lag fastställa ett fast maximibelopp för påföljdsavgiften. Med hänsyn till de aspekter som hänför sig till finansieringen av myndigheternas verksamhet som nämns i avsnittet om bedömning av konsekvenser, är maximibelopp som baserar sig direkt på den allmänna dataskyddsförordningen problematiska ur myndigheternas perspektiv. Grundlagsutskottet har också fäst uppmärksamhet vid de maximibelopp som fastställs i den allmänna dataskyddsförordningen. Utöver att de kan ha negativa konsekvenser för skötseln av myndigheternas uppgifter och avvägningen mellan de

grundläggande fri- och rättigheterna ställer de särskilda krav på det förfarande som används för att fastställa sanktionsavgifter.

Även om påföljdsavgiften grundar sig på ett fast maximibelopp, är detta delvis förenat med samma utmaningar som ett procentuellt räknesätt. Av artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen framgår det inte närmare på vilket sätt sanktionsavgiften i en enskild överträdesituation ska fastställas, utan detta ska avgöras av tillsynsmyndigheten i respektive medlemsstat. I den allmänna dataskyddsförordningen finns dock bestämmelser om de aspekter som ska beaktas. Även om Europeiska dataskyddsstyrelsen har utfärdat anvisningar som kompletterar artikel 83, beaktar dessa nästan inte alls myndigheterna. Vid sidan av förutsättningarna för fastställande av sanktionsavgift enligt den allmänna dataskyddsförordningen kan man ställa upp andra kriterier som ska beaktas, t.ex. kravet att säkerställa att den påföljdsavgift som påförs inte orimligt försvagar myndighetens ekonomiska verksamhetsförutsättningar (jfr lagen om beställansvar och upphandlingslagen).

Utgångspunkten för den påföljdsnivå som ska tillämpas bör vara de krav som gäller för allmänna påföljder, dvs. påföljdsavgifterna för myndigheter ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Kommissionen har motiverat systemet för sanktionsnivåer enligt dataskyddsförordningen i synnerhet med aspekter som gäller effektivitet och förebyggande. Påföljdsnivån bör dock vara rimlig med hänsyn till att myndigheter inte verkar utifrån företagsekonomiska principer, utan med hjälp av anslag som beviljats i statsbudgeten. Maximibeloppen enligt dataskyddsförordningen är dimensionerade med tanke på att den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet ofta är överstatliga företag med stor omsättning. Den sanktionsnivå som fastställs i dataskyddsförordningen är exceptionellt hög också jämfört med den nuvarande maximinivån för samfundsbot i enlighet med det straffrättsliga påföljdssystemet i Finland. För myndigheternas del skulle betydligt lägre maximibelopp ha en förebyggande verkan. Påföljdsnivån ska ändå vara tillräckligt hög för att ha en förebyggande verkan.

Vid fastställandet av en lämplig fast påföljdsnivå är det ändamålsenligt att beakta de fasta påföljdsbelopp som föreskrivs i annan lag och som kan påföras myndigheter eller andra offentliga samfund. Med hänsyn till grunderna för fastställandet av påföljdsnivå lämpar sig den påföljdsavgift som föreskrivs i upphandlingslagen inte som sådan som modell för det påföljdsbelopp som ska påföras för överträdelser av dataskyddslagstiftningen. I övriga fall handlar det dessutom om försummelseavgifter, vilkas maximinivå vanligtvis är relativt låg.

Som grund för en lämplig påföljdsnivå föreslås en fast maximinivå, i likhet med den som fastställts för samfundsbot i strafflagen. När det gäller samfundsbot bör det dock noteras att användning av offentlig makt inte ingår i dess tillämpningsområde. Tillämpning av ordningsbot omfattar i synnerhet sådana myndighetsuppgifter som till sin karaktär ligger närmare privat verksamhet. Samfundsboten är också en straffrättslig påföljd och grundar sig på andra principer än den administrativa påföljdsavgiften. Grundlagsutskottet har ansett att straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och att straffsystemet genomgående måste uppfylla proportionalitetskravet. (T.ex. GrUU 10/2017 rd, s. 3) En straffrättslig sanktion uttrycker principiellt en större klandervärdhet än en mer neutral administrativ påföljd. Mindre skadliga och klandervärda gärningar som det ändå med tanke på deras skadlighet är motiverat att förena med påföljd, är det därför ändamålsenligt att förena med administrativa avgiftspåföljder. Avgiftspåföljder kan också fungera allmänpreventivt, varvid deras effekt är baserad på bl.a. övervakning och graden av risk för att åka fast och på att påföljden påförs snabbt. (GrUU 9/2018 rd) Trots att grundlagsutskottets utlåtande gällde en avvägning mellan olika sanktionssystem, kan det med tanke på maximibeloppet för de administrativa påföljdsavgifter som påförs myndigheter vara värt att notera att överträdelser av

bestämmelserna i artikel 83 i dataskyddsförordningen inte är gärningar som är straffbara enligt strafflagen.

I de maximala beloppen för myndigheterna är det dock skäl att beakta de myndigheter som har en stor budget och god ekonomisk ställning och det att den maximala samfundsboten inom en nära framtid möjligen stiger till en betydligt högre nivå. I sin tolkningspraxis gällande administrativa påföljdsavgifter har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid det maximala beloppet för påföljdsavgifterna i synnerhet i sådana situationer där det är möjligt att påföra en påföljdsavgift på en fysisk person. För en fysisk person har grundlagsutskottet ansett även större maximala belopp än de maximala beloppen på påföljdsavgifterna enligt dataskyddsförordningen vara problematiska. (se närmare avsnitt 10) Trots att en fysisk person som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde för myndigheternas del är mer ovanlig än inom den privata sektorn är detta inte uteslutet. De ovan nämnda synpunkterna från grundlagsutskottet har därtill betydelse också för den föreslagna lagstiftningen, eftersom det kan finnas sådana begränsningar i myndighetens användning av sina tillgängliga medel som nämnts ovan i konsekvensbedömningen.

Det föreslås att maximibeloppet för påföljdsavgifterna fastställs till en betydligt lägre nivå än de maximibelopp för företagssektorn som föreskrivs i den allmänna dataskyddsförordningen. I de föreslagna bestämmelserna betonas dessutom säkerställandet av att påföljdsavgiften står i rätt proportion samt att påföljdsavgift ska tillgripas som sista utväg. Med dessa bestämmelser beaktas de krav som framgår av grundlagsutskottets tolkningspraxis som framgår här ovan.

I Sverige har man i fråga om maximibeloppet för påföljder som gäller myndigheter tagit hänsyn till att en påföljdsavgift inte kan påföras på samma grunder som för en privat aktör. Vid fastställandet av påföljdsnivån har man i Sverige också som exempel granskat påföljdsavgifter som baserar sig på annan tillämplig svensk rätt, i synnerhet lagen om offentlig upphandling, men maximibeloppet enligt dataskyddslagstiftningen är avsevärt lägre än det maximibelopp som fastställs i lagen om offentlig upphandling. I Sverige ligger den maximala nivån på administrativ påföljdsavgift för en myndighet på samma nivå som samfundsböter i enlighet med strafflagen i Finland. (Se i synnerhet Prop. 2017/18:232: Avsnitt 12.6.1). De maximala påföljdsavgifter som föreslås i regeringens proposition ligger nära de maximala beloppen enligt lagstiftningen i Sverige.

5.2 Planer och genomförda metoder i övriga medlemsstater

Påförande av administrativ påföljdsavgift för myndigheter är inte möjligt i alla EU-medlemsstater. Dessutom ser tillämpningsområdet för påföljdsavgifter olika ut i medlemsstaterna, beroende på huruvida det handlar om tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen eller tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning gäller myndigheter som är behöriga i brottmål. Inom dess tillämpningsområde är det i Finland och i fyra andra medlemsstater möjligt att påföra en straffrättslig påföljd för brott mot lagstiftningen om genomförandet av direktivet. Administrativa påföljder kan påföras i tio medlemsstater och nio stater tillämpar en kombination av administrativ och straffrättslig påföljd. Den administrativa påföljden motsvarar dock långt ifrån alltid den sanktionsavgift som avses i den allmänna dataskyddsförordningen.

För bedömningspromemorian granskades för nio medlemsstaters (Sverige, Danmark, Estland, Tyskland, Österrike, Nederländerna, Frankrike, Belgien och Luxemburg) samt Norges del hur det nationella handlingsutrymme som medges genom artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen och artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning har

utnyttjats (s. 34–48 i bedömningspromemorian). De medlemsstater som valdes ut för jämförelsen representerar olika förvaltningsrättsliga system. Danmark och Estland berörs direkt av det undantag i artikel 83.9 i den allmänna dataskyddsförordningen enligt vilket sanktionsavgifterna utdöms av en domstol på framställning av tillsynsmyndigheten, eftersom dessa stater saknar föreskrifter om administrativa sanktionsavgifter. Dessutom utreddes det huruvida det straffrättsliga straffansvaret för juridiska personer gäller myndigheter, i synnerhet i de granskade stater där myndigheterna inte kan påföras administrativa påföljdsavgifter inom tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen eller dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. Jämförelsen gjordes i huvudsak i form av en genomgång av respektive staters lagstiftning och förarbete till lagstiftning samt tillgängliga beslut om administrativa påföljdsavgifter i de medlemsstater där påföljdsavgiften kan påföras.

Bland de länder som ingick i jämförelsen kan man i Sverige, Nederländerna och Luxemburg påföra en myndighet administrativa påföljdsavgifter inom tillämpningsområdet för både den allmänna dataskyddslagstiftningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. I Frankrike, Belgien och Norge kan en administrativ påföljdsavgift påföras en myndighet endast inom tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen. I Belgien är möjligheten att tillämpa administrativ påföljdsavgift dessutom väldigt begränsad inom den offentliga sektorn, dvs. den kan påföras en offentligrättslig juridisk person som verkar inom tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen och tillhandahåller varor eller tjänster på marknaden. I Danmark och Belgien används straffrättslig bot som också gäller myndigheter, och som tillämpas inom tillämpningsområdet för både den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. I Belgien används dock straffrättslig bot parallellt med administrativ påföljdsavgift.

Bland länderna i jämförelsen kan man i Estland, Tyskland och Österrike inte alls påföra någon administrativ påföljdsavgift för myndigheter för överträdelse av dataskyddslagstiftningen. I Estland används ett straffrättsligt försummelseförfarande som ändå skiljer sig från det finländska systemet i fråga om det förfarande som tillämpas på påföljderna. Som regel tillämpas det inte heller på myndigheterna.

För bedömningspromemorian strävade man efter att också utreda om det finns konstitutionella skäl till medlemsstaternas legislativa lösningar gällande tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter, men tillgången till förarbete till lagstiftning, av vilken frågan skulle ha framkommit, var inte heltäckande. I Österrike verkar det faktum att administrativa påföljdsavgifter inte kan påföras myndigheter bero på skäl som följer av grundlagen och som inte endast hänför sig till dataskyddslagstiftningen. I Belgien har ärendet utretts mera ingående, uttryckligen i samband med beredningen av dataskyddslagstiftningen. I regeringens proposition till den belgiska dataskyddslagen motiveras utslutandet av myndigheterna från tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter med skäl som följer av grundlagen, men motiveringarna skiljer sig delvis från motiveringen till 24 § i den finländska dataskyddslagen.

I de medlemsstater som jämfördes för bedömningspromemorian, där en administrativ påföljdsavgift kan påföras en myndighet, har man dock gjort avgränsningar i fråga om myndigheter i lagstiftningen. Lösningarna i dessa medlemsstater har granskats i samband med beredningen av regeringens proposition, med tanken att motsvarande avgränsning kanske behövs också i Finland. I Frankrike lämnas statliga myndigheter utanför regleringen, medan de lokala myndigheterna hör till tillämpningsområdet. I Luxemburg kan en sanktionsavgift enligt den allmänna dataskyddsförordningen inte påföras vare sig staten eller kommunerna. Lika omfattande myndighetspecifika avgränsningar är inte motiverade i Finland, med hänsyn till att de relevanta konstitutionella frågorna i regel berör alla myndigheter och offentliga organ även

om de finansierar sin verksamhet på olika sätt. Frågorna angående de lagstadgade uppgifternas budgetbundenhet gäller de flesta myndigheter och offentliga organ, oberoende av hur deras verksamhet finansieras. Påföljdsavgiften kan också i Finland riktas till det konto som används av en myndighet som i huvudsak verkar som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Avgränsningar som motsvarar t.ex. bestämmelserna i Frankrike och Luxemburg är också problematiska med tanke på följdriktigheten inom det påföljdssystem som tillämpas på överträdelser av dataskyddslagstiftningen.

I den finländska dataskyddslagen finns avgränsningar som följer av grundlagen, enligt vilka dataombudsmannen inte har några tillsynsbefogenheter i förhållande till riksdagens verksamhet under riksmötet och de högsta laglighetsövervakarna, och i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen inte heller någon behörighet i förhållande till domstolar i dömande verksamhet. Dessa utsluts således samtidigt från tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter. Bland medlemsstaterna i jämförelsen finns avgränsningar som gjorts på motsvarande grunder framför allt i Österrike, Tyskland och Estland, vilkas lagstiftning har innehållit avgränsningar gällande parlamentets verksamhet. Bland dessa har avgränsningarna i Österrikes och Tysklands lagstiftning visat sig vara problematiska i EU-domstolens granskning (C-33/22, österreichische Datenschutzbehörde, dom 16.1.2024 (stora utskottet), punkterna 40–42, 50–51; C-272/19, Land Hessen, dom 9.7.2020, punkt 74). Dessa medlemsstaters lösningar stöder inte den fråga som bedöms i denna proposition, nämligen huruvida det av konstitutionella skäl behövs ytterligare avgränsningar i tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter, eftersom den administrativa påföljdsavgiften inte används inom den offentliga sektorn i Tyskland och Österrike och i Estland inte alls.

De avgränsningar som gjorts i den svenska lagstiftningen har bedömts mer i detalj under beredningen av lagen, med hänsyn till likheterna i Finlands och Sveriges rättssystem. I Sverige kan man i regel påföra en myndighet administrativa påföljdsavgifter inom tillämpningsområdet för både den allmänna dataskyddslagstiftningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. Denna lösning har huvudsakligen motiverats med problem som gäller påföljdssystemet. Det straffrättsliga systemets funktion i Finland är också förenat med frågor. Administrativ påföljdsavgift för myndigheter kan i synnerhet motiveras med att möjligheten att rikta en påföljd för överträdelse av dataskyddsförordningen mot en organisation effektiviserar påföljdssystemet.

I Sverige omfattas säkerhetspolisen, samt polismyndigheten när den sköter uppgifter gällande nationell säkerhet som överförs till polisen, av en särskild lag och kan med stöd av denna inte påföras administrativa påföljdsavgifter. Dessa avgränsningar har under lagberedningen konstaterats vara motiverade också i Finland. Underrättelsemyndigheterna inom området för nationell säkerhet verkar helt utanför unionsrätten, och genomförandet av unionsrätten förutsätter därför inga särskilda bestämmelser för dem. Underrättelsemyndigheternas verksamhet är också föremål för ett mer heltäckande tillsynssystem än andra myndigheter, där övervakningen av behandlingen av personuppgifter och laglighetsövervakningen kompletteras av i synnerhet underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning och den parlamentariska tillsynen.

Finland har dock ratificerat ändringsprotokollet till Europarådets dataskyddskonvention 108 (CETS 223), vilket förutsätter ett påföljdssystem för överträdelser som också tillämpas på behöriga myndigheter inom området för nationell säkerhet. Parterna väljer vilket påföljdssystem de föredrar, så det föreligger inget behov av en särskild administrativ påföljdsavgift eller någon annan påföljd som riktar sig mot organisationer. I fråga om den nationella säkerheten tillåter ändringsprotokollet dessutom undantag i övervakningen, vilka inte är möjliga när det gäller andra myndigheter. I fråga om upprätthållandet av den nationella säkerheten är det straffrättsliga

påföljdssystemet tillräckligt heltäckande. Eftersom inte heller Finlands internationella förpliktelser föranleder några behov att ändra nuläget för de behöriga myndigheterna inom upprätthållandet av den nationella säkerheten, föreslås det i regeringens proposition att man inför en liknande lösning som i Sverige, så att Skyddspolisen och försvarsmakten inte kan påföras administrativa påföljdsavgifter för behandling av personuppgifter som hör till tillämpningsområdet för 1 § 2 mom. i dataskyddslagen för brottmål. I Sverige pågår också ett projekt, där man för den nationella säkerhetens del har granskat genomförandet av ändringsprotokollet som en del av beredningen. ([SOU 2025:49](#)) I det föreslås inga ändringar i tillämpningsområdet för påföljdsavgifter.

I den svenska genomförandelagen för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning har också tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter avgränsats t.ex. till den del det gäller bestämmelserna om utövandet av den registrerades rättigheter. Under beredningen av regeringens proposition har inga särskilda behov av motsvarande avgränsningar identifierats. I praktiken kan sådana också leda till problem vid tillämpningen och tolkningen av lagen. De bestämmelser som inkluderats i dataskyddslagen avseende brottmål som tryggar straffprocessen samt de kompletterande bestämmelserna i speciallagstiftningen räcker till för att säkerställa att påföljdsavgift inte påförs i en situation där myndigheten har handlat lagenligt vid begränsandet av den registrerades rättigheter.

Under lagberedningen har man granskat närmare på vilket sätt bestämmelserna om påföljdsavgifter har tillämpats på myndigheter i andra EU-medlemsstater och i Norge. Genom granskningen har man i första hand sökt stöd för konsekvensbedömningen. I skenet av de offentliga källor som finns tillgängliga om de stater som granskats för bedömningspromemorian påförs myndigheter administrativa påföljdsavgifter mer sällan än den privata sektorn. Antalet påföljdsavgifter kan dock också påverkas av storleken på den offentliga sektorn i en stat och de avgränsningar som grundar sig på lagstiftning. Påföljdsavgifterna har för det mesta legat på en relativt låg nivå jämfört med sanktionsnivåerna enligt den allmänna dataskyddsförordningen, också med hänsyn till att maximibeloppet för den påföljdsavgift som gäller myndigheterna i en del av staterna är lägre än för den privata sektorn. Som helhet verkar de påföljdsavgifter som påförts den offentliga sektorn i medlemsstaterna och Norge i regel stöda bedömningen att myndigheter i Finland sannolikt påförs påföljdsavgifter väldigt sällan.

De nordiska ländernas avgörandepraxis för de monetära påföljder som påförs med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen har också granskats för att utreda vilken slags påföljdsnivå som passar i Finland, med beaktande av behovet att säkerställa ett tillräckligt varnande och preventivt, men proportionerligt maximibelopp för påföljdsavgifter. Vid beredningen har det inte funnits tillgång till heltäckande statistik om de påföljdsavgifter eller böter som påförts de behöriga myndigheter som avses i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning och även de antal som omnämns nedan om den allmänna dataskyddsförordningens tillämpningsområde gäller offentliggjorda beslut som är tillgängliga via offentliga källor. Det är dock möjligt att presentera riktgivande bedömningar om konsekvenserna av påföljdsavgifterna inom den offentliga sektorn i Finland. Dessutom har man strävat efter att hos medlemsstaternas tillsynsmyndigheter närmare utreda huruvida och på vilket sätt andra medlemsstater beaktar aspekter som gäller myndighetsverksamheten vid prövningen av påföljdsavgifter. Syftet med detta är att finna stöd för bedömningen av huruvida det finns skäl att i bestämmelserna om påföljdsprövning inkludera ytterligare förutsättningar för att beakta arten av myndighetsverksamhet.

I Danmark finns det ingen möjlighet att med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen påföra administrativa sanktionsavgifter för myndigheter. I stället påförs en straffrättslig bot. De böter som i Danmark påförs inom den offentliga sektorn är i regel lägre än inom den privata sektorn. Detta grundar sig inte på lag, utan på rättspraxis. I Danmark har det genom straffrättsligt

förfarande påförts sammanlagt 28 böter. Av dem har 14 påförts myndigheter eller offentliga organ. Beloppet på de påförda böterna har varit cirka 7 000–135 000 euro. Det danska systemet skiljer sig dock från det finländska i det att böterna påförs av domstol, och i avgörandepraxis gällande myndigheter finns inga motiveringar som stöder de ovan nämnda frågorna.

I Sverige är maximibeloppet för de sanktionsavgifter som påförs myndigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen klart lägre än för den privata sektorn och grundar sig direkt på lagstiftning. I Sverige har man i förarbetet till den lag (SFS 2018:218) som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning fäst uppmärksamhet vid hur verksamhetens karaktär skiljer sig mellan myndigheter och den privata sektorn. I förarbetet anses en lägre sanktionsnivå vara tillräckligt effektiv för myndigheter. I lagens bestämmelser och tillsynsmyndigheternas anvisningar anges inga närmare kriterier för beloppet för sanktionsavgiften för myndigheter. I förarbetet hänvisas till kriterierna i dataskyddsförordningen, vilka också tillämpas på sanktionsavgifter som gäller myndigheter. Dessutom inkluderas i lagen ett krav på att sanktionen ska vara proportionerlig. Enligt förarbetet till lagen innebär detta att sanktionsavgiften ska anpassas till storleken på budgeten för den myndighet som bär ansvar för överträdelsen.

Utgående från årsredovisningarna för tillsynsmyndigheten i Sverige (t.ex. [Årsredovisning 2024](#)) har en administrativ påföljdsavgift 2019–2024 påförts i sammanlagt 45 ärenden med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen för brottsbekämpning. Utgående från den publicerade informationen ([IMY tillsyner och beslut](#), [GDPR Enforcement Tracker](#)) har en påföljdsavgift påförts i uppskattningsvis 10 ärenden inom den offentliga sektorn med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och en påföljdsavgift har en gång påförts en myndighet med straffrättsliga befogenheter. Beloppet för de administrativa påföljdsavgifter som i Sverige har påförts myndigheter och offentliga organ har varit uppskattningsvis 9 200–394 000 euro. Den största påföljdsavgiften har påförts Stockholms stad, och påföljdsavgifter av anmärkningsvärd storlek har också påförts personuppgiftsansvariga inom den offentliga hälsovården. I skenet av de administrativa påföljdsavgifter som påförts inom den offentliga sektorn i Sverige har man i denna proposition bedömt att maximibelopp av samma nivå kan fungera också i Finland. Även om de lösningar som tillämpats vid påförandet av påföljdsavgifter i enskilda fall inte tydligt påvisar hur man kommit fram till ett visst belopp, verkar det i skenet av dessa fall som om de största avgifterna har påförts myndigheter eller offentliga organ av betydande storlek.

I Norge tillämpas på myndigheter och offentliga organ på motsvarande sätt som inom den privata sektorn maximibelopp för administrativa sanktionsavgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen. Den högsta påföljdsavgift som påförts den offentliga sektorn är dock klart lägre än den högsta administrativa påföljdsavgift som påförts en aktör inom den privata sektorn. För Norges del finns det statistisk osäkerhet i siffrorna, men enligt de offentligt tillgängliga uppgifterna (GDPR Enforcement Tracker) har tillsynsmyndigheten fattat uppskattningsvis minst 56 beslut om administrativa påföljdsavgifter av vilka 21 gäller en påföljdsavgift påförd en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen. Beloppet för de påförda administrativa påföljdsavgifterna har varit 410–144 600 euro. Bland dessa har påföljdsavgiften på 144 600 euro, som är betydligt större än övriga påföljdsavgifter för den offentliga sektorn, påförts den norska arbets- och välfärdförvaltningen. På basis av de påföljdsavgifter som påförts i Norge i enskilda fall kan maximibeloppen för påföljdsavgifter enligt dataskyddsförordningen fungera också för myndigheter. Mot bakgrund av de aspekter avseende finansieringen av myndigheters verksamhet som nämns i konsekvensbedömningen ovan kan dock de maximibelopp som föreskrivs i den allmänna dataskyddsförordningen i praktiken inte konkretiseras i Finland. På motsvarande sätt som i de svenska bestämmelserna är det också i Finland mer ändamålsenligt att föreskriva om maximibelopp för påföljdsavgifter

som gäller myndigheter som är lägre än de maximibelopp som anges i den allmänna dataskyddsförordningen.

Av den ovan nämnda nordiska avgörandepraxisen framgår endast sällan närmare uppgifter om hur aspekter relaterade till myndighetsverksamhet har beaktats vid prövningen av påföljdsavgifter. Till exempel i det mål där en påföljdsavgift på cirka 35 000 euro påfördes kommunen Østre Toten (se även s. 37 i promemorian), tog dataskyddsmyndigheten i Norge uttryckligen hänsyn till kommunens ekonomiska situation, vilken hade försvagats till följd av de åtgärder som föranletts av den personuppgiftsincident som var skälet till överträdelsena av dataskyddet. Enligt beslutet ledde de åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av incidenten och den därav försämrade ekonomiska situationen till att beloppet för den administrativa påföljdsavgift som påfördes för överträdelsena blev avsevärt mindre. Till följd av bristen på lösningar som stöd för beredningen har bedömningen under beredningen av huruvida dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål bör inkludera ytterligare förutsättningar för beaktande av arten av myndighetsverksamhet gjorts helt utifrån nationella utgångspunkter.

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på remiss den 2 oktober - 13 november 2025 och myndigheterna på Åland bereddes en separat möjlighet att uttala sig om den svenskspråkiga regeringspropositionen när den blivit klar. Remissvar gavs av Aalto-universitetet, Ålands landskapsregering, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, justitieombudsmannen, Näringslivets centralförbund EK, Pensionsskyddscentralen, Energiverket, Esbo stad, Södra Karelens välfärdsområde, Södra Österbottens välfärdsområde, Södra Finlands regionförvaltningsverk, FiCom ry, Finanssiala ry, Helsingfors förvaltningsdomstol, Helsingfors stad, Helsingfors universitet, Försörjningsberedskapscentralen, HUS-sammanslutningen, Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab, Meteorologiska institutionen, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Östra Finlands universitet, Jyväskylä koulutuskuntayhtymä Gradia, Jyväskylä universitet, Kangasala stad, Nationalarkivet, Folkpensionsanstalten (FPA), Kauhajoki stad, Mellersta Finlands välfärdsområde, Kyrkostyrelsen, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, kommunikationsministeriet, Transport- och kommunikationsverket Traficom (Traficom), Naturresursinstitutet (Luke), Västra Nylands välfärdsområde, Migrationsverket, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt LPA, Lantmäteriverket, Skogsstyrelsen, Museiverket, Muurame kommun, Nivala stad, Rättsregistercentralen, Utbildningsstyrelsen, undervisnings- och kulturministeriet, Patent- och registerstyrelsen, Räddningsinstitutet, Pieksämäki stad, Österbottens välfärdsområde, Polisstyrelsen, försvarsministeriet, Verket för finansiell stabilitet, Livsmedelsverket, Satakunta välfärdsområde, Sjundeå kommun, inrikesministeriet, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), social- och hälsovårdsministeriet, SOSTE Finlands social och hälsa rf (SOSTE), Finlands Akademi, Finlands Advokater, Finlands kommunförbund rf, Genealogiska Samfundet i Finland rf, Finlands miljöcentral (Syke), Företagarna i Finland rf, Åklagarmyndigheten, Tammerfors stad, Tammerfors universitet, Olycksfallsförsäkringscentralen (OFC), Institutet för hälsa och välfärd (THL), underrättelsetillsynsombudsmannen, dataombudsmannens kansli, Tullen, Domstolsväsendet, Åbo stad, Säkerhets och kemikalieverket (TUKES), arbets- och näringsministeriet, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf (TELA), Utsökningsverket, Utajärvi kommun, Vasa universitet, Försäkringscentralen, Statskontoret, statsrådets kansli, statsrådets justitiekansler, finansministeriet, Valtori, Egentliga Finlands välfärdsområde, Egentliga Finlands förbund, Skatteförvaltningen, Trafikledsverket, miljöministeriet och två privatpersoner.

Majoriteten av dem som gav ett remissvar förhöll sig negativt eller skeptiskt till att de offentliga påföljdsavgifterna utvidgas till att gälla myndigheterna och den övriga offentliga förvaltningen. Denna åsikt motiverade de i synnerhet med tolkningen av grundlagen, aspekter på att myndigheternas verksamhet är bunden till lag och budget samt andra tillgängliga sätt att för myndigheternas del ingripa i brott mot dataskyddslagstiftningen. Dessa motiveringar ingick huvudsakligen redan i det utkast till regeringsproposition som var på remiss. I vissa svar gav respondenten dock sitt stöd för de föreslagna bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter. Dessa åsikter motiverades särskilt med att påföljdssystemet ska vara ändamålsenligt och att de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdena inom den privata och den offentliga sektorn ska behandlas jämlikt.

I utlåtandena presenterades det inte just alls några konkreta ändringsförslag till bestämmelserna om påförande av påföljdsavgift. Endast några enstaka utlåtanden presenterade observationer särskilt gällande bestämmelsen om myndighetens storlek och ekonomiska ställning, vilket ledde till en ny bedömning av ordalydelsen i den bestämmelsen under den fortsatta beredningen. Enstaka utlåtanden tog därtill ställning till det föreslagna undantaget till artikel 86 i dataskyddsförordningen och den föreslagna övergångsbestämmelsen. Dessa bestämmelser har också preciserats utgående från utlåtandena.

Det föreslagna utnyttjandet av handlingsutrymmet för begränsning av anmälningsplikten för personuppgiftsincidenter understöddes. Under den fortsatta beredningen gjordes ingen ombedömning av bestämmelserna och motiveringarna gällande detta.

Tillämpningsområde för bestämmelserna om påföljdsavgifter

Den viktigaste responsen i utlåtandena gällde om lagstiftningen överhuvudtaget ska utvidgas att gälla myndigheterna. De respondenter som förhöll sig negativt eller skeptiskt till lagstiftningen motiverade särskilt sina utlåtanden med grundlagen och att myndigheternas verksamhet är lagenlig. Syftet med de aktuella motiveringarna, som också finns i motiveringarna till propositionen, är att lyfta fram varför det är nödvändigt att begränsa den föreslagna lagstiftningen för de påföljdsavgifter som påförs inom den offentliga sektorn.

I sitt utlåtande ansåg riksdagens justitieombudsman att påföljdsavgiften ska ha påföljder för förmögenheten. Därför ska påföljdsavgifter riktas till instanser som överhuvudtaget kan ha förmögenhet. Riksdagens justitieombudsman gav inte den föreslagna lagstiftningen sitt stöd och motiverade sin åsikt detaljerat med aspekter i anknytning till att myndigheterna i allmänhet inte är juridiska personer och att de inte heller i samtliga fall har förmögenhet eller egendom. I sitt ställningstagande tog justitiekanslern inte ställning till om det är ändamålsenligt att utöka lagstiftningen att gälla myndigheterna. Justitiekanslern hänvisade dock i sitt utlåtande till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2018 rd och till att grundlagsutskottet tills vidare inte har avvikit från sin ståndpunkt i det utlåtandet, enligt vilken det inte är konstitutionellt problemfritt att låta bestämmelserna om påföljdsavgift gälla myndighetsverksamhet. Enligt justitiekanslern är det motiverat att i motiveringen till propositionen uttryckligen konstatera att man avviker från grundlagsutskottets utlåtande.

Förslaget håller sig med de nedan nämnda mindre förändringarna till det tillämpningsområde som fanns i det utkast till proposition som var på remiss. Utgångspunkten för propositionen är ett enhetligt och konsekvent påföljdssystem, som huvudsakligen gäller samtliga personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden. Skyldigheterna i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning gäller samtliga personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden och är i princip lagstadgade förpliktelser

för en organisation oberoende av om det är fråga om en juridisk person. Därför utgår propositionen från att en påföljdsavgift också kan riktas mot de för en myndighet tillgängliga medlen, såsom omkostnaderna, trots att det inte är fråga om myndighetens egen förmögenhet. I förslaget görs bedömningen att hotet om påföljdsavgift ska ha en förebyggande effekt också för myndigheternas del, men den förebyggande och varnande effekten uppstår dock på ett annat sätt och baserat på en betydligt lägre påföljdsavgift än för privata företag. Det finns redan från tidigare exempel på påföljder i penningbelopp riktade mot myndigheter i Finlands lagstiftning. Syftet med de föreslagna begränsningarna är uttryckligen att beakta skillnaderna i myndigheternas och företagets verksamhet. Eftersom grundlagsutskottet dock har ansett påföljdsavgifter som påförs en myndighet vara problematiska i dataskyddslagstiftningskontext och föreslagit att lagstiftningen ska avvika från den nuvarande tolkningen är det nödvändigt att grundlagsutskottet uttalar sig om förslaget. Den föreslagna avvikelserna till grundlagsutskottets alljämt relevanta tolkningspraxis har förtydligats i propositionens motiveringar till lagstiftningsordning.

Ett nytt 1 mom. har lagts till i den föreslagna 24 a § i dataskyddslagen till följd av utlåtandena av Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. I momentet föreskrivs det i detalj vilka myndigheter och andra instanser som representerar den offentliga sektorn som kan påföras påföljdsavgifter i enlighet med artikel 83.1–3 i den allmänna dataskyddsförordningen. Trots att syftet är att kunna påföra påföljdsavgifter på alla myndigheter och andra instanser som representerar den offentliga sektorn med undantag för dem som enligt 24 § 4 mom. uttryckligen lämnas utanför tillämpningen av bestämmelserna om påföljdsavgifter, är det tillagda momentet motiverat för beaktandet av kravet på noggrann avgränsning av påföljdsavgifterna.

I utlåtandena från de högsta instanserna för tillsyn över lagstiftningen samt i flera andra utlåtanden framfördes det kritik om det på dataskyddsförordningen grundade begreppet ”offentliga organ”, som ansågs vara otydligt. I förslaget om ändring av lagen om dataskyddslagen bevaras dock begreppet på grund av att lagförslaget utnyttjar det nationella handlingsutrymmet, som enligt ordalydelsen i artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen gäller myndigheter och offentliga organ. I den interna definitionen av bestämmelsen har det förtydligats vad myndigheter och offentliga organ avser.

Till följd av justitiekanslerns utlåtande har specialmotiveringen till ändringarna i 24 § kompletterats för att förtydliga att påföljdsavgifterna utöver statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman inte heller gäller Justitiekanslersämbetet och riksdagens justitieombudsmans kansli. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om dataskyddslag begränsades tillsynen att inte gälla de högsta laglighetsövervakarna. Av förvaltningsutskottets betänkande framgår det att dataombudsmannens tillsynsbefogenheter varken täcker justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Till följd av dataombudsmannens utlåtande har det föreslagna 24 § 4 mom. kompletterats så att det inte är möjligt att påföra administrativa påföljdsavgifter på dataombudsmannen för behandling av personuppgifter förknippad med ombudsmannens laglighetstillsynsuppdrag. Med detta undantag beaktas i synnerhet den delvis överlappande tillsynen av dataombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen. I motsats till de högre laglighetstillsynsorganen omfattas den behandling av personuppgifter som underrättelsetillsynsombudsmannen utför av dataombudsmannens tillsyn och den är inte förknippad med motsvarande grundlagsenliga problem som för de högsta laglighetsövervakarna. Motiveringarna till momentet har kompletterats i enlighet med den föreslagna begränsningen.

I några utlåtanden föreslogs det också en begränsning av tillämpningen av påföljdsavgifterna på vissa andra myndigheter. Polisstyrelsen föreslog att det bör övervägas om polisen borde lämnas utanför tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål när polisen utför förebyggande och avslöjande verksamhet. För att säkerställa att påföljdssystemet är enhetligt och konsekvent håller sig förslaget till några få undantag. Ur dataskyddslagstiftningsperspektiv är uppgifter utförda av myndigheter som utövar underrättelseverksamhet sådan verksamhet som ligger utanför unionsrätten. Däremot hör behandlingen av personuppgifter i samband med polisens förebyggande och avslöjande verksamhet i sin helhet till sanktionsförpliktelse vid brott mot unionsrätten. Utgångspunkten för regeringens proposition är att de försummelser som omfattas av sanktionsförpliktelse huvudsakligen ska täckas av bestämmelserna om påföljdsavgifter oberoende av vilken allmän lagstiftning om dataskydd som tillämpas eller syftet med behandlingen.

Inrikesministeriet ansåg det inte vara motiverat att påföljdsavgifterna gäller välfärdsområdena. Inrikesministeriet ansåg att påförandet av en påföljdsavgift påverkar välfärdsområdenas autonomi och finansieringsprinciper samt kan påverka räddningsväsendets tjänster på ett lagstridigt sätt. Inga ändringar har gjorts i de föreslagna bestämmelserna gällande detta. De eventuella konsekvenserna är likadana för samtliga aktörer inom den offentliga sektorn. Dessa aspekter beaktas med de föreslagna begränsningarna, i synnerhet kraven på proportionalitet och sista utväg.

Kyrkostyrelsen ansåg det vara problematiskt att tillämpningen av bestämmelserna om påföljdsavgifter gäller den evangelisk lutherska kyrkan. Den evangelisk lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan med sina församlingar är dock upphandlingsenheter i enlighet med upphandlingslagen på vilka det redan nu är möjligt att påföra påföljdsavgifter med stöd av upphandlingslagen. I förslaget görs det därför inget undantag för dem. Även det att de religiösa samfund som representerar andra religioner är privaträttsliga föreningar, som redan nu omfattas av de administrativa påföljdsavgifterna, är också en viktig aspekt på jämlik behandling av personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden.

I sina utlåtanden ställde sig också universiteten negativt till att påföljdsavgifterna ska gälla också universiteten. I sina utlåtanden lyfte universiteten fram bland annat eventuella konsekvenser för den fria vetenskapen. I responsen i utlåtandena ansågs det att skyddet av personuppgifter delvis står i strid med vetenskaplig forskning och friheten att forska och att det bör begrundas hurdana konsekvenser påföljdsavgifterna eventuellt har på friheten i forskningen. Även universiteten är dock redan upphandlingsenheter i enlighet med upphandlingslagen och konsekvenserna av de föreslagna påföljdsavgifterna avviker inte väsentligt från konsekvenserna av påföljdsavgifter enligt upphandlingslagen. Det finns dessutom ett problem med jämlik behandling om universiteten lämnas utanför påföljdsavgifterna. Universiteten i stiftelseform och yrkeshögskolorna omfattas redan i nuläget av tillämpningsområdet för de administrativa påföljdsavgifterna. Av dessa skäl gjordes inga ändringar i förslaget under den fortsatta beredningen.

I åklagarämbetets utlåtande ansågs det att Åklagarämbetet bör lämnas utanför ansvaret för påföljdsavgifter med beaktande av att påföljdsavgifterna inte gäller domstolarna. Synpunkten motiverades med att åklagarna i sitt uppdrag fattar rättsskipningsavgöranden, som senare behandlas i domstolar utgående från samma uppgifter och i samma system. Åklagarämbetet ansåg i sitt utlåtande det vara problematiskt att den ena personuppgiftsansvarige i samma system har ett ansvar och den andra inte. Förslaget ändrades inte heller i detta hänseende med beaktande av att utgångspunkten för påföljdsavgiften är vilken personuppgiftsansvarige som bar ansvaret för skötsel av uppgiften när förseelsen skedde. Detta är inte direkt förknippat med systemen. Åklagarämbetet hör därtill såsom polisen till sanktionsskyldigheterna i enlighet med

dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. I förslaget till proposition har det dock beaktats att det i vissa fall, exempelvis vid gemensamt personuppgiftsansvar för registret, kan uppstå utmaningar. Dessa avviker dock inte väsentligt från de situationer som gäller gemensamt personuppgiftsansvar inom den privata sektorn.

Försvarsministeriet och Försvarsmakten ansåg att Försvarsmakten bör lämnas utanför påföljdsavgifterna också i de fall då det är fråga om behandling av personuppgifter som faller under den allmänna dataskyddsförordningen. I förslaget har man hållit sig till att de administrativa påföljdsavgifterna inom tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen som regel ska gälla alla myndigheter. Det föreslås att domstolarna och de på grund av grundlagen nödvändiga myndigheterna samt underrättelsetillsynsombudsmannen för sitt laglighetsövervakningsuppdrag i sin helhet ska lämnas utanför påföljdsavgifterna. Inom tillämpningsområdet för dataskyddslagen för brottsbekämpning kommer för sin del endast de nationella säkerhetsmyndigheterna, vars behandling av personuppgifter i det uppdraget helt stannar utanför unionsrätten och därmed utanför sanktionsförelisningarna enligt unionsrätten, inte att omfattas av påföljdsavgifterna.

Begränsning gällande artikel 86 i dataskyddsförordningen

I utlåtandena fick förslaget om den i 24 a § 6 mom. införda begränsningen, enligt vilken sådana situationer där det är fråga om överlåtelse av personuppgifter för sammanjämkning av skyddet av personuppgifter och handlingarnas offentlighet, ska lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter, stort stöd. Detta förslag fick brett stöd också i de utlåtanden där man som regel förhöll sig negativt eller förbehållsamt till de administrativa påföljdsavgifterna. Momentet har dock preciserats för att beakta att det gäller alla privata som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Till följd av Helsingfors stads utlåtande har momentet därtill specificerats så att bestämmelsen täcker all sådan behandling av överlåtelse av personuppgifter som avses i momentet.

Privata som sköter offentliga förvaltningsuppgifter

I de utlåtanden som innehöll kommentarer om att de föreslagna påföljdsavgifter som föreslås påföras myndigheterna ska utsträckas att också gälla privata som sköter offentliga förvaltningsuppgifter fick förslaget huvudsakligen stöd. I utlåtandena ansågs det på det allmänna planet vara viktigt att begränsningen gällande artikel 86 i dataskyddsförordningen gäller privata som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Utgående från Justitiekanslerns utlåtande och vissa andra utlåtanden har den föreslagna 24 a § 6 mom. dock justerats så att påföljdsavgift inte heller kan påföras i de situationer som styrs av artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen på sådana samfund, stiftelser eller enskilda personer som utövar offentlig makt eller sköter offentliga förvaltningsuppgifter som med stöd av speciallagstiftning tillämpar offentlighetslagen. Det är möjligt att tillämpningen av offentlighetslagen i speciallagarna har utvidgats att gälla också andra än de offentliga utövare av makt som avses i 4 § 2 mom. i offentlighetslagen.

Förutsättningar för påförande av påföljdsavgifter

I en del utlåtanden ansågs de maximala beloppen för de föreslagna påföljdsavgifterna vara för höga (t.ex. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Helsingfors stad och Livsmedelsverket). I regeringens proposition har man stannat för att hålla sig borta från de maximala belopp som arbetsgruppen föreslagit för att trygga att bestämmelserna är tillräckligt

förebyggande för att beakta de myndigheter som har den starkaste ekonomiska ställningen. De nedan nämnda preciseringarna på bestämmelsenivå tryggar dock verksamhetsförutsättningarna för de myndigheter som har den svagaste ekonomiska ställningen.

I Justitiekanslerns utlåtande fäste han uppmärksamhet vid behovet att försäkra sig om att lagstiftningen är detaljerad och noggrant avgränsad i enlighet med grundlagsutskottets utlåtandepraxis. Under den fortsatta beredningen har särskilt den föreslagna 24 a § i dataskyddslagen kompletterats för att framhäva de aspekter som framgår av grundlagsutskottets utlåtanden. För att betona kravet på proportionalitet samt förtydliga att den administrativa påföljdsavgiften som sanktion är avsedd att vara en sistahandsåtgärd har paragrafen kompletterats, trots att förutsättningarna för påförandet av en påföljdsavgift i enlighet med bestämmelserna i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen som sådana redan är detaljerade och de med undantag för den maximala storleken på påföljdsavgifterna tillämpas också på myndigheterna. I bestämmelsen betonas det också att ingen påföljdsavgift ska påföras om förutsättningarna för den saknas. Målet med preciseringarna är samtidigt att ta fasta på den oro för konsekvenserna av påföljdsavgiften som på bred front lyfts upp. Motsvarande preciseringar har gjorts i 58 b § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål.

I flera utlåtanden (bl.a. Kommunikationsministeriet, Tullen, utrikesministeriet, Energiverket, Helsingfors stad) ansåg respondenterna att förslaget bättre borde öppna upp hur myndighetens storlek och ekonomiska ställning beaktas när en påföljdsavgift övervägs eller påförs. Även finansministeriet ansåg i sitt utlåtande att noggrannare kriterier och metoder för bedömning av jämkningen av den påföljdsavgift som påförs i förhållande till myndighetens ekonomiska ställning och serviceuppdrag bör införas i propositionen. Dataombudsmannen ansåg att man inte ska göra en bedömning av detaljerna i budgeten vid fastställandet av myndighetens storlek. I utlåtandet ansåg dataombudsmannen att en allmän granskning av budgeten gällande den årliga budgeten och personalstyrkan är tillräcklig för att uppnå syftet med bestämmelsen. Dessa faktorer kan jämföras med övriga offentliga aktörer för att kunna identifiera exempelvis små aktörer. I dataombudsmannens utlåtande ansåg denna att det för bedömningen av den ekonomiska ställningen är ändamålsenligt att koncentrera sig på en allmänt hållen översikt och inte i detalj granska en enskild aktörs lagstadgade uppgifter eller skyldigheter.

Specialmotiveringarna har preciseras för beaktande av den nämnda responsen i utlåtandet. I förslaget är man inte helt av samma åsikt som dataombudsmannen. I princip räcker det inte med en allmän uppgift om storleken på budgeten och personalstyrkan för att göra en bedömning av myndighetens ekonomiska bärformåga. Det förutsätts dock inte av dataombudsmannen att konsekvenserna av påföljdsavgiften på skötseln av enskilda lagstadgade uppgifter ska bedömas. Eftersom finansieringssättet för myndigheter och offentlighetsrättsliga samfund kan variera betydligt har inga alltför entydiga tolkningsanvisningar för beaktande av den ekonomiska ställningen införts i förslaget. En entydig tolkningsanvisning kan dessutom försvåra dataombudsmannens avgörande om påföljder med beaktande av att också Europeiska dataombudsmannens anvisningar tillämpas på detta i den utsträckning som samma kriterier som inom den privata sektorn ska tillämpas på påföljdsavgifterna. En hänvisning till dessa anvisningar har lagts till i motiveringen.

I sitt utlåtande ansåg polisstyrelsen det vara viktigt att det vid fastställandet av påföljdsavgiften är möjligt att utöver myndighetens storlek och totala budget också beakta om det hör flera myndigheter som delvis fungerar som självständiga personuppgiftsansvariga till samma bokföringsenhet. I detta sammanhang bör man enligt utlåtandet också beakta att omkostnaderna för myndigheterna i bokföringsenheten huvudsakligen kan bestå av exempelvis personal- och inventariekostnader av fast natur. Enligt rättsregistercentralen bör man i propositionen därtill utreda hur exempelvis de maximala beloppen för påföljdsavgifterna avgörs i situationer där den

personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträdet utgående från ett avtal om behandling av personuppgifter är olika aktörer inom samma myndighet. Något av EU:s ämbetsverk (t.ex. eu-Lisa) kan också vara personuppgiftsbiträde. Dessa utgångspunkter hade redan beaktats i bedömningarna av konsekvenserna av påföljdsavgifterna i det utkast till regeringsproposition som var på remiss, men utgående från responsen i utlåtandena har de förtydligats.

Möjligheten att ställa konkretare kriterier för storleken på påföljdsavgiften utreddes redan under beredningen av förslaget till proposition. Det är dock inte möjligt att fastställa påföljdsavgiften exempelvis som en procentuell andel av budgeten eftersom myndigheternas finansieringsmodeller delvis avviker väldigt mycket från varandra. Eftersom en stor del av myndigheternas omkostnader är lagstadgade utgifter kan en modell som grundar sig på en procentuell andel av budgeten därtill äventyra myndigheternas skötsel av sina lagstadgade uppgifter. I lagförslaget har det förtydligats att de föreslagna maximala beloppen ytterst sällan blir aktuella. Det krav på proportionalitet som omnämns ovan tryggar dessutom att en påföljdsavgift som eventuellt påförs en myndighet vars ekonomiska situation är svag inte blir oskälig och inte hindrar myndighetens skötsel av sina lagstadgade uppgifter. De begränsningar som ingår i regeringens proposition säkerställer bättre än en modell med procentuell beräkning av påföljdsavgiften att skillnaderna mellan myndigheterna beaktas.

Skatteförvaltningen ansåg det viktigt att en bedömning görs om det i lagstiftningen är möjligt att avgränsa den administrativa boten så att den endast påförs för uppsåtlig försummelse eller försummelse av oaktksamhet att iaktta de bestämmelser som finns i artikel 83.4-6 i den allmänna dataskyddsförordningen. Lantmäteriverket ansåg att det grundat på det som beskrivits ovan i vilket fall som helst är motiverat att införa ett nytt 6 mom. i den nya 24 a § med bestämmelser om att den administrativa påföljdsavgiften endast kan påföras myndigheter och offentliga organ i den utsträckning som de övriga påföljderna enligt dataskyddsförordningen och den nationella lagstiftningen till följd av brott mot dataskyddsförordningen inte är tillräckligt effektiva, proportionella och varnande i enlighet med artikel 83.1 i dataskyddsförordningen. Södra Österbottens välfärdsområde och Satakunta välfärdsområde lyfte för sin del fram att en påföljdsavgift bör kunna påföras först efter administrativ styrning. I regeringens proposition har man hållit sig till att de allmänna förutsättningarna för påförandet av en administrativ påföljdsavgift huvudsakligen ska överensstämma med den privata sektorn även med beaktande av tolkningspraxis i EU:s domstol. Syftet med detta är att trygga enhetlig och konsekvent praxis gällande påföljderna. Det har dock lagts till bestämmelser som framhäver att påföljdsavgiften ska vara proportionell och en sistahandsåtgärd i 24 a § i dataskyddslagen och 58 b § i dataskyddslagen avseende brottmål. Bedömningen är att dessa bestämmelser samtidigt delvis besvarar den ovan nämnda remissresponsen och även är möjliga inom ramen för det handlingsutrymme som gäller myndigheterna.

Övergångsbestämmelserna

I vissa utlåtanden (Aalto-universitetet, Helsingfors universitet, Institutet för hälsa och välfärd) ansågs det att övergångsbestämmelserna för lagförslaget bör justeras så att lagen endast tillämpas på sådana förseelser och försummelser som skett efter det att lagen trätt i kraft. Övergångsbestämmelserna har ändrats enligt förslaget. I avsnittet om ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna i lagarna (avsnitt 9) har det preciserats vad som i bestämmelserna avses med tidpunkten för förseelsen eller försummelsen.

Konsekvensbedömning

Syftet med remissförfarandet var i synnerhet att utreda konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna. Den inhämtade responsen stöder huvudsakligen den konsekvensbedömning som ingick i det förslag till regeringsproposition som var på remiss. De uppskattningar som presenterats i utkastet till proposition upprepades i en stor del av utlåtandena, delvis kompletterat med myndighetsspecifika exempel. Den respons om konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen som inflöt i utlåtandena resulterade alltså inte i ett betydande behov av justeringar i de bedömningar som presenterades i utkastet till regeringsproposition.

I flera utlåtanden presenterades det till och med kraftiga bedömningar av i synnerhet konsekvenserna för informationssamhället. De bestämmelser som föreslagits i skenet av responsen i utlåtandena skulle orsaka mer omfattande försiktighet exempelvis i utvecklingen av informationssystem än vad som ursprungligen beräknats. Finansministeriet ansåg att de negativa konsekvenserna för utvecklingen av informationssamhället ytterligare bör preciseras under den fortsatta beredningen. Å andra sidan ifrågasattes konsekvenserna för informationssamhället i riksdagens justitieombudsmans utlåtande. I utlåtandet ansåg man det allmänt taget vara ytterst motiverat att myndigheterna noggrant överväger digitaliseringen och ibruktagandet av sådana innovativa servicelösningar som marknadsförs baserat på denna också avseende en korrekt behandling av personuppgifter. Omsorgsfulla överväganden kan inte anses vara överförsiktighet eller motstånd mot förändring.

Respondenternas åsikter om de förebyggande konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen var delade. De uppskattningar om att lagstiftningen orsakar försiktighet bland myndigheterna som lyftes fram i flera utlåtanden stöder den bedömning i utkastet till proposition att de administrativa påföljdsavgifterna också för myndigheternas del har en förebyggande effekt.

För att beakta responsen ovan har avsnittet om konsekvenserna för informationssamhället justerats. Samtidigt har det förtydligats att det finns osäkerhetsfaktorer förknippade också med de övriga konsekvensbedömningarna i utkastet till proposition. Eftersom det inte finns tillräckligt omfattande statistiska eller andra utredningar att tillgå som stöd för bedömningarna anses det fortfarande förekomma osäkerhet förknippad med hur omfattande konsekvenserna är för de flesta konsekvenslagen. Preciseringar har gjorts i avsnittet om konsekvenser för informationssamhället och lagstiftningens förebyggande effekter. I texten beaktas det att ju större försiktighet eller omsorgsfullhet hotet om påföljdsavgifter orsakar desto mer förebyggande är lagstiftningen. Därmed kan de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser för informationssamhället inte enbart anses vara negativa utan det är också fråga om önskade konsekvenser.

I fråga om bedömningen av konsekvenserna riktade sig responsen i utlåtandena i hög grad mot konsekvenserna av en enskild administrativ påföljdsavgift och i en del utlåtanden ansågs konsekvenserna vara mer omfattande än uppskattat. Bedömningarna av konsekvenserna i propositionen har huvudsakligen lämnats oförändrade. Motiveringarna har dock i viss mån precisats för att förtydliga vad bedömningarna grundar sig på. För att förtydliga att samtliga de som föreslås omfattas av tillämpningsområdet för påföljdsavgifter redan i nuläget hör till tillämpningsområdet för påföljdsavgifter i upphandlingslagen och att konsekvenserna av de enskilda påföljdsavgifterna i de föreslagna bestämmelserna är likartade som konsekvenserna av påföljdsavgifter enligt upphandlingslagen har det dessutom gjorts små preciseringar i bedömningen av konsekvenserna av en enskild administrativ påföljdsavgift. De bestämmelser som föreslås i propositionen kräver dock avvikande från upphandlingslagen att man uttryckligen försäkras om att den påförda påföljdsavgiften är proportionell mot myndighetens eller det offentliga organets storlek och ekonomiska ställning. Motiveringarna har precisats också för att beakta ett eventuellt ökat behov av rådgivning. Likaså har konsekvenserna för vissa myndigheter och offentliga organ kompletterats, inklusive den

evangelisk lutherska kyrkan och den ortodoxa kyrkan med sina församlingar samt universiteten och yrkeshögskolorna.

Enligt Östra Finlands förvaltningsdomstol har propositionen eventuellt indirekta konsekvenser för domstolen eftersom en del av myndigheterna kan ha ansvar som personuppgiftsbiträde för andra myndigheters räkning (exempelvis Rättsregistercentralen, Valtori, Palkeet). Denna aspekt har lagts till i bedömningen av konsekvenserna för domstolarna.

I några utlåtanden önskade man sig ett förtydligande av hur påföljdsavgiften fastställs i situationer där det finns gemensamt personuppgiftsansvariga (t.ex. Riksdagens justitieombudsman, Rättsregistercentralen, undervisnings- och kulturministeriet, Livsmedelsverket och riksåklagarens byrå). Enligt Skatteförvaltningen bör man göra en bedömning av hur påföljden fördelas när förseelsen mot dataskyddslagstiftningen sker vid användning av myndigheternas gemensamma tjänster. Dessa aspekter hade redan beaktats som utmanande situationer i avsnittet om bedömning av konsekvenserna i det utkast till proposition som var på remiss, men motiveringarna har preciserats något för att förtydliga att påföljdsavgiften i princip fastställs enligt vilken personuppgiftsansvarige som ansvarar för den uppgift i samband med vilken förseelsen har skett. Trots detta faller exempelvis domstolarna utanför påföljdsavgifterna. Strävan har dock varit att i regeringens proposition undvika tolkningsanvisningar för exempelvis situationer med gemensamt personuppgiftsansvariga eftersom personuppgiftsansvaret kan fördela sig på flera olika sätt.

I sitt utlåtande fäste social- och hälsovårdsministeriet uppmärksamhet vid den punkt där konsekvenserna för de statliga myndigheterna och finansiering av verksamheten ur statsbudgeten behandlas och där det konstateras att det till exempel inte kan bli fråga om att täcka påföljdsavgifterna genom höjningar av klientavgifter. Social- och hälsovårdsministeriet ansåg att det i anknytning till detta är skäl att förtydliga att det inte heller inom välfärdsområdena är aktuellt med täckning av påföljdsavgifterna genom klientavgifter. I konsekvensbedömningen har denna aspekt beaktats på ett mer allmänt plan för samtliga myndigheter och ingen separat precisering har gjorts för välfärdsområdena.

I sitt utlåtande ansåg finansministeriet att det i den fortsatta beredningen bör säkerställas att en påföljdsavgift som till exempel beror på myndighetens eget slarv inte automatiskt leder till tilläggsfinansiering med vilken påföljdsavgiften täcks. Ett omnämnande om detta har lagts till i avsnittet om konsekvensbedömningen.

I sitt utlåtande ansåg social- och hälsovårdsministeriet att konsekvensbedömningen i propositionen gällande välfärdsområdenas skötsel av de lagstadgade uppgifterna och tillhandahållandet av tjänster var begränsad. Enligt utlåtandet blev det i den föreslagna lagstiftningen oklart hur välfärdsområdets lagstadgade uppgifter beaktas i påföljdsavgiftens belopp. Det finns liknande bedömningar också i ett flertal andra utlåtanden. Beaktas bör att man med begränsningarna i lagförslaget uttryckligen strävar efter att förhindra att det orsakar problem för skötseln av de lagstadgade uppgifterna, inkl. i synnerhet kravet på proportionalitet.

I sitt utlåtande ansåg social- och hälsovårdsministeriet också att förslaget mer heltäckande bör beakta de indirekta konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen. Enligt social- och hälsovårdsministeriet bör det i propositionen mer noggrant göras en bedömning av hur påföljdsavgiften kan påverka skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter och att de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls. De aspekter som lyfts fram i utlåtandena har dock avsiktligt beaktats på ett allmänt plan i propositionen. I det enskilda fallet beror konsekvenserna på hur stor påföljdsavgiften är i förhållande till de för myndigheten tillgängliga medlen samt bland annat hur myndigheten i nuläget har skött sina förpliktelser. De flesta bedömningar av

konsekvenser som presenterats i regeringens proposition är möjliga konsekvenser, inklusive övervägandena om konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna, för vilka det inte finns tillräckligt med utredningar att tillgå om till exempel konsekvenserna av påföljdsavgifterna enligt upphandlingslagen. Det finns osäkerhetsfaktorer förknippade med de flesta konsekvenslagen. Därför har man hållit sig till det allmänna planet vid den fortsatta beredningen.

Andra aspekter

I en del utlåtanden kritiserades eller ansågs förhållandet mellan den föreslagna lagstiftningen och målen för digitaliseringen vara otydligt. Avsnittet om bakgrunden till propositionen har kompletterats baserat på responsen i utlåtandena för att förtydliga hur den föreslagna lagstiftningen är kopplad till digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och målsättningarna för totalreformen av dataskyddslagstiftningen.

Justitiekanslerns utlåtande fäste uppmärksamhet vid att de praktiska erfarenheterna av tillämpningen av dataskyddslagstiftningen förtäljer om att dataombudsmannen i sin avgörandepraxis relativt ofta har varit tvungen att ge myndigheterna anmärkningar om tillämpningen av dataskyddslagstiftningen. Enligt utlåtandet var det nödvändigt att komplettera motiveringarna i utkastet till proposition med en beskrivning av nuvarande praxis för både det straffrättsliga påföljdssystemets del och för dataombudsmannens tillsynssystem. I utlåtandet ansågs det att dessa uppgifter kan bilda en väsentlig grund för ändring av den tolkningspraxis för det påföljdssystem som riktar sig mot myndigheterna och som hittills rått. I inrikesministeriets utlåtande ansågs det å sin sida att man av utkastet till proposition inte fick en särskilt klar bild av det verkliga behovet att utvidga påföljdsavgifterna till den offentliga sektorn.

Utkastet till proposition är nära förbundet med den bedömningspromemoria som utarbetades som förutredning och det är inte nödvändigt att i propositionen upprepa hela innehållet i promemorian, utan det är möjligt att hänvisa till den. Till följd av Justitiekanslerns och inrikesministeriets utlåtanden ansågs det dock under den fortsatta beredningen motiverat att i förslagets avsnitt med bedömning av nuläget lägga till ett stycke med bedömning av om de korrigerande befogenheter som dataombudsmannen har tillgång till är tillräckliga. Avsnittet med bakgrunden till propositionen har också kompletterats med en komprimerad text om de tillsynsåtgärder som dataombudsmannen vidtagit för myndigheterna. I propositionen fästs det dock för de övriga korrigerande befogenheterna än påförande av påföljdsavgifter uppmärksamhet vid att de inte jämföras med sanktioner, vilket dataskyddslagstiftningen kräver utöver de korrigerande befogenheterna. Bedömningen av de straffrättsliga påföljderna ingick redan i det utkast till proposition som var på remiss. Bedömningen av det straffrättsliga påföljdssystemet och aspekterna på val av påföljdslag har endast i ringa grad preciserats.

I inrikesministeriets utlåtande ansågs det att utkastet till proposition inte särskilt tydligt beskrev hur dataskyddslagstiftningen även till övriga delar än enbart för påföljdsavgifternas del skiljer sig beroende på om aktören hör till den offentliga sektorn eller den privata sektorn. I utlåtandet fäste man uppmärksamhet vid att det gällande detta finns tämligen betydliga skillnader i principerna för behandling av personuppgifter. Enligt utlåtandet bör man dessutom beakta att det också för dataskyddets del är möjligt att anföra besvär vid en förvaltningsdomstol gällande beslut fattade av aktörer inom den offentliga sektorn. Ett omnämnande om den rättsliga grunden för behandlingen har lagts till i avsnittet om bakgrunden till propositionen. Det bör dock beaktas att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter inte påverkar sanktionsskyldigheten i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen och att samtliga

rättsliga grunder för behandling i artikel 6.1 är möjliga inom den privata sektorn. EU:s domstol har också i sin rättspraxis preciserat grunderna för behandling av personuppgifter och detta har betydligt förändrat situationen för bland annat myndigheterna.

Enligt Justitiekanslern bör det i motiveringarna beaktas att myndigheterna har en svårare situation i tillämpningssituationer eftersom den nuvarande regleringsramen har blivit ytterst komplicerad och det är svårt för myndigheterna att få föregripande styrning och rådgivning om tolkningarna. I det praktiska myndighetsarbetet har det konstaterats vara särskilt svårt att sammanjämka exempelvis dataskyddet och offentligheten. Enligt utlåtandet från Justitiekanslern kan dessa omständigheter också få konsekvenser vid övervägandet om påföljdssystem. Ett omnämnande om detta har lagts till och myndigheternas behov av rådgivning har beaktats också i konsekvensbedömningarna för utkastet till proposition, inklusive eventuella konsekvenser för dataombudsmannen. I skenet av bedömningarna gällande den allmänna dataskyddsförordningen finns det dock likadana utmaningar inom den privata sektorn gällande sammanjämkningen av dataskyddet och den övriga regleringen inom den privata sektorn. Dataombudsmannens resurser har separat utökats i statsbudgeten.

I utlåtandet från riksdagens justitieombudsman ansågs det att utkastet till regeringsproposition bör preciseras gällande grunderna i läran om juridiska personer. Enligt utlåtandet är identifiering av grunderna för rättssubjektens rättskapacitet, rättsliga handlingsförmåga samt rättsliga ansvarsskyldighet en förutsättning för vilken som helst konsekvens av rättslig lagstiftning. Ansvar för en personuppgiftsansvarig enligt den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning och mer begränsat ansvaret för personuppgiftsbiträdet grundar sig dock inte på samma utgångspunkter. För uppkomsten av ansvaret har den personuppgiftsansvariges juridiska form ingen betydelse, utan frågan om det är den instans som deltar i definitionen av syftet med behandlingen och metoderna. Båda författningarna hänvisar till juridisk person och fysisk person, men med en systematik som avviker från det finska rättssystemet. Även en myndighet bär i egenskap av personuppgiftsansvarig fullt ansvar, inklusive exempelvis skadeståndsansvar. Gällande de ekonomiska konsekvenserna har det i motiveringarna till regeringens proposition också beaktats att det i vissa, dock sällsynta, situationer kan bli nödvändigt att påföra påföljdsavgiften på en annan än den personuppgiftsansvariga. Av denna orsak har regeringens proposition inte kompletterats i enlighet med riksdagens justitieombudsmans utlåtande. I regeringens proposition har de meningar dock rättats där myndigheterna hade jämförts med juridiska personer.

Riksdagens justitieombudsmans utlåtande fäste också uppmärksamhet vid att det för aktörerna inom den offentliga förvaltningen än så länge inte är på långt när heltäckande att en personuppgiftsansvarig har utsetts. Enligt utlåtandet bör det vid den fortsatta beredningen av ärendet också utredas på vem inom åklagarväsendet påföljdsavgiften ska påföras. Regeringens proposition kompletterades inte gällande detta. Trots att den personuppgiftsansvarige för myndigheternas del inte heltäckande framgår av speciallagstiftningen är detta dock vanligare än fastställandet i lag av de personuppgiftsansvariga inom den privata sektorn. Detta har också beaktats i lagförslaget. Den personuppgiftsansvarige har definierats i både den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning och EU:s domstol har i sin tolkningspraxis preciserat begreppet personuppgiftsansvarig. I propositionen har det införts hänvisningar till den aktuella tolkningspraxisen. I de situationer då den personuppgiftsansvarige inte uttryckligen framgår av lagen är det definitionen och rättspraxis gällande denna som styr tillämpningen av lagen. I samband med totalreformen av dataskyddslagstiftningen gjorde ministerierna en separat bedömning av behovet av ändring av sin speciallagstiftning i förhållande till dataskyddsförordningen. Vid behov ansvarar respektive ministerium för precisering av sin lagstiftning bland annat gällande personuppgiftsansvaren. Justitieministeriet

har till exempel för tillfället ett pågående projekt (OM029:00/2022) i samband med vilket avsikten är att precisera personuppgiftsansvaren för Åklagarmyndigheten och de övriga myndigheterna inom justitieförvaltningen.

I jord- och skogsbruksministeriets utlåtande ansågs det att utkastet till RP noggrannare borde öppna upp lagstiftningens anknytning till statsbudgeten och föreskrifterna om utarbetande av budget. Det ansågs även att det är på sin plats att noggrannare beskriva bland annat på vilket sätt och i vilka situationer anslagen till följd av lagstiftningen i anknytning till budgeten eller föreskrifterna om utarbetande av budgeten som finns på omkostnadsmomentet får användas för betalning av en eventuell påföljdsavgift. Regeringens proposition kompletterades inte till dessa delar. Det föreslås inga sådana ändringar i lag i regeringens proposition som påverkar hur lagstiftningen om budgeten tillämpas. Propositionen innehåller inte heller sådana ändringar i lag som exempelvis påverkar grunderna för kommunernas eller välfärdsområdenas finansiering, vilket inrikesministeriets utlåtande hänvisar till. Påföljdsavgifterna hänför sig till de statliga myndigheter som är personuppgiftsansvariga på motsvarande sätt som påföljdsavgifterna i upphandlingslagen på de myndigheter som är sådana upphandlingsenheter som avses i den lagen. I konsekvensbedömningarna för de individuella påföljdsavgifterna har även de situationer beaktats där det inte är möjligt att använda anslag enligt omkostnadsmomentet för betalning av påföljdsavgiften.

Tammerfors universitet föreslog att den föreskrivna preskriptionstiden blir högst fem år från händelsestidpunkten eller om brottet fortsätter från den tidpunkt då det upphör. Flera motiveringar presenterades för förslaget. Preskriptionstiden för påförandet av administrativa påföljder är tio år och den grundar sig på den gällande dataskyddslagen och av konsekvensorsaker föreslås det att en lika lång preskriptionstid för påföljdsavgiften införs i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. För de fortgående förseelserna och försummelserna har dock preskriptionstiden i vartdera lagförslaget förkortats till fem år. Till följd av kravet på proportionalitet anses denna ändring vara motiverad. I avsnittet om verkställande och uppföljning har dessutom ett omnämnande lagts till att det kan vara skäl att ompröva preskriptionstiden vid uppföljningen och utvärderingen av bestämmelserna.

Polisstyrelsen föreslog som separat fråga att det borde övervägas om sökandet av ändring i påföljder som påförts med stöd av dataskyddslagstiftningen borde koncentreras till specifika, en eller flera förvaltningsdomstolar. Redan i nuläget fördelar sig sökandet av ändring i dataombudsmannens avgöranden på samtliga förvaltningsdomstolar, inklusive sökandet av ändring i de påföljdsavgifter som påförs inom den privata sektorn. Koncentration av sökandet av ändring avviker från nuläget och de allmänna målen med regionala förvaltningsdomstolar och det finns inga vägande skäl för koncentrationen.

I en del utlåtanden lyftes behovet av föregripande rådgivning eller styrning fram. Enligt dessa respondenter bör man i första hand satsa på detta i stället för att ett lagstadgat förfarande med påföljdsavgifter föreskrivs för myndigheterna. I den föreslagna lagstiftningen har det dock beaktats att samtliga uppgifter i artikel 57 i den allmänna dataskyddsförordningen hör till dataombudsmannens uppgifter, inte enbart tillsyn över att förordningen iakttas. Dessa uppgifter, inklusive föregripande rådgivning, är inte alternativa till användning av befogenheter. Tillsyn i efterhand är inte heller enbart överväganden om påföljder. De påföljder av sanktionsnatur som krävs enligt dataskyddslagstiftningen är en genomförandeförpliktelse som ålagts medlemsstaterna och riktar sig mot alla personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden. Tryggandet av förutsättningarna för dataombudsmannens verksamhet har separat ombesörjts genom att i budgeten anvisa en permanent ökning av resurserna från och med början av 2026.

7 Specialmotivering

7.1 Dataskyddslagen

24 §. Administrativ påföljdsavgift. Enligt gällande 24 § 4 mom. får administrativ påföljdsavgift inte påföras statliga myndigheter, statliga affärsverk, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga institutioner, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, ortodoxa kyrkan i Finland eller de två sistnämnda församlingar, kyrkliga samfundigheter och övriga organ. Enligt motiveringen till det momentet anses begreppet självständiga offentligrättsliga inrättningar även omfatta universitetsväsendet. Statens affärsverk har lämnats utanför bestämmelserna om påföljdsavgifter eftersom de inte längre är verksamma på en konkurrensutsatt marknad utan producerar tjänster inom statsförvaltningen. Enligt motiveringen till det gällande 4 mom. ska begränsningen inte gälla de privata aktörer som sköter sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen (RP 9/2018 rd, s. 57–58). Sådana aktörer är till exempel privata aktörer som tillhandahåller offentliga hälso- och sjukvårdstjänster och yrkesskolor samt högskolor i stiftelseform.

Det föreslås att 4 mom. ändras så att de administrativa påföljdsavgifterna i regel också ska tillämpas på ovannämnda myndigheter och offentliga organ. Enligt momentet ska domstolar och riksdagens ämbetsverk inte kunna påföras påföljdsavgift. Påföljdsavgift ska inte heller få påföras underrättelse tillsynsombudsmannen för sådan behandling av personuppgifter som hänför sig till övervakning enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019). I och med ändringen utvidgas tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter till att i regel gälla myndigheter och andra sammanslutningar som omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde. Förvaltningslagens organisatoriska tillämpningsområde har definierats som omfattande i dess 2 § 2 och 3 mom. Lagen tillämpas både i myndigheternas verksamhet och vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt 2 mom. i den paragrafen är myndigheter statliga myndigheter, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentligrättsliga inrättningar samt riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli. Enligt 3 mom. tillämpas lagen också vid statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar samt på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Eftersom dataskyddslagen inte alls tillämpas på behandling av personuppgifter i samband med riksdagsverksamhet, och dataombudsmannen inte heller är behörig att övervaka behandlingen av personuppgifter hos riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, är det inte heller möjligt att tillämpa bestämmelserna om administrativ påföljdsavgift på dem. Dataombudsmannens tillsynsbehörighet omfattar inte heller riksdagens justitieombudsmans kansli och justitiekanslersämbetet, med beaktande av de inte kan skiljas åt i fråga om behandlingen av personuppgifter i samband med laglighetskontrollen. Dataskyddslagens 14 § 2 mom., enligt vilket dataombudsmannen inte övervakar statsrådets justitiekanslers eller riksdagens justitieombudsmans verksamhet, fogades till lagförslaget i enlighet med förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 13/2018 rd). Syftet med bestämmelsen är att tillsynsmyndigheten inte till någon del ska övervaka de högsta laglighetsövervakarna. Utöver laglighetsövervakningen lämnas också till exempel behandlingen av personuppgifter som hänför sig till personaladministration utanför tillsynsmyndighetens tillsyn. I betänkandet betonas att dataskyddsförordningen ändå ska tillämpas också på den behandling av personuppgifter som utförs av de högsta laglighetsövervakarna.

Det föreslås att domstolarnas behandling av personuppgifter ska till alla delar lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgift. Enligt artikel 55.3 i

dataskyddsförordningen ska tillsynsmyndigheterna inte vara behöriga att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet. I praktiken kan det dock vara svårt att bedöma när det är fråga om en rättskipningsuppgift eller någon annan domstolsuppgift, och detta kan på grund av domstolens oavhängighet i sista hand avgöras av domstolen själv. Med tanke på påförandet av påföljdsavgift är det däremot för det första viktigt att de uppgifter för vilka påföljdsavgift kan påföras har definierats exakt och noggrant avgränsat. För det andra är det med tanke på domstolarnas konstitutionella ställning och rättssystemets systematik inte ändamålsenligt att administrativa påföljdsavgifter påförs domstolarna. En del av domstolarna är behöriga att behandla ärenden som gäller ändringssökande som gäller påföljdsavgifter.

Det föreslås att också riksdagens ämbetsverk, till vilka dataombudsmannens tillsynsbehörighet sträcker sig enligt den gällande dataskyddslagen, ska lämnas utanför tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter. Också i fråga om dem har dataombudsmannen, med undantag för påförande av administrativa påföljdsavgifter, tillgång till alla andra korrigerande befogenheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen där bestämmelserna inte ger nationellt handlingsutrymme. För att beakta riksdagens konstitutionella ställning föreslås det dock inte att bestämmelserna om påföljdsavgift skulle utvidgas till att gälla riksdagens ämbetsverk. Riksdagens ämbetsverk avviker från varandra till sin konstitutionella ställning och i fråga om hur det föreskrivs om deras uppgifter. Till den del det dock finns tjänsteinnehavare vid riksdagens ämbetsverk jämföras dessa med riksdagens tjänstemän.

Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av cybersäkerhetsdirektivet tagit ställning till tillämpningen av direktivets bestämmelser på riksdagens ämbetsverk (GrUU 62/2024 rd, punkterna 23 och 26). Enligt grundlagsutskottets uppfattning förutsatte direktivet inte ett sådant tillämpningsområde som det föreslagna, som skulle omfatta riksdagens ämbetsverk. Utskottet ansåg att propositionens snäva tolkning av direktivets begrepp parlament inte är förenlig med de aspekter som hänför sig till riksdagens konstitutionella ställning. Lagförslag 2 i propositionen måste ändras så att 4 a kap. i informationshanteringslagen inte tillämpas på riksdagens ämbetsverk. Det var ett villkor för att lagförslag 2 skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen är dock mer omfattande än tillämpningsområdet för cybersäkerhetsdirektivet. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att undantagen från dataskyddsförordningens tillämpningsområde ska tolkas restriktivt, och domstolen har inte gjort undantag i fråga om behandlingen av personuppgifter vid parlamentets organ, utan de anses vara personuppgiftsansvariga enligt dataskyddsförordningen (C-33/22 (Österreichische Datenschutzbehörde), dom av den 16 januari 2024 (stora avdelningen), 40–42 och 50–51 punkten; C-272/19, Land Hessen, dom av den 9 juli 2020, 74 punkten).

Mot bakgrund av EU-domstolens ovannämnda rättspraxis skulle det inte vara möjligt att helt och hållet utesluta riksdagens ämbetsverk från dataombudsmannens tillsyn enligt dataskyddslagen. De omfattas också redan av tillsynen. Enligt grundlagsutskottets riktlinjer (GrUU 14/2018 rd) har däremot riksdagsarbetet uteslutits från dataskyddslagens tillämpningsområde. Mot bakgrund av grundlagsutskottets färska utlåtande vore det dock problematiskt om riksdagens ämbetsverk kunde påföras påföljdsavgift för brott mot dataskyddslagstiftningen. Därför föreslås det att det i fråga om dem fortfarande ska utnyttjas det handlingsutrymme som avses i artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen. Eftersom grundlagsutskottet i fråga om cybersäkerhetsdirektivet har ansett att tillsynen över riksdagens ämbetsverk är en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning, föreslås det att riksdagens och dess ämbetsverks verksamhet lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter.

Det föreslås dessutom att underrättelsetillsynsombudsmannen lämnas utanför de administrativa påföljdsavgifterna i fråga om de behandlingsåtgärder som hänför sig till uppgiften att övervaka underrättelseverksamheten. Med övervakning av underrättelseverksamheten avses parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av både civil och militär underrättelseinhämtning. Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten och skyddspolisens övriga verksamhet utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, om vars uppgifter det föreskrivs i riksdagens arbetsordning (40/2000). Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten utövas av underrättelsetillsynsombudsmannen. Ombudsmannen övervakar även skyddspolisens övriga verksamhet. Underrättelsetillsynsutskottet omfattas inte av dataskyddslagens tillämpningsområde, medan den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen tillämpas på underrättelsetillsynsombudsmannens behandling av personuppgifter.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har omfattande rättigheter att få information och rätt till insyn som gäller underrättelseverksamhet som helt och hållet står utanför unionsrätten. Övervakningen av underrättelseverksamheten omfattar användning av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt annan övervakning av underrättelseverksamhetens lagenlighet, övervakning av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt tillgodoseende av rättsskyddet och främjande av god praxis i anslutning till det. Underrättelsetillsynsombudsmannens tillsyn är till sin natur laglighetsövervakning, som avviker från de övriga tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter, även om uppgiften till skillnad från de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter inte grundar sig på grundlagen. Underrättelsetillsynsombudsmannen är också behörig att övervaka att de tillstånd för underrättelseinhämtning som domstolen beviljar iakttas. (se även GrUB 9/2018 rd).

Med beaktande av att underrättelsetillsynsombudsmannens och dataombudsmannens befogenheter delvis överlappar varandra och att tillsynen helt och hållet gäller verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, är det inte ändamålsenligt att det i samband med detta tillsynsuppdrag skulle vara möjligt att påföra underrättelsetillsynsombudsmannen administrativa påföljdsavgifter. I regel är dataombudsmannen redan nu behörig att övervaka underrättelsetillsynsombudsmannens behandling av personuppgifter. Påföljdsavgift ska dock inte vara utesluten i fråga om annan behandling av personuppgifter av underrättelsetillsynsombudsmannen än sådan behandling som hänför sig till övervakningen av underrättelseverksamheten. I praktiken vore det fråga om behandling av personuppgifter som hänför sig till t.ex. personaladministration eller annan administrativ behandling.

Paragrafens 5 mom. innehåller bestämmelser om preskriptionstid i fråga om påförande av påföljdsavgift. I momentet har utnyttjats det handlingsutrymme som anges i artikel 83.8 i den allmänna dataskyddsförordningen och det har motiverats med kravet på att påföljderna ska vara proportionerliga. I avsaknad av särskilda förfaranderegler i den allmänna dataskyddsförordningen ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa detaljerade bestämmelser om rättsmedel som syftar till att säkerställa enskildas rättigheter enligt bestämmelserna i förordningen, under förutsättning att effektivitets- och likvärdighetsprinciperna iakttas (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, dom av den 5 december 2023, 66 punkten). EU-domstolen har också ansett att medlemsstaterna i avsaknad av unionsbestämmelser har rätt att tillämpa bland annat preklusionsfrister (C-291/24, Steiermärkische Bank und Sparkassen AG, dom av den 29 januari 2026, 39 punkten; C-500/16, Caterpillar Financial Services, dom av den 20 december 2017, 37 punkten och där angiven rättspraxis). Enligt momentets första mening får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än tio år från det att överträdelsen eller försummelsen har skett. I momentets andra mening

föreskrivs det att om överträdelsen eller försummelsen har varit fortlöpande räknas den tioåriga tidsfristen från det att överträdelsen eller försummelsen har upphört.

Det föreslås att den andra meningen ändras så att i fråga om fortlöpande överträdelse eller försummelse får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än fem år sedan överträdelsen eller försummelsen har upphört. Den nuvarande preskriptionstiden på tio år är lång jämfört med den femåriga preskriptionstid som föreskrivs i de nyare lagarna om genomförande av EU-rätten, och den är förknippad frågan om preskriptionstidens proportionalitet. Trots att en preskriptionstid på tio år kan vara motiverad i exceptionellt svåra och gränsöverskridande ärenden som det kan ta tid att reda ut, kan preskriptionstiden bli oskälig särskilt i fråga om fortlöpande överträdelser och försummelser. Ändringen är motiverad av proportionalitets- och rättssäkerhetsskäl. Den föreslagna lagändringen gäller påföljdsavgifter som påförs personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom både den offentliga och den privata sektorn.

24 a §. *Påförande av påföljdsavgift för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen.* Det föreslås att till lagen fogas en ny 24 a § i vilken det föreskrivs om detaljer som gäller påförande av påföljdsavgift och som gäller myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen. Paragrafen ska gälla alla myndigheter och andra aktörer som representerar den offentliga förvaltningen, med undantag för domstolar, riksdagens ämbetsverk och underrättelseombudsmannen som nämns i 24 § 4 mom., samt de högsta laglighetsövervakarna och riksdagsarbetet. Enligt 1 mom. får administrativ påföljdsavgift påföras statliga myndigheter och affärsverk, kommunala myndigheter och samkommuners myndigheter, välfärdsområdets och välfärdssammanslutningars myndigheter, självständiga offentlighetsövervakare, sammanslutningar, stiftelser och andra självständiga offentlighetsövervakare, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och ortodoxa kyrkan i Finland samt deras församlingar, kyrkliga samfund och andra organ samt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (*myndigheter och offentliga organ*) med iakttagande av vad som föreskrivs i artikel 83.1–3 i dataskyddsförordningen och i denna paragraf, om de andra åtgärder som anges i artikel 58.2 i dataskyddsförordningen inte är tillräckliga. Påföljdsavgift ska inte få påföras, om förutsättningarna för påförande av avgiften inte uppfylls. Påföljdsavgift ska vara möjlig att påföra alla sådana personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den offentliga förvaltningen som inte uttryckligen har uteslutits från tillämpningsområdet i 24 § 4 mom.

Vad som avses med myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen i artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen bestäms närmare i enlighet med det nationella rättssystemet. I skäl 150 i förordningen, som hänför sig till denna punkt, motiveras inte närmare vad som avses med offentliga organ. En vid tolkning av begreppet stöds dock av skäl 154 i ingressen som gäller artikel 86 i förordningen, enligt vilken hänvisningen till offentliga myndigheter och organ bör i detta sammanhang omfatta samtliga myndigheter eller andra organ som omfattas av medlemsstaternas nationella rätt om allmänhetens tillgång till handlingar. Även i EU-domstolens tolkningspraxis har den offentliga förvaltningen getts stor betydelse (t.ex. mål C-413/15, dom (stora avdelningen) av den 10 oktober 2017, punkterna 33–35). Eftersom den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter har ett nära samband med användningen av det nationella handlingsutrymmet, som uttryckligen gäller myndigheter och offentliga organ, föreslås det att dessa begrepp ska användas också i dataskyddslagen. I momentet föreslås dock en intern definition för att förtydliga vad som avses med myndigheter och offentliga organ. Privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ska jämföras med personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den offentliga förvaltningen, även om de representerar indirekt offentlig förvaltning. Bestämmelsen omfattar alla privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och

begränsar sig inte till utövning av offentlig makt. Bestämmelsen omfattar däremot inte sådan behandling av personuppgifter som utförs av en enskild, såsom ett aktiebolag, och som inte hänför sig till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift.

Utöver att paragrafen föreslås innehålla särskilda bestämmelser om påföljdsavgifter som påförs myndigheter i förhållande till artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen, ska bestämmelserna i punkterna 1–3 i den artikeln om förutsättningarna för påförande av administrativa påföljdsavgifter också gälla myndigheter. Genom hänvisningen till artikel 83.1–3 beaktas EU-domstolens tolkningspraxis, enligt vilken de materiella förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift inte omfattar nationellt handlingsutrymme. Samtidigt säkerställs det att bestämmelserna om påföljdsavgifter är detaljerade och noggrant avgränsade på det sätt som grundlagstolkningspraxis förutsätter. Särskilt av den normuppsättning som dessa punkter och den föreslagna paragrafen bildar, framgår det som helhet för vilka överträdelse av bestämmelser i dataskyddsförordningen påföljdsavgift kan påföras, och de innehåller en tillräckligt detaljerad beskrivning av de överträdelse och försummelser som ska sanktioneras. För att beakta grundlagstolkningspraxis betonas i det föreslagna 1 mom. dessutom att påföljdsavgiften ska vara en sanktion i sista hand och att påföljdsprövningen är bunden till att påföljdsavgift inte ska påföras, om förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift inte uppfylls. (se närmare avsnitt 10).

Syftet med det föreslagna kravet på att administrativa påföljdsavgifter ska vara sistahandsåtgärder är dock inte att avvika från de förutsättningar för påförande av påföljdsavgift som anges i artikel 83.1–3 i den allmänna dataskyddsförordningen, utan påföljdsprövningen ska på motsvarande sätt som i ärenden som gäller den privata sektorn basera sig på samma aspekter. Med sistahandsåtgärd avses att andra tillgängliga åtgärder är i det enskilda fallet inte tillräckliga i förhållande till överträdelsens eller försummelsens allvarlighetsgrad och andra relevanta aspekter, varvid förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift skulle uppfyllas. Påförande av påföljdsavgift förutsätter dock inte att dataombudsmannen först vidtar andra åtgärder, utan ombudsmannen kan enligt sin prövning påföra påföljdsavgift tillsammans med eller i stället för andra åtgärder. Högsta förvaltningsdomstolen har också ansett att vid bedömningen av om påförandet av påföljdsavgift är proportionerligt saknar det betydelse att tillsynsmyndigheten inte före påförandet av avgiften hade utövat andra korrigerande befogenheter, såsom att meddela varning, anmärkning eller föreläggande (HO:2023:81, punkt 50). I regel följer kraven på proportionalitet och att påföljdsavgiften ska vara en sistahandsåtgärd redan av direkt tillämpning av artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen, som enligt EU-domstolens rättspraxis förutsätter att särskilt den personuppgiftsansvariges uppsåt eller oaktsamhet påvisas. För att beakta de aspekter som hänför sig till grundlagen ska dock kraven på proportionalitet och sistahandsåtgärd betonas inom ramen för det handlingsutrymme enligt artikel 83.7 som gäller myndigheter.

I 2 och 3 mom. anpassas artikel 83.4–83.6 i den allmänna dataskyddsförordningen enligt förslaget så, att de maximala påföljdsavgifter som påförs myndigheter eller organ inom den offentliga förvaltningen föreslås vara betydligt lägre än de maximibelopp som anges i de punkterna i dataskyddsförordningen. Vilket maximibelopp som kommer i fråga påverkas dock på motsvarande sätt som inom den privata sektorn av vilka bestämmelser överträdelsen gäller. Påföljdsavgifter som omfattas av tillämpningsområdet för 3 mom. ska påföras för överträdelse eller försummelser som är allvarligare än de överträdelse som omfattas av tillämpningsområdet för 2 mom. En mer detaljerad gradering av påföljdsavgifterna behövs inte, med beaktande av att flera av de aspekter som nämns i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen inverkar på fastställandet av påföljdsavgiften och dess storlek. Påföljdsavgiften ska alltid grunda sig på prövning i varje enskilt fall. På grund av budgetbundenheten i myndigheternas verksamhet och orsaker som hänför sig till konsekvens i påföljdssystemet föreslås det inga minimibelopp för

påföljdsavgiften för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen. Också i den allmänna dataskyddsförordningens bestämmelser föreskrivs det endast om påföljdsavgiftens maximibelopp.

Europeiska dataskyddsstyrelsen har utarbetat anvisningar om beräkning av administrativa sanktionsavgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen ([Riktlinjer 4/2022](#), version 2.1, antagna den 24 maj 2023). Till den del myndigheterna omfattas av samma bestämmelser som personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn, är anvisningarna tillämpliga till stöd för tillämpningen av de bestämmelser som föreslås i denna proposition. Detta gäller särskilt de omständigheter enligt artikel 83.2 i den allmänna dataskyddsförordningen som ska beaktas i påföljdsavgiftens belopp.

Maximibeloppet för en påföljdsavgift enligt 2 *mom.* föreslås vara 500 000 euro. I momentet hänvisas det till artikel 83.4 i den allmänna dataskyddsförordningen, enligt vilken påföljdsavgift kan påföras för brott mot personuppgiftsansvarigas och personuppgiftsbiträdens skyldigheter enligt artiklarna 8, 11, 25–39, 42 och 43. Av dessa är dock artiklarna 8, 27, 42 och 43 i regel inte tillämpliga inom den offentliga sektorn. En påföljdsavgift som påförs en myndighet eller ett offentligt organ kan således hänföra sig till skyldigheter som gäller inbyggt dataskydd och dataskydd som standard, gemensamt personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden, behandling under den personuppgiftsansvariges överinseende, register över behandling, samarbete med tillsynsmyndigheten, säkerhet i samband med behandlingen och information om personuppgiftsincidenter, konsekvensbedömning avseende dataskydd, förhandssamråd samt utnämning av dataskyddsombudet och dataskyddsombudets ställning och uppgifter.

Maximibeloppet för en påföljdsavgift enligt 3 *mom.* föreslås vara 1 000 000 euro. I momentet hänvisas det till artikel 83.5 och 83.6 i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt punkt 5 kan en högre påföljdsavgift för det första påföras för överträdelse av de grundläggande principerna för behandling enligt artiklarna 5, 6, 7 och 9 i förordningen. Dessa är de allmänna principerna för behandling av personuppgifter, såsom kravet på ändamålsbegränsning och principen om uppgiftsminimering, kraven på de rättsliga grunderna för behandlingen, villkoren för samtycke och förutsättningarna för behandling av särskilda kategorier av personuppgifter.

För det andra kan en högre påföljdsavgift enligt artikel 83.5 i dataskyddsförordningen påföras för överträdelse av de registrerades rättigheter enligt artiklarna 12–22. Av dessa gäller dock artikel 20 i regel inte myndigheter, och en del andra rättigheter kan enligt de bestämmelser om inskränkningar som tagits in i speciallagstiftningen tillämpas endast delvis. De rättigheter som föreskrivs i de nämnda artiklarna och som också gäller myndigheternas behandling av personuppgifter, är skyldigheten att informera den registrerade, den registrerades rätt till tillgång, rätt till rättelse, rätt till radering, rätt till begränsning av behandling, anmälningsskyldighet avseende rättelse eller radering av personuppgifter och begränsning av behandling, den registrerades rätt att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter samt rättigheter och skyddsåtgärder som gäller automatiserat individuellt beslutsfattande, inbegripet profilering. Påföljdsavgift kommer t.ex. inte i fråga för begränsning av den registrerades rätt, om myndigheten har en lagstadgad rätt att begränsa den registrerades rätt och bestämmelserna i lag har iakttagits.

För det tredje kan en högre påföljdsavgift påföras för överträdelse av bestämmelser om överföring av personuppgifter till en mottagare i ett tredjeland eller en internationell organisation. Bestämmelser om detta finns i artiklarna 44–49 i den allmänna dataskyddsförordningen, som innehåller bestämmelser om tillämpning av beslut om adekvat skyddsnivå, tillåtande av överföringar med stöd av avtal, undantag från bestämmelserna om

adekvat skydds nivå samt om överföringar som inte är tillåtna enligt unionsrätten. Av dem gäller artikel 47 dock inte myndigheter.

För det fjärde ska den högre påföljdsavgiften i regel gälla alla sådana särskilda behandlingssituationer gällande personuppgifter som avses i IX kap. i den allmänna dataskyddsförordningen. Dessa är yttrandefrihet och informationsfrihet, handlingars offentlighet, behandling av personbeteckningar, behandling i anställningsförhållanden samt arkiverings-, forsknings- och statistikföringsändamål.

Enligt artikel 83.6 i förordningen kan en högre påföljdsavgift påföras för underlåtenhet att iakttä en tillsynsmyndighets föreläggande i enlighet med artikel 58.2. Också i detta fall är det motiverat att i fråga om myndigheterna ha en motsvarande lösning.

Utöver de situationer som nämns ovan är en högre påföljdsavgift möjlig för brott mot kraven i artikel 10 i den allmänna dataskyddsförordningen. Detta baserar sig på det nationella handlingsutrymme som används i dataskyddslagen. Artikel 10 gäller behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelse som innefattar brott. Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och brott är känsliga i konstitutionellt hänseende. I Europarådets ändrade konvention 108 jämföras de med särskilda kategorier av personuppgifter. Också i fråga om myndigheter är behandlingen av dessa uppgifter exceptionell och begränsad när det inte är fråga om förande av straffregister eller behandling som utförs av behöriga myndigheter i brottmål. När en myndighet har ett motiverat behov av att behandla uppgifter som hänför sig till domar i brottmål och brott, finns det uttryckliga bestämmelser om detta i lag. Ett högre maximibelopp för påföljdsavgiften är motiverat också för myndigheter för överträdelse av de krav som gäller behandling av dessa uppgifter.

När det gäller påföljdsavgiftens maximibelopp har det beaktats att den administrativa påföljdsavgiften bör vara betydligt mer kännbar än den genomsnittliga nivån på lagstadgade försummelseavgifter för att den ska vara tillräckligt effektiv. Å andra sidan har man i de föreslagna maximibeloppen beaktat budgetbundenheten i myndigheternas verksamhet och behovet av att försäkra sig om att påföljdsavgifterna inte får bli så höga att de försvårar skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter. Eftersom myndigheterna inte agerar på företagsekonomiska grunder, utan med anslag som anvisats i statsbudgeten, och myndigheten inte heller kan förväntas få betydande ekonomisk nytta av överträdelse av bestämmelserna, är betydligt lägre fasta maximibelopp jämfört med den privata sektorn tillräckliga för att förebygga överträdelse. Med beaktande av att ekonomiska incitament dock inte helt kan uteslutas bör påföljdsavgiftens maximibelopp vara tillräckligt högt för att säkerställa att påföljden har en avskräckande effekt, dvs. att den är effektiv, förebyggande och avskräckande. På detta sätt beaktas särskilt sådana myndigheter som har en klart bättre ekonomisk ställning än andra och som har spelrum i budgeten. Med bakgrund mot de påföljder som påförts den privata sektorn torde det dock kunna bedömas att en påföljdsavgift som ligger nära maximibeloppet kan förväntas mycket sällan. Skötseln av myndigheternas uppgifter kan också orsakas olägenhet av att påföljdsavgiften i regel betalas av samma medel som har budgeterats för skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter och skyldigheter (se avsnittet om bedömning av påföljdsavgiftens konsekvenser ovan).

Utgångspunkten är att påföljdsavgift ska kunna påföras för överträdelse av samma bestämmelser som för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn. En del av de artiklar som nämns i artikel 83.4 och 83.5 i den allmänna dataskyddsförordningen gäller dock endast den privata sektorn och blir således inte tillämpliga på myndigheter och offentliga organ.

Enligt det föreslagna 4 mom. ska det när beslut om påföljdsavgiftens belopp säkerställas att beloppet står i rätt proportion till myndighetens eller det offentliga organets storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är. Kravet är nödvändigt av konstitutionella skäl (se avsnitt 10). De föreslagna maximibeloppen för påföljdsavgifter enligt 2 och 3 mom. är betydligt lägre än maximibeloppen för påföljdsavgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen, och en påföljdsavgift nära maximibeloppet vore i praktiken möjlig endast för de allvarligaste förseelserna eller försummelserna. Maximibeloppen är inte heller möjliga med tanke myndigheter med små budgetar eller svaga ekonomiska förhållanden. Genom den föreslagna bestämmelsen, som betonar kravet på proportionalitet, säkerställs påföljdens proportionalitet som en del av förfarandet för påförande av påföljd. Vid proportionalitetsprövningen ska utöver storleken på och den ekonomiska ställningen för en myndighet eller ett offentligt organ också beaktas hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är, för att säkerställa att påföljden samtidigt är tillräckligt förebyggande och avskräckande. Trots att proportionalitetskravet i sig följer direkt av artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen, är det möjligt att upprepa och anpassa kravet inom ramen för det handlingsutrymme som myndigheterna har enligt artikel 83.7.

Ett särskilt syfte med momentet är att beakta budgetbundenheten i myndigheternas verksamhet. Vid fastställandet av utgångspunkterna för påförande av påföljdsavgift är det skäl att beakta att det i Finland finns ett stort antal olika myndigheter och offentliga samfund, som avviker från varandra i fråga om budget och storleken på personalen. För att påförandet av påföljdsavgift inte ska ha oskäliga konsekvenser för skötseln av en myndighets eller ett annat offentligt organs lagstadgade uppgifter, behöver myndighetens ekonomiska bärkraft beaktas vid fastställandet av påföljdsavgiftens belopp. Om påföljdsavgiften är så stor att myndigheten har svårigheter att klara av att betala den, kan påföljdsavgiften ha konsekvenser för huruvida myndigheten kan avhjälpa de konstaterade bristerna, och med vilka åtgärder. I värsta fall kan en påföljdsavgift försvåra skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter eller till och med hindra skötseln av någon uppgift. Motsvarande konsekvenser kan dock redan nu orsakas av utövandet av dataombudsmannens korrigerande befogenheter. Genom det föreslagna uttryckliga kravet på påföljdsavgiftens proportionalitet säkerställs det att påföljdsavgiftens belopp hålls på en skälig nivå.

Genom kravet på proportionalitet beaktas dessutom vissa exceptionella situationer. Ovan i avsnittet om bedömning av påföljdsavgiftens konsekvenser konstateras det att i vissa mer sällsynta fall är det inte möjligt att betala påföljdsavgift ur en statlig myndighets egna omkostnader. I dessa fall riktas påföljdsavgiften till bokföringsenheten, som kan vara till exempel ett ministerium. Då påverkar påföljdsavgiften inte nödvändigtvis alls den personuppgiftsansvarige eller det personuppgiftsbiträde som påförts påföljdsavgiften. Däremot kan det ha skadliga konsekvenser mer allmänt för användningen av bokföringsenhetens medel.

På motsvarande sätt som det har ansetts i fråga om samfundsbot, ska den ekonomiska ställningen i regel ges lika väsentlig betydelse som det, att en myndighets försummelse uppfyller villkoren för påförande av påföljdsavgift enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen, med beaktande särskilt av försummelsens eller överträdelsens allvarlighetsgrad. Den ekonomiska ställningen inverkar inte på om påföljdsavgift kan påföras när villkoren i artikel 83 uppfylls, men den ska påverka storleken på den påföljdsavgift som påförs. En myndighets svaga ekonomiska situation kan ha betydelse särskilt som en faktor som sänker påföljdsavgiften. I stället för det ekonomiska resultatet påverkas påföljdsavgiftens belopp delvis av myndighetens storlek, med beaktande av myndighetens årliga budget och antalet anställda. Eftersom myndighetens storlek dock inte automatiskt innebär att man i myndighetens budget har förberett sig på betydande oförutsedda utgifter, bör man vid bedömningen av påföljdsavgiftens belopp dessutom beakta dess konsekvenser för myndighetens ekonomiska bärkraft. När påföljdsavgift

påförs ska det med andra ord bedömas hur den påverkar myndighetens förutsättningar att klara av sina lagstadgade uppgifter och lagstadgade avgifter och andra skyldigheter. Med detta avses inte att dataombudsmannen ska bedöma hur påföljdsavgiften konkret påverkar skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter i en enskild myndighets fall. Dataskyddsombudsmannen ska dock i enlighet med 31 § i förvaltningslagen se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Det är nödvändigt att utreda den ekonomiska situationen på samma sätt som i fråga om företag. (se Riktlinjer 4/2022, s. 34–36). Detta kan å andra sidan också förutsätta att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet genom objektiva bevis kan visa att påföljdsavgiften skulle skada myndighetens ekonomiska bärkraft och därmed oskäligt försvåra skötseln av dess lagstadgade uppgifter. Dataombudsmannen har enligt dataskyddslagen rätt att trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som behövs för att utreda ett ärende.

Utgångspunkten är att påföljdsavgiften ska riktas till bokföringsenheten enligt den årliga budgeten och bokslutet. Om det i lag eller på något annat sätt har bestämts att en sådan enhet är personuppgiftsansvarig som inte är en separat myndighet eller bokföringsenhet, ska påföljdsavgiften riktas till den bokföringsenhet som den personuppgiftsansvariges verksamhet lyder under. Också ett styrande ministerium kan komma i fråga om aktören är självständig, men inte en egen bokföringsenhet. I de flesta fall kan påföljdsavgiften t.ex. i fråga om statliga myndigheter lätt hänföras till det konto som används av den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet i fråga i bokföringen. I en situation med gemensamt personuppgiftsansvar är det avgörande vid riktandet av påföljdsavgiften till rätt bokföringsenhet, vilken personuppgiftsansvarig som de facto ansvarar för försummelsen. I Finland finns det i viss mån lagstiftning där det föreskrivs om gemensamt personuppgiftsansvar mellan två eller flera myndigheter eller enheter samt om fördelningen av den personuppgiftsansvariges uppgifter mellan dem. I ett sådant fall kan också den personuppgiftsansvarige som är ansvarig för överträdelsen åtminstone i vissa situationer bestämmas direkt med stöd av bestämmelserna i lagen.

Enligt 5 *mom.* gäller bestämmelserna i 2–4 *mom.* Dock sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer endast till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Den gällande dataskyddslagens 24 § 4 *mom.* har tillämpats så att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter redan nu kan påföras administrativ påföljdsavgift. När sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter dock enligt bestämmelserna i förvaltningslagen jämställs med myndigheter, är det motiverat att på dem tillämpa samma påföljdsavgiftsbelopp som på myndigheter. Bedömningen av den enskildas ekonomiska ställning bör grunda sig på sådan offentlig finansiering eller annan finansiering som är avsedd för skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift i den enskildas verksamhet. På detta sätt säkerställs det samtidigt att myndigheterna och enskilda personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter har en jämlik ställning. I de situationer där det i privata aktörers verksamhet inte är fråga om skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift, ska för brott mot dataskyddslagstiftningen på motsvarande sätt som för närvarande påföras en påföljdsavgift direkt enligt artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen.

Enligt 6 *mom.* får påföljdsavgift inte påföras i 4 § i offentlighetslagen avsedda myndigheter och sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som tillämpar den lagen, för behandling av personuppgifter som hänför sig till sådant utlämnande av personuppgifter som avses i artikel 86 i dataskyddsförordningen. Enligt dataskyddsförordningens artikel 86 får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga

organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Det föreslagna undantaget från påföljdsavgifternas materiella tillämpningsområde gäller för tydlighetens skull alla sådana i artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen avsedda situationer där personuppgifter lämnas ut och som i enlighet med artikelns ordalydelse hänför sig till samordningen av offentligheten och skyddet för personuppgifter.

Tillämpningsområdet för undantaget ska omfatta alla i 4 § 1 mom. i offentlighetslagen nämnda myndigheter och sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som tillämpar offentlighetslagen. De sistnämnda är för det första andra aktörer som utövar offentlig makt som i 2 mom. jämställs med myndigheter. Vad som sägs om en myndighet gäller även sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller en förordning utför ett offentligt uppdrag. I den föreslagna bestämmelsen, som omfattar sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer, har det beaktats att offentlighetslagen i inrättningar kommer att omfattas av undantaget genom begreppet myndighet i offentlighetslagen. Om offentlighet för evangelisk-lutherska kyrkans handlingar föreskrivs särskilt. För det andra ska tillämpningsområdet för undantaget omfatta sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt eller sköter offentliga förvaltningsuppgifter och som tillämpar offentlighetslagen med stöd av speciallagstiftning. Det är ändamålsenligt att undantaget på lika villkor täcker alla myndigheter som omfattas av tillämpningsområdet för 4 § i offentlighetslagen och andra som tillämpar lagen. I Finland samordnas myndighetshandlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter i huvudsak genom offentlighetslagen. Bestämmelser om handlingars offentlighet ingår dock inte bara i offentlighetslagen utan också i annan lagstiftning, t.ex. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999). Undantaget omfattar de tillämpningssituationer som följer av både offentlighetslagen och annan lagstiftning om handlingars offentlighet och som förutsätter att offentligheten och skyddet för personuppgifter samordnas.

Vid behandlingen av förslaget till dataskyddslag fäste grundlagsutskottet avseende vid att hotet om påföljdsavgift som påförs för försummelse att tillgodose en enda grundläggande rättighet kan leda till att framför allt offentlighetsprincipen efterlevs i snävare omfattning i myndighetsverksamheten. (GrUU 14/2018 rd) I grundlagsutskottets observation är det väsentligen fråga om på vilket sätt konkurrerande rättigheter ges tyngd i synnerhet i situationer som lämnar rum för tolkning. Utgångspunkten är att alla skyldigheter som följer av medlemsstaternas lagstiftning som antagits i enlighet med kapitel IX i den allmänna dataskyddsförordningen ska omfattas av tillämpningsområdet för påföljdsavgifter enligt artikel 83. De ska också omfattas av en högre påföljdsnivå, inklusive sådana situationer med behandling av personuppgifter i anslutning till offentliga handlingars offentlighet som avses i artikel 86 och som gäller utlämnande av personuppgifter som ingår i myndighetshandlingar. Myndigheten kunde således bli föremål för hot om påföljdsavgift t.ex. i en oklar situation där det är fråga om utlämnande av personuppgifter som ingår i en offentlig handling för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket de samlades in, om de behandlingssituationer som avses i artikel 86 inte skulle lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter.

Enligt offentlighetsprincipen är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i offentlighetslagen eller i någon annan lag. Enligt 9 § 1 mom. i offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. Enligt 10 § får uppgifter om en sekretessbelagd myndighetshandling eller om dess innehåll lämnas ut endast om så särskilt bestäms i denna lag. När endast en del av en handling är sekretessbelagd ska uppgifter i den offentliga delen lämnas ut, om det är möjligt så att den sekretessbelagda delen

inte röjs. Bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur personregister finns i 16 § 3 mom. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter ur en myndighets personregister, om inte något annat särskilt bestäms i lag, lämnas ut i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form, om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. För direktmarknadsföring och för opinions- eller marknadsundersökningar får personuppgifter dock lämnas ut endast om det särskilt föreskrivs om det eller om den registrerade har samtyckt till detta.

Syftet med det föreslagna undantaget från tillämpningsområdet för påföljdsavgifter är, mot bakgrund av grundlagsutskottets utlåtande om förslaget till dataskyddslag, att beakta att hot om påföljdsavgifter i situationer där en myndighet iakttar bestämmelserna i offentlighetslagen eller någon annan lag som tillämpas på handlingars offentlighet kan medföra konkreta svårigheter och i värsta fall minska offentligheten i strid med bestämmelserna i lagen. Det att hotet om påföljdsavgift skulle riktas till sådana situationer kunde dessutom ha en begränsande inverkan på förverkligandet av yttrandefriheten, med beaktande av det nära sambandet mellan offentlighetsprincipen och yttrandefriheten.

Enligt 3 § i offentlighetslagen syftar rätten till information samt myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetslagen till öppenhet i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel, att fritt bilda sig åsikter samt påverka sådant beslutsfattande som avser offentlig maktutövning och bevaka sina rättigheter och intressen. Enligt 17 § 1 mom. i offentlighetslagen ska en myndighet när den fattar beslut i enlighet med denna lag och även i övrigt utföra sina uppgifter, se till att möjligheterna att få information om dess verksamhet inte, med hänsyn till 1 och 3 §, begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas och att de som begär information bemöts jämlikt.

Offentligheten och dataskyddet samordnas i praktiken till exempel när en myndighet behandlar enskilda begäranden om information. Även i Finland finns det rikligt med rättspraxis om handlingars offentlighet från förvaltningsdomstolarna, där det totala antalet offentlighetsärenden under de senaste åren har varierat mellan drygt hundra och drygt tvåhundra ärenden. Också högsta förvaltningsdomstolen har årligen tagit ställning till flera ärenden som gäller handlingars offentlighet. Antalet ärenden har under de senaste åren varierat från tjugo till drygt tjugo ärenden. I en del fall har man uttryckligen tagit ställning till samordningen av skyddet för personuppgifter och offentligheten (t.ex. HFD:2022:112 av den 15 september 2022, HFD:2022:146 av den 21 december 2022; HFD:2024:73 av den 14 maj 2024). Personuppgifter i handlingar kan dock lämnas ut också på annat sätt än på begäran, till exempel genom att ett myndighetsbeslut eller någon annan handling offentliggörs på en webbplats.

Det framgår av rättspraxis att yttrandefriheten och skyddet av personuppgifter är rättigheter som i regel ska ges samma vikt. (se t.ex. Standard Verlagsgesellschaft mbH mot Österrike (nr 3), dom av den 7 december 2021, 84 punkten och de domar som det hänvisas till där). Det samma kan anses gälla offentlighetsprincipen och skyddet för personuppgifter (GrUU 14/2018 rd). Bland annat skyddas känsliga personuppgifter som gäller privatlivet och som innehas av en myndighet på sekretessgrunder, men myndigheten har också offentliga personuppgifter i sin besittning. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. i ett ärende som gäller elektroniskt utlämnande av beskattningsuppgifter för journalistiskt syfte tagit ställning till förhållandet mellan offentlighetslagen och den allmänna dataskyddsförordningen. Vid bedömning av betydelsen av skyddet för personuppgifter och rätten att ta del av offentliga handlingar som grundrättigheter ska det beaktas att de aktuella beskattningsuppgifterna som enligt lag är offentliga och som begäran om utlämnandet gäller ska oberoende utlämnas om det särskilt begärs om dem, också i fråga om sådana personer som har utnyttjat sin rätt till invändning [i

enlighet med dataskyddsförordningen]. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att skyddet av personuppgifter handlar i denna situation inte om ett sådant skydd av kärnan i en grundrättighet som ska ges särskild vikt i förhållande till förverkligandet av offentlighetsprincipen. (HFD: 2022:146 av den 21 december 2022, punkterna 73–74).

Det är möjligt att i enlighet med artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen lämna artikel 86 utanför tillämpningsområdet för påföljdsavgifter som påförs myndigheter och andra personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den offentliga förvaltningen.

26 §. Straffbestämmelser. I 26 § i dataskyddslagen finns hänvisningar till strafflagens bestämmelser om dataskyddsbrott (38 kap. 9 §), kränkning av kommunikationshemlighet och grov kränkning av kommunikationshemlighet (38 kap. 3 och 4 §), dataintrång och grovt dataintrång (38 kap. 8 och 8 a §), sekretessbrott och sekretessförseelse (38 kap. 1 eller 2 §) samt brott mot tjänstehemlighet (40 kap. 5 §). Genom hänvisningsbestämmelserna till strafflagen har artikel 84 i den allmänna dataskyddsförordningen genomförts. Bestämmelserna om dataskyddsbrott tillämpas på personer som inte är personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden. Brottbeteckningarna i hänvisningsbestämmelserna blir dessutom endast i liten omfattning tillämpliga på brott mot skyldigheterna enligt den allmänna dataskyddsförordningen.

Det föreslås att *1 mom.* kompletteras så att till det fogas en hänvisning till straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen. Trots att dessa bestämmelser i strafflagen blir tillämpliga även utan den informativa hänvisningsbestämmelsen, behöver momentet kompletteras för att förtydliga att också de brottbeteckningar som gäller brott mot tjänsteplikt kan bli tillämpliga utöver de brottbeteckningar som nämns i det gällande momentet. Med beaktande av hänvisningsbestämmelsernas detaljnivå kunde det utan preciseringen vara oklart hur bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt ska tillämpas. Dessutom behövs preciseringen för att beakta att det vid brott mot dataskyddslagstiftningen är fråga om de brottbeteckningar som oftast tillämpas vid sidan av dataskyddsbrott, när det är fråga om gärningar eller försummelser som tjänsteinnehavare ansvarar för. Detta har särskild betydelse för de myndigheter som inte omfattas av tillämpningsområdet för administrativa påföljdsavgifter.

När det gäller kompletteringen av straffbestämmelserna bör det beaktas att brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet liksom även andra brottbeteckningar enligt 26 § kan i vissa situationer tillämpas på gärningar eller försummelser som en enskild fysisk person ansvarar för, även om organisationen samtidigt kunde påföras en administrativ påföljdsavgift för brott mot den allmänna dataskyddsförordningen som den personuppgiftsansvarige ansvarar för. Den administrativa påföljdsavgiften ska påföras organisationen, dvs. myndigheten i egenskap av personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Trots att utgångspunkten är att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet också kan vara en fysisk person, är det mycket sällsynt hos myndigheterna. När det är fråga om en fysisk person kan frågan om förbudet mot dubbla straff (*ne bis in idem*) bli aktuell vid påföljdsprövning om administrativ påföljdsavgift och straffrättslig påföljd. Å andra sidan kan frågan uppstå i fall där det är fråga om straffrättsligt tjänsteansvar för en medlem i ett kollegialt organ, där saken bedöms samtidigt som man gör en påföljdsprövning som riktas mot organisationen.

I strafflagens bestämmelse om dataskyddsbrott har man i enlighet med skäl 149 i ingressen till dataskyddsförordningen försäkrat sig om att bestämmelsens tillämpningsområde är en annan än i fråga om administrativa påföljdsavgifter enligt dataskyddsförordningen, varvid *ne bis in idem*-frågan knappast kommer upp. Det finns tills vidare lite rättspraxis i fråga om den privata sektorn, men *ne bis in idem*-effekten kan beaktas också i samband med tillämpningen av lagen. Med

tanke på dataskyddsbrottets klart separata tillämpningsområde, blir en avvägning av förbudet mot dubbla straff dock inte nödvändigtvis aktuell i motiveringar till påföljdsprövningar, även om en straffprocess vore samtidigt anhängig i sakhelheten (till exempel beslut dnr 1150/161/2021 av den 7 december 2021 om försummelse att anmäla en personuppgiftsincident). När det gäller myndigheter är det dock i praktiken i stället för dataskyddsbrott vid tjänstebrott som frågan om *ne bis in idem*-principen kan uppstå. Till den del det hos en myndighet är fråga om brott mot dataskyddsförordningen eller lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, är det närmast bestämmelserna om tjänstebrott som omfattar försummelserna. Eftersom den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för myndigheter i allmänhet är en organisation, och endast fysiska personer kan dömas för tjänstebrott, uppstår frågan sannolikt sällan till denna del. När det gäller kollegialt beslutsfattande kan det straffrättsliga tjänsteansvaret i sig ibland bedömas samtidigt som den administrativa prövningen av påföljdsavgiften. Genom den administrativa påföljdsavgiften skyddas dock ett annat rättsintresse än genom en straffrättslig påföljd för tjänstebrott. I rättspraxis har man också godkänt en viss överlappning i förfarandena. (se närmare avsnitt 10).

Enligt 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen ska bestämmelserna om tjänstemän i 40 kap. även tillämpas på personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och på personer som utövar offentlig makt. Enligt 2 mom. tillämpas 1–3, 5 och 14 §, med undantag för avsättningspåföljden, även på offentligt anställda arbetstagare. Den sistnämnda bestämmelsen utesluter således personer som står i arbetsavtalsförhållande till ett offentligt samfund från tillämpningsområdet för bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i 9 och 10 §, medan bestämmelserna om brott mot tjänstehemlighet i 5 § tillämpas även på dessa arbetstagare. Den föreslagna ändringen av 26 § i dataskyddslagen undanröjer inte bristen i bestämmelsens omfattning när det gäller myndigheternas eventuella personal i arbetsavtalsförhållande. Till denna del har behovet av lagändringar bedömts separat i ett projekt som gäller behovet att se över bestämmelserna om tjänstebrott.

5 kap. Särskilda behandlingssituationer

34 a §. *Begränsningar i den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om personuppgiftsincidenter.* Enligt artikel 34.1 i den allmänna dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål informera den registrerade om en personuppgiftsincident när personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. I artikel 34 om informationskyldighet föreskrivs det dessutom till exempel om informationsinnehållet i den information som ska lämnas till den registrerade (2 punkten) och om förutsättningarna för att inte informera den registrerade (3 punkten). När kraven i artikel 23.1 i den allmänna dataskyddsförordningen uppfylls är det möjligt att genom en lagstiftningsakt begränsa bland annat tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i artikel 34. Det föreslås att det till lagen fogas *en ny 34 a §* där det inom ramen för det handlingsutrymme som anges i artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs om förutsättningarna för att senarelägga eller begränsa informerandet av den registrerade eller att utelämna informationen.

I 1 mom. hänvisas det till 34 § 1 mom. i den gällande dataskyddslagen, där det föreskrivs om förutsättningarna för att begränsa den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter som samlats in om honom eller henne. Med stöd av det föreslagna momentet kan informerandet om personuppgiftsincidenter senareläggas eller begränsas eller information utelämnas under samma förutsättningar (nedan ”begränsning av informationskyldigheten”). För det första är det möjligt att begränsa informationskyldigheten, om lämnandet av information kan skada den nationella säkerheten, försvaret eller allmän ordning och säkerhet eller försvåra förebyggande eller utredning av brott (34 § 1 mom. 1 punkten). Den föreslagna begränsningen av

informationsskyldigheten grundar sig till denna del på artikel 23.1 a–d i förordningen. I enlighet med dessa led får rapporteringsskyldigheten enligt artikel 34 begränsas om det är nödvändigt för att säkerställa den nationella säkerheten, försvaret, den allmänna säkerheten, förebyggande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga påföljder, inbegripet skydd mot och förebyggande av hot mot den allmänna säkerheten.

För det andra kan informationsskyldigheten begränsas, om lämnandet av informationen kan medföra allvarlig fara för den registrerades hälsa eller vård eller för den registrerades eller någon annans rättigheter (34 § 1 mom. 2 punkten). Denna begränsningsgrund har ansetts omfatta till exempel situationer som hänför sig till barnskyddsärenden (RP 9/2018 rd, s. 121). Den föreslagna begränsningen av anmälningsskyldigheten grundar sig till denna del på artikel 23.1 i i den allmänna dataskyddsförordningen, dvs. behovet av att garantera den registrerades eller andras rättigheter och friheter.

För det tredje kan informationsskyldigheten begränsas, om personuppgifterna används för tillsyns- och kontrolluppgifter och det för att trygga ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse för Finland eller Europeiska unionen är nödvändigt att informationen inte lämnas (34 § 1 mom. 3 punkten). Den föreslagna begränsningen av informationsskyldigheten ska till denna del basera sig på artikel 23.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen, vars syfte är att garantera andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet. Dessutom grundar sig förslaget på artikel 23.1 h, dvs. behovet av att säkerställa en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även i enstaka fall, har samband med myndighetsutövning i fall som nämns i leden a–e och g.

Informationsskyldigheten ska kunna begränsas endast till den del och så länge som de förutsättningar som föreskrivs i 34 § 1 mom. i dataskyddslagen uppfylls. Om endast en del av uppgifterna i informationen är sådana att de enligt momentet inte omfattas av informationsskyldigheten, ska den information som lämnas till den registrerade innehålla andra uppgifter enligt artikel 34.2. Informerandet ska också kunna skjutas upp endast så länge som det är motiverat för att de intressen och rättigheter som begränsningen syftar till ska kunna garanteras. Syftet med villkoren är att beakta villkoret i anslutning till begränsningar enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen, enligt vilket begränsningen ska vara en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle.

I paragrafens 2 mom. föreslås en hänvisning till 34 § 3 mom. i dataskyddslagen, enligt vilket den registrerade ska underrättas om orsakerna till begränsningen, om detta inte äventyrar syftet med begränsningen. I enlighet med den materiella hänvisningsbestämmelsen gäller samma skyldighet också situationer där informerande om en personuppgiftsincident senareläggs, begränsas eller utelämnas. På detta sätt säkerställs den registrerades rätt att få information om en begränsning av informationsskyldigheten, men inte att få närmare detaljer om personuppgiftsincidenten. Det är dock möjligt att redan enbart information om en personuppgiftsincident till den registrerade kan äventyra syftet med begränsningen, såsom den registrerades eller någon annans rättigheter eller t.ex. tryggandet av förundersökningens intressen. I en sådan situation är den personuppgiftsansvarige inte skyldig att berätta om orsakerna till begränsningen. Skyldigheten motsvarar den skyddsåtgärd enligt artikel 23.2 h i den allmänna dataskyddsförordningen som ska tillämpas på en begränsning och som gäller de registrerades rätt att bli informerade om begränsningen, såvida detta inte kan inverka menligt på begränsningen.

7.2 Lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten

51 §. Åtgärder. Till paragrafen fogas ett nytt bemyndigande att påföra administrativa påföljdsavgifter (*ny 11 punkt*), och samtidigt preciseras 10 punkten tekniskt. Befogenheten ska gälla endast påföljdsavgifter som påförs för brott mot lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Påföljdsavgift ska kunna påföras för brott mot de bestämmelser som nämns i den nya föreslagna 58 c §. Om de i lagen avsedda behöriga myndigheterna i brottmål bryter mot sina skyldigheter som motsvarar de bestämmelser som nämns i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen, bestäms en eventuell påföljdsavgift i enlighet med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

58 a §. Administrativa påföljdsavgifter. Paragrafen föreslås på motsvarande sätt som dataskyddslagen innehålla närmare bestämmelser om det förfarande som ska tillämpas vid påförande av påföljdsavgift, och om preskription av påförande av påföljdsavgift.

I 1 mom. föreskrivs det om ett påföljdskollegium, vars sammansättning ska vara densamma som vid tillämpning av dataskyddslagen. Enligt momentet påförs en i 51 § 11 punkten avsedd administrativ påföljdsavgift av ett påföljdskollegium som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans. Dataombudsmannen föreslås vara ordförande för kollegiet. Om en biträdande dataombudsman har förhinder, kan denne ersättas i påföljdskollegiet av en föredragande som utses för detta i arbetsordningen för dataombudsmannens byrå. Kollegiet är beslutfört med tre medlemmar.

Bestämmelser om dataombudsmannens byrås organisation finns i dataskyddslagen, till vars 8 § det finns en hänvisningsbestämmelse i 45 § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Enligt 9 § 1 mom. i dataskyddslagen har dataombudsmannens byrå minst två biträdande dataombudsmän. Kollegiet skulle således alltid ha minst tre medlemmar. Enligt 11 § i dataskyddslagen utnämns dataombudsmannen och biträdande dataombudsmän av statsrådet för fem år i sänder. Varje biträdande dataombudsman ska i sin verksamhet och ställning vara självständig och oberoende på samma sätt som dataombudsmannen. De biträdande dataombudsmännen står således inte i underordnad ställning till dataombudsmannen. Bestämmelser om dataombudsmannens och de biträdande dataombudsmännens behörighetsvillkor finns i 10 § i dataskyddslagen. Enligt 16 § i dataskyddslagen har de biträdande dataombudsmännen vid skötseln av sina uppgifter samma befogenheter som dataombudsmannen.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om det föredragningsförfarande som ska tillämpas i kollegiet. Kollegiet ska fatta beslut efter föredragning. Som beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal gäller som beslut den mening som är lindrigare för den som påföljden riktas mot. Ett ärende som gäller administrativ påföljdsavgift ska beredas och föredras av en tjänsteinnehavare som är föredragande vid dataombudsmannens byrå. Enligt 9 § i dataskyddslagen ska det vid dataombudsmannens byrå finnas ett behövligt antal föredragande som är förtroagna med dataombudsmannens uppgiftsområde. I ärenden som gäller påföljdsavgifter som påförs inom tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål är det i praktiken fråga om föredragande som är förtroagna med tillsynen över de myndigheter som är behöriga i brottmål.

Till den del som lagen om behandling av personuppgifter i brottmål inte innehåller några särskilda förfarandebestämmelser, inklusive allmänna rättssäkerhetsgarantier, ska förvaltningslagen (434/2003) och annan allmän förvaltningsrättslig lagstiftning tillämpas. I förvaltningslagen föreskrivs det bl.a. om myndigheternas rådgivning, en parts rätt att anlita

ombud och biträde, myndighetens utredningsskyldighet, begäran om utredning och komplettering av handlingar, hörande och därmed sammanhängande förfarande, muntliga utredningar och muntlig bevisning, syn och inspektion, tolkning och översättning samt om beslutets form och innehåll, motivering av beslut och besväransvisning. Förvaltningsförfarandet följer officialprincipen. Ändring i ett beslut om påföljdsavgift får enligt 59 § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål sökas enligt vad som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Rätten att söka ändring ska gälla beslut av påföljdskollegiet enligt 58 a § 1 mom. På beslut av påföljdskollegiet tillämpas däremot inte bestämmelsen i 59 § 3 mom., enligt vilken det i dataombudsmannens beslut får bestämmas att beslutet ska iakttas trots ändringssökande, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Enligt 3 mom. får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än tio år från överträdelsen eller försummelsen. I fråga om fortlöpande överträdelse eller försummelse får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än fem år sedan överträdelsen eller försummelsen har upphört. Genom bestämmelserna om preskription beaktas kravet på proportionalitet i påföljderna på motsvarande sätt som i dataskyddslagen.

Preskriptionstiden för påföljdsavgiften föreslås vara lång, men den motsvarar preskriptionstiden enligt dataskyddslagen och är motiverad för att säkerställa ett effektivt genomförande av bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Överträdelser av kraven på behandling av personuppgifter kan vara omfattande, allvarliga och juridiskt komplicerade och de kan komma till tillsynsmyndighetens kännedom också efter en lång tid. Därför är det viktigt att det finns tillräckligt med tid för att utreda ärendet och påföra påföljdsavgift. Överträdelserna och försummelsena kan dessutom vara av engångskaraktär eller fortgående.

Paragrafens 4 mom. innehåller en informativ hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om verkställigheten av en påföljdsavgift som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002). Bestämmelsen motsvarar det ändrade 24 § 6 mom. i dataskyddslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2026.

En administrativ påföljdsavgift är verkställbar när beslutet om administrativ påföljdsavgift har vunnit laga kraft. Med inledande av verkställighet avses verkställighet som påbörjas genom en betalningsuppsmaning från Rättsregistercentralen. Utgångspunkten är att den som ålagts en penningpåföljd alltid ska ges tillfälle att betala påföljden frivilligt innan Rättsregistercentralen verkställer indrivning genom utsökning. Före utmätningen uppsmanas den betalningsskyldige i regel ännu två gånger till att betala påföljden. Den administrativa påföljdsavgiften betalas till staten.

58 b §. Allmänna förutsättningar för påförande av påföljdsavgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för att påföljdsavgift ska kunna påföras den behöriga myndigheten. Utgångspunkten är att påföljdsavgift kan i brottmål påföras den myndighet som är behörig under samma förutsättningar som en myndighet som är verksam inom tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen. Detta är motiverat av konsekvensskäl i det påföljdssystem som gäller myndigheterna.

Bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål gäller de behöriga myndigheter som avses i 1 § 1 och 2 mom. i den lagen. Lagens tillämpningsområde är begränsat. När en administrativ påföljdsavgift kan påföras med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i stället för med stöd av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, ska den hänföra sig till behandling av personuppgifter för ett ändamål som nämns i 1 § 1 eller 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Tillämpningsområdet för 1 § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål är

detsamma som tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. Behandling av personuppgifter som hänför sig till försvaret och den nationella säkerheten faller i princip utanför unionsrättens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet för 1 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål är en nationell regleringslösning där det är fråga om verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Av motiveringen till 24 § i dataskyddslagen framgår det dock att undantagen från tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen tolkas snävt.

Lagen kan i princip i enlighet med direktivet tillämpas också på privata personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden i sådana situationer där en enskild jämställs med en myndighet som är behörig i brottmål. I praktiken skulle det vara fråga om att den behöriga myndighetens uppgift hade anförtrotts en privat aktör (offentlig förvaltningsuppgift). I Finland har sådana lagstadgade uppgifter som hör till tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål inte delegerats till enskilda. I vissa EU-medlemsstater har man dock kunnat överlåta t.ex. en forensisk utredningsuppgift (undersökning av brottsplatser eller brottslaboratorium) åt en enskild. Trots att om det inom tillämpningsområdet för dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning på samma sätt som enligt den allmänna dataskyddsförordningen är möjligt att anlita personuppgiftsbiträden, tillämpas lagen om behandling av personuppgifter i brottmål enligt 1 § i den lagen endast på behandlingen av personuppgifter hos de behöriga myndigheter som avses i den. Tillämpningen av lagen förutsätter också att det uttryckligen är fråga om något av de behandlingsändamål som nämns i 1 §.

Påföljdsavgifterna ska i regel gälla alla myndigheter som är behöriga inom tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, med undantag för domstolarna, Försvarsmakten och Skyddspolisen. Med beaktande av att alla myndigheter som är behöriga i brottmål behandlar personuppgifter inom tillämpningsområdet för båda allmänna författningarna som gäller dataskydd, och att deras förpliktelser i huvudsak är lika, är det inte ändamålsenligt att i fråga om dessa myndigheter göra en författningsspecifik åtskillnad i påföljdssystemet, och en sådan skulle sannolikt leda till problem i anslutning till tillämpningen och tolkningen av lagarna. Detta beror på den oklara avgränsningen av tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsrättsakter i anslutning till brottsbekämpning. Trots att dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning begränsar dess tillämpningsområde till att gälla avvärjande av ett enskilt konkret hot om brott, kan det vara svårt att avgränsa tillämpningsområdet för två rättsakter särskilt vid brottsbekämpning och förundersökning. Inte heller i speciallagstiftningen om behöriga myndigheter i brottmål verkar skillnaden mellan de två allmänna författningarnas tillämpningsområde vara särskilt tydlig. Ett annat påföljdssystem i brottmål kunde således också vara en utmaning med tanke på tillsynen.

Dataombudsmannen är inte behörig att övervaka domstolarnas behandling av personuppgifter när de utför rättskipningsuppgifter. Det föreslås att de helt och hållet lämnas utanför tillämpningsområdet för de påföljdsavgifter som påförs med stöd av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål på motsvarande sätt som i dataskyddslagen, av tydlighetsskäl som framgår närmare av motiveringen till 24 § i dataskyddslagen.

Vid upprätthållandet av den nationella säkerheten är det dessutom möjligt att lämna de behöriga myndigheter vars kärnuppgift helt och hållet faller utanför tillämpningsområdet för unionsrätten (underrättelsemyndigheterna) utanför bestämmelserna om påföljdsavgift. Detta kan framför allt motiveras med laglighetskontroll som avviker från andra myndigheters laglighetskontroll. Också tillsyn i anslutning till dataskyddet utövas till exempel i samarbete med underrättelsetillsynsombudsmannen. De uppgifter som behandlas är exceptionellt sensitiva, och den registrerade har i allmänhet ingen rätt till insyn i personuppgifter som gäller den registrerade själv. Också behandlingen av påföljdsavgifter är förknippad med svåra sekretessfrågor.

Motsvarande frågor kan i sig också hänföra sig till situationer där förundersökningsmyndigheten behandlar uppgifter som hänför sig till upprätthållandet av den nationella säkerheten (t.ex. brott som riktar sig mot statens säkerhet). Förundersökningsmyndigheternas behandling av personuppgifter hör dock till alla delar till unionsrättens tillämpningsområde, och den genomförandeskyldighet som gäller påföljdsbestämmelserna i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning gäller förundersökningsmyndigheterna till alla delar. I fråga om dem vore alltså sådana undantag från bestämmelserna om påföljdsavgift som skulle göras i fråga om behandlingen av personuppgifter i samband med förundersökning inte vara ändamålsenliga.

Med tanke på lagstiftningens tydlighet och de krav på tydlighet i fråga om påföljderna som följer av grundlagen är det motiverat att göra myndighetsspecifika undantag från tillämpningsområdet för bestämmelserna om påföljdsavgifter. För att påföljdssystemet ska vara konsekvent är det skäl att begränsa dessa undantag till att gälla endast de ovannämnda myndigheterna.

Enligt *1 mom.* får påföljdsavgift påföras en behörig myndighet som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde för överträdelse av bestämmelserna i denna lag utöver eller i stället för de åtgärder som avses i 51 § 1–10 punkten, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall om de övriga åtgärderna inte är tillräckliga. Påföljdsavgift får inte påföras, om förutsättningarna för påförande av avgiften inte uppfylls. Påföljdsavgift ska också få påföras för underlåtenhet att iakttä ett åläggande, ett förbud eller en begränsning som dataombudsmannen meddelat med stöd av 51 § 5–10 punkten. I bestämmelserna i det föreslagna 1 mom. beaktas de krav som följer av grundlagstolkningspraxis på motsvarande sätt som i 24 a § 1 mom. i dataskyddslagen.

I *2 mom.* föreskrivs det om undantag från tillämpningsområdet för påföljdsavgift. Påföljdsavgift ska inte kunna påföras domstolar som är behöriga i brottmål. Påföljdsavgift ska inte heller få påföras skyddspolis och Försvarsmakten för sådan behandling av personuppgifter som avses i 1 § 2 mom.

Paragrafens *3 mom.* föreslås innehålla de aspekter som ska beaktas vid påföljdsprövningen. Bestämmelserna föreslås ha samma innehåll som de omständigheter som enligt artikel 83.2 i den allmänna dataskyddsförordningen ska beaktas vid påförande av påföljdsavgift. På detta sätt säkerställs det att bestämmelserna om påföljdsavgift är enhetliga och konsekventa. Enligt momentet ska vid prövning av påförande av påföljdsavgift och i påföljdsavgiftens belopp beaktas

- 1) överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet med beaktande av den aktuella uppgiftsbehandlings karaktär, omfattning eller syfte samt antalet berörda registrerade och omfattningen av den skada som de har lidit,
- 2) huruvida överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet,
- 3) de åtgärder som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet har vidtagit för att lindra den skada som de registrerade har lidit,
- 4) graden av ansvar hos den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, med beaktande av de tekniska och organisatoriska åtgärder som vidtagits av dem med stöd av 15, 31 och 32 §,
- 5) eventuella tidigare motsvarande överträdelse som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet gjort sig skyldig till,

6) graden av samarbete med tillsynsmyndigheten för att korrigera överträdelsen och minska dess eventuella negativa effekter,

7) de kategorier av personuppgifter som påverkas av överträdelsen,

8) det sätt på vilket överträdelsen kom till tillsynsmyndighetens kännedom, särskilt huruvida och i vilken omfattning den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet anmälde överträdelsen,

9) om åtgärder som avses i 51 § 5–10 punkten tidigare har förordnats mot den berörda personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för samma ärende, efterlevnad av dessa åtgärder,

10) eventuella andra än i 1–9 punkten avsedda försvårande eller förmildrande omständigheter som ska tillämpas på fallet.

Med beaktande av att de föreslagna bestämmelserna motsvarar artikel 83.2 i den allmänna dataskyddsförordningen, kan ovannämnda anvisningar av Europeiska dataskyddsstyrelsen lämpa sig som stöd för tillämpningen av lagen också när påföljdsavgifter enligt lagen om behandling av personuppgifter i brottmål påförs.

58 c §. Påföljdsavgiftens belopp. I paragrafen föreslås motsvarande bestämmelser som i dataskyddsförordningen om två olika maximibelopp för påföljdsavgiften, som ska bestämmas utifrån det, vilka bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål som överträds. I 1 och 2 mom. finns en uttömmande förteckning över de paragrafer där en överträdelse av paragrafens bestämmelser kan leda till en påföljdsavgift. I huvudsak är det fråga om skyldigheter för vilka påföljdsavgift kan påföras också med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen. Lagen om behandling av personuppgifter i brottmål innehåller dock inte till alla delar samma skyldigheter.

Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning innehåller inga bestämmelser som motsvarar artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen och som gäller samordning av dataskyddet och handlingars offentlighet. Sådana bestämmelser har inte heller tagits in i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Eftersom det föreslås att påföljdsavgifterna ska bindas till brott mot enskilda bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, behöver frågor om handlingars offentlighet inte beaktas särskilt. När myndigheterna behandlar personuppgifter för att besvara en begäran om handlingar omfattas behandlingen av personuppgifter av tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen, oberoende av vilkendera allmänna dataskyddsförfattnings tillämpningsområde behandlingen som hänför sig till myndighetens egna lagstadgade uppgifter faller under. Således är det inte heller möjligt att påföra de myndigheter som avses i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål en administrativ påföljdsavgift när det är fråga om utlämnande av personuppgifter för samordning av handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter.

Enligt 1 mom. får påföljdsavgiften för överträdelser av 15–22, 31–36 och 38 § uppgå till högst 500 000 euro. De paragrafer som nämns i momentet innehåller skyldigheter som hänför sig till inbyggt dataskydd och dataskydd som standard, gemensamt personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden, behandling under den personuppgiftsansvariges överinseende, register över handlingar, samarbete med tillsynsmyndigheten, säkerhet i samband med behandlingen och information om personuppgiftsincidenter, konsekvensbedömning avseende dataskydd, förhandssamråd med dataombudsmannen om planerade behandlingsåtgärder samt utnämning av dataskyddssombudet samt om dataskyddssombudets ställning och uppgifter.

Enligt 2 mom. får påföljdsavgiften för överträdelse av bestämmelserna i 4–13, 23–28 och 41–44 § uppgå till högst 1 000 000 euro. Skyldigheterna enligt de paragrafer som nämns i momentet hänför sig till de allmänna principerna för behandling av personuppgifter, behandling av personbeteckningar, särskilda kategorier av personuppgifter, informationsskyldigheter som gäller information till den registrerade, den registrerades rätt till insyn, den registrerades rätt att begära rättelse av uppgifter om sig själv, den registrerades rätt att begära utplåning av uppgifter om sig själv, den registrerades rätt begära att behandlingen begränsas, den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera om rättelse, utplåning eller begränsning av behandlingen, automatiserat individuellt beslutsfattande, inbegripet profilering, samt överföringar av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer, inbegripet tillämpning av beslut om adekvat skydds nivå, avtal är tillämpliga på överföring av uppgifter, undantagssituationer i fråga om adekvat skydds nivå och överföringar som inte är tillåtna enligt unionsrätten.

När det gäller de myndigheter som är behöriga i brottmål är det viktigt att beakta att en del av skyldigheterna och rättigheterna i de paragrafer som nämns i bestämmelserna om påföljdsavgifter inte alltid blir tillämpliga vid skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter. Till exempel kan en brottsmisstänkt som registrerats under en pågående förundersökning inte alltid utöva sina rättigheter fullt ut förrän förundersökningen har framskridit till ett sådant skede att den misstänkte har hörts. Också i det fallet gör lagen om behandling av personuppgifter i brottmål det möjligt att begränsa den registrerades rättigheter för att trygga undersökningens intressen, varvid den registrerade indirekt kan utöva sina rättigheter via dataombudsmannen. På grund av dessa begränsningar som gäller straffprocessen är det i situationer som hänför sig till den registrerades rättigheter inte nödvändigtvis alltid det mest ändamålsenliga sättet att ingripa i eventuella försummelse att påföra en administrativ påföljdsavgift.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse som motsvarar 24 a § 3 mom. i dataskyddslagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska det vid beslut om påföljdsavgiftens belopp säkerställas att beloppet står i rätt proportion till myndighetens storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är, av de orsaker som framgår av motiveringen till bestämmelsen i dataskyddslagen.

I 4 mom. beaktas sådana fall av överträdelse av skyldigheterna i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål där flera skyldigheter samtidigt överträds. Om en behörig myndighet, med avseende på en och samma eller sammankopplade uppgiftsbehandlingar, uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot flera av de bestämmelser som nämns i 1 eller 2 mom., får den administrativa påföljdsavgiftens totala belopp inte överstiga den påföljdsavgift som fastställs för den allvarligaste överträdelsen. Momentet motsvarar till sitt innehåll artikel 83.3 i den allmänna dataskyddsförordningen, som inom tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen gäller myndigheter som behandlar personuppgifter och organ inom den offentliga förvaltningen.

61 §. Straffbestämmelser. I 61 § föreslås motsvarande straffbestämmelser som i 26 § i dataskyddslagen. Paragrafen kompletteras på motsvarande sätt som i dataskyddslagen med en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen. Den gällande paragrafen blir samtidigt 1 mom. i den ändrade paragrafen. Straffbestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål behöver också kompletteras för att förtydliga att brottsbeteckningar som gäller brott mot tjänsteplikt kan bli tillämpliga vid sidan av de brottsbeteckningar som nämns i den gällande paragrafen. Dessutom behövs preciseringen för att beakta att det i fråga om brott mot dataskyddslagstiftningen är fråga om de brottsbeteckningar som tillämpas oftast vid sidan av dataskyddsbrott. Eftersom domstolarna,

och i fråga om behandling som omfattas av tillämpningsområdet för 1 § 2 mom., de underrättelsemyndigheter som är behöriga att upprätthålla den nationella säkerheten, lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter, kan det utan precisering bli oklart vilka påföljder som ska tillämpas i de situationer där en organisation inte kan påföras påföljdsavgift.

I regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål (RP 31/2018 rd) framgår det av motiveringen till paragrafen att avsikten med paragrafen är att genomföra artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning. Enligt den artikeln ska medlemsstaterna föreskriva sanktioner för överträdelse av bestämmelser som antas enligt direktivet. Det är således nödvändigt att precisera bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål med tanke på genomförandet av unionsrätten i det fall att de administrativa påföljdsavgifterna inte utsträcks till att gälla de myndigheter som är behöriga inom dess tillämpningsområde. Det är dock i vilket fall som helst nödvändigt för att genomföra ändringsprotokoll 108 till konventionen (CETS 223) i fråga om underrättelsemyndigheterna och domstolarna.

Till paragrafen fogas *ett nytt 2 mom.* enligt vilket det i 38 kap. 10 § 3 mom. i strafflagen finns bestämmelser om åklagarens skyldighet att höra dataombudsmannen innan åtal väcks för brott som nämns i 1 mom. i denna paragraf liksom om domstolens skyldighet att ge dataombudsmannen tillfälle att bli hörd när domstolen behandlar ett sådant mål. Det är fråga om en informativ hänvisningsbestämmelse som motsvarar 26 § 2 mom. i dataskyddslagen. Bestämmelsen fogas av konsekvensskäl, eftersom straffbestämmelserna också i övrigt har samma innehåll.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 januari 2027. Av rättssäkerhetsskäl behöver övergångsbestämmelser tas in i ikraftträdandebestämmelserna för lagarna. I enlighet med de föreslagna övergångsbestämmelserna ska på sådana överträdelse och försummelse som skett före ikraftträdandet av lagarna i stället för de ändrade 24 § 4 mom. och den nya 24 a § i dataskyddslagen samt de nya 51 § 11 punkten och 58 a–c § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål tillämpas de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet. Enligt 24 § 5 mom. i den gällande dataskyddslagen anses tidpunkten för en överträdelse eller försummelse vara den tidpunkt då förseelsen eller försummelsen har upphört när det är fråga om en fortlöpande överträdelse eller försummelse.

9 Verkställighet och uppföljning

Tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna om påförande av påföljdsavgift för myndigheter ska följas upp under de fem år som följer på ikraftträdandet för att bedöma hur de fungerar i förhållande till det, hur bestämmelserna om påföljdsavgift tillämpas på personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn. Vid bedömningen kan man utnyttja statistik och avgörandepraxis som gäller påföljdsavgifter, inklusive dataombudsmannens avgöranden och förvaltningsdomstolarnas beslut. Eftersom det i regeringspropositionen bedöms att påföljdsavgifter påförs endast sällan, är det inte möjligt att snabbare genomföra en efterhandsutvärdering av de föreslagna bestämmelserna. I samband med efterhandsutvärderingen bör det också bedömas om det vore möjligt att förkorta preskriptionstiden för påförande av påföljdsavgift också i fråga om överträdelse och försummelse av engångsnatur till fem år från det att överträdelsen eller försummelsen har skett.

Efter ikraftträdandet av de föreslagna lagarna är det dessutom nödvändigt att följa upp hur påföljdsavgifterna påverkar myndigheternas verksamhet och ekonomi, med beaktande av de begränsningar som gjorts i bestämmelserna om myndigheter. Detta behövs för att bedöma om de föreslagna maximibeloppen för de administrativa påföljdsavgifterna är ändamålsenliga och om de föreslagna bestämmelserna är tillräckliga med tanke på myndighetens storlek och ekonomiska ställning för att säkerställa att påföljdsavgiften inte blir oskälig.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den föreslagna regleringen är viktig också med tanke på det i 10 § i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter samt den i 12 § tryggade handlingsoffentligheten och yttrandefriheten. Skyddet enligt 10 § i grundlagen kompletteras av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt av respekten för privatlivet enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och av skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i samma stadga. Artikel 8 i Europakonventionen har i Europadomstolens rättspraxis ansetts omfatta också skyddet för personuppgifter. I artikel 11 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det om yttrande- och informationsfrihet. Även artikel 10 i Europakonventionen skyddar yttrandefriheten.

Regleringen är av betydelse också med tanke på lagbundenheten vid utövning av offentlig makt enligt 2 § i grundlagen, de garantier för god förvaltning och rättsskydd som tryggas i 21 § samt skyldigheten enligt 22 § att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Bestämmelser om rätten till god förvaltning finns förutom i 21 § i grundlagen också i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Bestämmelserna i den gällande dataskyddslagen gör det inte möjligt att påföra myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen en administrativ påföljdsavgift för brott mot bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen. I 24 § i dataskyddslagen utnyttjas det nationella handlingsutrymmet enligt artikel 83.7 i dataskyddsförordningen när det gäller myndigheter. Det föreslås att detta handlingsutrymme till skillnad från den gällande dataskyddslagen ska användas så, att myndigheterna i regel ska kunna påföras en administrativ påföljdsavgift för brott mot dataskyddslagstiftningen med stöd av både dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. De situationer där påföljdsavgift inte är möjlig ska på motsvarande sätt som för närvarande omfattas av straffbestämmelserna i 26 § i dataskyddslagen. I lagen om behandling av personuppgifter i brottmål har det inte heller tagits in bestämmelser som gör det möjligt för de behöriga myndigheter som avses i lagen att betala en administrativ påföljdsavgift för brott mot bestämmelserna i lagen. Genom lagen genomfördes artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning, som lämnar det tillämpliga påföljdssystemet till nationell prövning. I 61 § finns straffbestämmelser med motsvarande innehåll som i dataskyddslagen. I fråga om tjänsteinnehavare tillämpas dessutom särskilt strafflagens bestämmelser om brott mot tjänsteplikt. Till straffbestämmelserna i båda lagarna fogas hänvisningar till dem.

Användning av det nationella handlingsutrymmet

Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av regeringens proposition med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning att det i det aktuella sammanhanget inte var konstitutionellt problemfritt att låta bestämmelserna om påföljdsavgift gälla myndighetsverksamhet (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Utskottet hänvisade i den regeringsproposition som gällde saken till den ståndpunkt som intogs i den proposition som

saken gällde, enligt vilken en administrativ påföljdsavgift som påförs en myndighet är ett främmande förfarande utifrån vårt allmänna rättssystem. I likhet med regeringspropositionen fäste grundlagsutskottet dessutom särskild uppmärksamhet vid bland annat den för myndigheterna bindande principen om förvaltningens lagenlighet och tjänsteansvaret samt vid myndigheternas skyldighet att sköta sina lagstadgade uppgifter. Utöver de omständigheter som framgår av regeringspropositionen påpekade utskottet att en administrativ påföljdsavgift som påförs myndigheterna skulle vara problematisk också i fråga om systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. (GrUU 14/2018 rd, s. 20; RP 9/2018 rd, s. 58). Motiveringarna till den nämnda propositionen har i väsentligen samma innehåll som de motiveringar som har motiverat en begränsad tillämpning av strafflagens bestämmelser om samfundsbrot inom den offentliga sektorn. Straffrättsliga och administrativa påföljder som samtidigt riktas mot en sammanslutning har inte varit föremål för grundlagsutskottets bedömning.

Grundlagsutskottet har betonat betydelsen av de synpunkter som framgår av utlåtandet om förslaget till dataskyddslag vid behandlingen av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet och till vissa andra lagar (RP 70/2023 rd). Grundlagsutskottet har inte ansett det vara en fråga om lagstiftningsordning att påföra en myndighet påföljdsavgifter, men utskottet konstaterar i sitt utlåtande att kommunikationsutskottet bör försäkra sig om omfattningen av handlingsutrymmet och om förordningen möjliggör det, ändra och avgränsa bestämmelserna (GrUU 13/2023 rd, stycke 10, se även GrUU 37/2021 rd). Grundlagsutskottet har också i sin bedömning av statsrådets skrivelse om förslaget till förordning om artificiell intelligens betonat betydelsen av att man i fråga om administrativa påföljder bör sträva efter att säkerställa ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme, särskilt för att beakta att myndigheterna i Finland inte kan påföras administrativa påföljdsavgifter, eftersom endast straffrättsliga påföljder kan påföras myndigheterna (GrUU 37/2021 rd, stycke 40).

Med stöd av lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, upphandlingslagen) är det dock möjligt att marknadsdomstolen påför en myndighet som är upphandlande enhet en påföljdsavgift för vissa överträdelser av bestämmelserna i lagen. Påföljdsavgift kan påföras också på framställning av Konkurrens- och konsumentverket. Lagen i fråga och även den föregående upphandlingslagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan, men grundlagsutskottet har i fråga om påföljdsavgifterna närmast bedömt frågor som gäller ändringssökande och har inte uttryckligen bedömt hur upphandlingslagens påföljdsavgiftssystem ska tillämpas på myndigheterna (GrUU 49/2016 rd, GrUU 35/2009 rd). Grundlagsutskottet har också av hävd konstaterat att det inte har kunnat anses ha tagit ställning till lagförslagets förhållande till grundlagen till andra delar än de som uttryckligen framgår av utlåtandet (t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 11/II, GrUU 32/2020 rd, s. 4).

Med tanke på de bestämmelser som föreslås i denna proposition är också skillnaderna mellan de två regleringskontexterna beaktansvärda. Upphandlingslagen är inte förenad med motsvarande frågor som gäller motsättningen mellan skyddet för privatlivet och andra grundläggande fri- och rättigheter, som dataskyddslagstiftningen är förenad med. Dessutom mäts påföljdsavgifternas belopp på ett annat sätt än vad som mäts för myndigheternas del för brott mot dataskyddslagstiftningen, och påföljdsavgiften påförs av domstol.

I regeringens proposition föreslås det att det handlingsutrymme som avses i artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen och artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning ska användas till skillnad från nuläget så, att en administrativ påföljdsavgift också ska kunna påföras myndigheter och offentliga organ. Påföljdsavgift ska i huvudsak kunna påföras under samma förutsättningar som för en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde inom

den privata sektorn. Det föreslås dock väsentliga anpassningar i bestämmelserna för att beakta myndigheternas avvikande ställning och verksamhetens budgetbundenhet samt de krav som följer av grundlagen. Samtidigt föreslås det att preskriptionstiden för påförande av påföljdsavgift förkortas från tio år till fem år till den del det är fråga om fortlöpande förseelser och försummelser. I bestämmelsen utnyttjas det nationella handlingsutrymmet enligt artikel 83.8 i den allmänna dataskyddsförordningen. Ändringen är motiverad med tanke på kravet på proportionalitet i fråga om påföljdsavgifter och av rättssäkerhetsskäl.

Genom den nuvarande användningen av handlingsutrymmet har man i dataskyddslagen försökt inverka positivt på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. De bestämmelser som gör det möjligt att påföra myndigheterna administrativa påföljdsavgifter som grundar sig på den allmänna dataskyddsförordningen medför risker för avvägningen av konkurrerande grundläggande och mänskliga rättigheter. Detsamma gäller också myndigheter som är verksamma inom tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Även om det i grundlagsutskottets konstitutionella uppgifter inte ingår att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på EU:s materiella lagstiftning, har grundlagsutskottet av hävd ansett det viktigt att säkerställa att de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer beaktas när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas till den del Europeiska unionens lagstiftning förutsätter eller möjliggör nationell reglering (se t.ex. GrUU 25/2005 rd). Utskottet har därför framhållit att det i regeringens propositioner finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 48/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

De ovannämnda uttalandena från grundlagsutskottet har fortfarande betydelse, också när det föreslås att handlingsutrymmet ska användas på ett sätt som avviker från det tidigare. Också i fråga om de bestämmelser som föreslås i regeringspropositionen är det skäl att försäkra sig om att användningen av handlingsutrymmet är förenlig med EU-rätten. Det handlingsutrymme som artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen ger är omfattande. Utöver att en medlemsstat helt kan utesluta myndigheterna från påföljdsavgifternas tillämpningsområde kan den utsträcka påföljdsavgifterna till att gälla myndigheterna i ändamålsenlig omfattning. Dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning lämnar nationell prövningsrätt i fråga om huruvida det administrativa eller straffrättsliga påföljdssystemet ska tillämpas på myndigheter.

I det nuvarande systemet har det upptäckts vissa brister som gör det nödvändigt att ändra lagarna. I regeringspropositionen anses det att det i regel är motiverat att bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter tillämpas på myndigheterna i synnerhet med tanke på målen för den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning och ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av EU-rätten. De brister som upptäckts i det nuvarande påföljdssystemet kan delvis avhjälpas genom komplettering av det straffrättsliga påföljdssystemet, men det är inte möjligt att rikta påföljden till en organisation. Enbart en ändring av de straffrättsliga bestämmelserna skulle inte heller eliminera problemet med att aktörer inom den privata sektorn för närvarande befinner sig i en ojämlig ställning i förhållande till myndigheter när de utför samma eller liknande uppgifter. En administrativ påföljdsavgift är möjlig för privata personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden som sköter offentliga förvaltningsuppgifter redan nu, utöver det att deras anställda kan omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar. Som helhet är det dessutom av betydelse med tanke på den ojämliga ställningen för personuppgiftsbiträden inom den offentliga och den privata sektorn att tröskeln för uppkomsten av straffrättsligt tjänsteansvar är klart högre än tröskeln för påförande av administrativ påföljdsavgift. För liknande överträdelser av lagstiftningen bestäms sanktionen

enligt olika kriterier inom den offentliga och den privata sektorn. Den föreslagna regleringen undanröjer detta problem.

Det nationella handlingsutrymmet ska till skillnad från nuläget användas så att samfund, stiftelser och offentliga samfund ska omfattas av samma maximibelopp för administrativ påföljdsavgift som myndigheter, till den del behandlingen av personuppgifter hänför sig till skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Dessutom ska privata aktörer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift omfattas av den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet, i anslutning till samordningen av skyddet för personuppgifter och handlingars offentlighet. Genom detta utnyttjande av handlingsutrymmet säkerställs att dessa privata aktörer som företräder den indirekta offentliga förvaltningen behandlas jämligt med myndigheterna.

Den föreslagna användningen av handlingsutrymmet, som avviker från nuläget, har en positiv inverkan på skyddet för privatlivet och personuppgifter och ökar de registrerades förtroende för digitala myndighetstjänster. Samma hot om påföljdsavgifter kan dock ha konsekvenser för avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt för skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter. Genom de föreslagna bestämmelserna är det möjligt att säkerställa att de registrerades rättigheter skyddas på samma nivå oberoende av om det är fråga om en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde inom den offentliga eller privata sektorn. De föreslagna anpassningarna av bestämmelserna begränsar konsekvenserna för myndigheternas verksamhet med beaktande av ovannämnda konstitutionella aspekter.

Enligt den bedömning som gjorts i regeringspropositionen är den föreslagna regleringen möjlig inom ramen för det nationella handlingsutrymmet och mot bakgrund av grundlagstolkningspraxis, förutsatt att det i bestämmelserna med behövliga avgränsningar säkerställs att konsekvenserna för skötseln av myndigheternas lagstadgade uppgifter och för systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet blir så små som möjligt och att de inte försämrar garantierna för rättsskydd och god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Genom de föreslagna avgränsningarna säkerställs det också att till exempel kommunerna eller välfärdsområdena inte påförs så oskäliga påföljdsavgifter att de kan inverka på kommunernas och välfärdsområdenas självstyrelse eller finansieringsprinciper. Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär att administrativa påföljdsavgifter påförs myndigheter, och detta avviker från grundlagsutskottets ovannämnda tolkningspraxis enligt vilket det har ansetts vara problematiskt, är grundlagsutskottets bedömning av propositionen dock nödvändig.

Föreslagna begränsningar av skyldigheten att informera om personuppgiftsincidenter

I propositionen föreslås att det handlingsutrymme som avses i artikel 23.1 i den allmänna dataskyddsförordningen ska utnyttjas för att begränsa den registrerades rätt enligt artikel 34 att få information om personuppgiftsincidenter. De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter som tryggas i 10 § i grundlagen. Tillämpningsområdet för den registrerades rättigheter enligt den allmänna dataskyddsförordningen kan begränsas i enlighet med artikel 23 i förordningen, om begränsningen i fråga till väsentliga delar respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och är en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle och om begränsningen uppfyller någon av de grunder för begränsning som anges i artikel 23.1.

Till dataskyddslagen fogas enligt förslaget bestämmelser med stöd av vilka information till den registrerade om en personuppgiftsincident kan begränsas, senareläggas eller utelämnas för att trygga intressen som hänför sig till den nationella säkerheten och utredningen av brott, för att skydda den registrerades eller andra personers rättigheter, samt för att trygga ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse för Finland eller Europeiska unionen. Anmälan ska kunna begränsas, senareläggas eller utelämnas på samma grunder på vilka det redan i nuläget är möjligt att begränsa den registrerades rätt till insyn. Begränsningarna grundar sig på artikel 23.1 e och i i dataskyddsförordningen. Syftet med begränsningen av informationsskyldigheten är att samordna skyddet för personuppgifter med andra intressen och rättigheter samt att förtydliga bestämmelserna om informationsskyldigheten, för vars överträdelse administrativa påföljdsavgifter kan påföras.

De föreslagna bestämmelserna innebär en inskränkning av det skydd för privatlivet och personuppgifter som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har fäst särskild uppmärksamhet vid att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna också ska bedömas i respektive regleringssammanhang utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt med tanke på begränsningarnas godtagbarhet och proportionalitet (t.ex. GrUU 29/2016 rd, s. 4–5, GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd). Grunden till en inskränkning i skyddet för privatlivet bör vara ett godtagbart samhälleligt intresse och inskränkningen ska vara nödvändig och stå i rätt proportion till det eftersträvade målet. (GrUB 25/1994 rd, samt t.ex. GrUU 56/2014 rd och GrUU 18/2013 rd).

Informationsskyldigheten ska kunna begränsas endast till den del och så länge som de föreslagna förutsättningarna för begränsning uppfylls. Om endast en del av uppgifterna i informationen är sådana att de enligt momentet inte omfattas av informationsskyldigheten, ska den information som lämnas till den registrerade innehålla andra uppgifter enligt artikel 34.2 i dataskyddsförordningen. Med de föreslagna bestämmelserna ska informationsskyldigheten kunna begränsas endast om det är nödvändigt med tanke på det intresse eller den rättighet som ligger till grund för begränsningen. De föreslagna bestämmelserna uppfyller kraven enligt artikel 23.1 i dataskyddsförordningen och de krav på nödvändighet och proportionalitet som ställts på inskränkning av 10 § 1 mom. i grundlagen.

Val av påföljdssystem och noggrann avgränsning av bestämmelserna

Av avsnitt 5.1 framgår att vid beredningen av regeringspropositionen har såsom ett alternativt påföljdssystem för myndigheter och offentliga organ granskats en precisering av den straffrättsliga regleringen, inklusive möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för samfundsböten. I den utvidgning av bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter till att gälla den offentliga sektorn som föreslås i propositionen har de konstitutionella aspekterna och ändamålsenlighetsaspekterna i anslutning till valet av påföljdssystem beaktats utöver det att det genom förslaget säkerställs att EU-rätten genomförs på behörigt sätt.

Med beaktande av det begränsade tillämpningsområdet för bestämmelserna om dataskyddsbrott ska brottsmisstankar som gäller brott mot dataskyddslagstiftningen i fråga om tjänsteinnehavare i enlighet med gällande bestämmelser i strafflagen för närvarande behandlas närmast som brott mot tjänsteplikt, och i begränsade fall kan det vara fråga om brott mot tjänsthemlighet. I bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt i 40 kap. i strafflagen är det fråga om så kallade blankettbestämmelser där den straffbara verksamheten inte har definierats uttömmande i brottsrekvisitet. Tjänsteplikten bestäms närmare med stöd av annan lagstiftning, dvs. i detta fall den allmänna dataskyddsförordningen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål.

Grundlagsutskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. De allmänna grunderna för administrativa påföljder ska anges i lag i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom det innebär utövning av offentlig makt att ålägga en sådan påföljd. (T.ex. GrUU 46/2021 rd, 12 punkten, GrUU 39/2017 rd, s. 2–3, GrUU 2/2017 rd, s. 4–5, GrUU 15/2016 rd, s. 4, GrUU 10/2016 rd, s. 7–8 och GrUU 28/2014 rd, s. 2/II). Trots att kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på regleringens exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (se t.ex. GrUU 33/2025 rd, 10 punkten, GrUU 9/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, s. 2/II, GrUU 57/2010 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin praxis också utvidgat sin praxis i fråga om blankettstraffbestämmelser (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II) till att gälla även bestämmelser om administrativa påföljder (GrUU 10/2016 rd, s. 8). Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att målet bör vara att de kedjor av bemyndiganden som blankettstraffbestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som är ett villkor för straffbarhet formuleras med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i måste framgå att brott mot dem är straffbart. Också i den bestämmelse som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II och även GrUU 33/2025 rd, 10 punkten, GrUU 9/2018 rd, s. 9, GrUU 10/2016 rd, s. 8).

Utöver kravet på att regleringen ska vara noggrant avgränsad ska bestämmelserna dessutom uppfylla kraven på sanktionernas proportionalitet (se t.ex. GrUU 28/2014 rd, GrUU 15/2014 rd). Kravet på proportionalitet förutsätter å sin sida att det bedöms om sanktionerna är nödvändiga för att skydda det rättsintresse som ligger till grund för dem. Det gäller på denna punkt att avgöra om samma syfte kan nås på något annat sätt, som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering (se GrUU 23/1997 rd). När bestämmelser om sanktioner införs ska det förutom vid lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet även fästas särskild vikt vid avgränsningen av bestämmelserna och vid rättsskyddet för dem som sanktionerna gäller (GrUU 49/2017 rd).

Förpliktelse i den allmänna dataskyddsförordningen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål har i huvudsak samma innehåll. De kan också anses vara tillräckligt exakta och noggrant avgränsade. Däremot lämnar artiklarna 84 och 57 i den allmänna dataskyddsförordningen det öppna vilka skyldigheter straffrättsliga påföljder ska omfatta. Utgångspunkten är dock att vilken som helst försummelse av skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen kan betraktas som brott mot tjänsteplikt, förutsatt att de allmänt tillämpliga förutsättningarna för gärningens straffbarhet uppfylls och försummelsen hänför sig till en skyldighet som personen i fråga ansvarar för, med undantag för offentligt anställda arbetstagare i arbetsavtalsförhållande.

Trots att artikel 84 i den allmänna dataskyddsförordningen och artikel 57 i dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning innehåller nationellt handlingsutrymme, är det viktigt att de nationella påföljder som avses i dem beaktar de krav som följer av EU-domstolens rättspraxis. Även när medlemsstaterna har möjlighet att välja sanktioner som följer av överträdelse av den aktuella EU-lagstiftningen, ska medlemsstaterna enligt domstolen se till att överträdelse av unionsrätten beivras genom sanktioner som i materiellt och processuellt hänseende motsvarar dem som tillämpas vid överträdelse av nationell rätt av liknande art och betydelse (likvärdighetsprincipen) och i alla händelser är effektiva, proportionella och avskräckande (effektivitetsprincipen) (C-679/18, OPR-Finance, dom av den 5 mars 2020, 25 punkten, C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, dom av den 27 mars 2014, 44 punkten). Domstolen har dessutom konstaterat att påföljdernas stränghet ska motsvara allvarligheten hos de överträdelse som de straffbelägger och att de särskilt ska säkerställa en faktisk avskräckande verkan, dock

med iakttagande av den allmänna proportionalitetsprincipen. (C-679/18, OPR-Finance, dom av den 5 mars 2020, 26 punkten; C-42/15, Home Credit Slovakia, dom av den 9 november 2016, 63 punkten).

Den ovannämnda likvärdighetsprincipen som framgår av EU-domstolens rättspraxis innebär inte nödvändigtvis att påföljden behövs för brott mot alla skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen. Det väsentliga är däremot huruvida de straffrättsliga påföljdsbestämmelser som ska tillämpas på myndigheterna på ett så täckande sätt som möjligt gäller brott mot skyldigheterna enligt den allmänna dataskyddsförordningen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Enligt den bedömning som gjorts i regeringspropositionen finns det i sig inga särskilda brister i den materiella omfattningen av bestämmelserna om tjänstebrott. Det straffrättsliga ansvaret gäller dock inte den personuppgiftsansvarige som organisation, även om det straffrättsliga tjänsteansvaret också kan realiseras kollegialt.

Den bedömning av det nuvarande påföljdssystemet som ligger till grund för regeringspropositionen visade att det som helhet finns lite rättspraxis i brottmål som gäller dataskyddsförpliktelser, med undantag för ärenden som gäller dataskyddsbrott. Tills vidare finns det ingen rättspraxis som uttryckligen gäller tjänstebrott i anslutning till dataskyddet när det gäller kollegialt ansvar. I de få fall av tjänstebrott i anslutning till behandlingen av personuppgifter där det har varit fråga om skyldigheter som följer av dataskyddslagstiftningen har man strävat efter att peka på en enskild ansvarig tjänsteinnehavare vid organisationen. Åtal som uttryckligen hänför sig till registerföringen har dock inte lyckats. Däremot har fällande dom meddelats för försummelse av en annan tjänsteplikt. Det kan finnas många orsaker till att rättspraxis är obetydlig.

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 dock en mer allmänt hållen fråga om i vilken mån straffrättsligt tjänsteansvar kan härledas ur de skyldigheter som definieras närmare i dataskyddslagstiftningen. Om man håller fast vid det nuvarande påföljdssystemet, kan en komplettering av systemet anses vara ett tillräckligt medel för att säkerställa att påföljdssystemet är heltäckande. Det viktigaste problemet med tanke på valet av påföljdstyp hänför sig dock till att det med stöd av de gällande straffbestämmelserna och bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt inte är möjligt att påföra en myndighet en påföljd av straffkaraktär som organisation. Trots att EU-domstolens riktlinjer som preciserar syftet med artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen (C-807/21, Deutsche Wohnen, dom av den 5 december 2023, 51 och 43 punkten) inte gäller det straffrättsliga påföljdssystemet, kan de ges en mer allmän betydelse med tanke på dataskyddsförordningens syfte. Utgångspunkten för den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning är att de skyldigheter som föreskrivs i dem hör till den personuppgiftsansvariges ansvar. Av ingressen till dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning framgår också uttryckligen att en påföljd också ska kunna påföras en organisation. Direktivet tar inte i sig ställning till vilken typ av påföljd som ska påföras den behöriga myndigheten. I regeringspropositionen har man kommit fram till bedömningen att det mest ändamålsenliga med tanke på ett korrekt genomförande av EU-rätten är att påföljden också ska kunna påföras en myndighet så, att gärningen eller försummelsen inte ska behöva tillskrivas en enskild tjänsteinnehavare. I detta fall är det nödvändigt att välja mellan samfundsbot och administrativ påföljdsavgift.

I enlighet med kravet på att inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna måste vara godtagbara, måste det kunna påvisas ett tungt vägande samhälleligt behov av en kriminalisering och också grunden för kriminaliseringen måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 9/2016 rd s.2, GrUU 23/1997 rd s. 2/II).

Enligt grundlagsutskottet har till exempel skydd av offret (se GrUU 6/2014 rd, s. 2) samt skydd av vissa andra utsatta grupper (se GrUU 17/2006 rd, s. 3/I) och förbättrande av säkerhetsaspekterna i anslutning till olika skyddsintressen (se t.ex. GrUU 20/2002 rd och GrUU 26/2014 rd, s. 2) utgjort godtagbara grunder för kriminalisering. Däremot är fiskala mål inte godtagbara skäl för en lagstiftning om påföljder i straffrättsliga regleringssammanhang (GrUU 61/2014 rd, s. 2/II). Straffpåföljdens stränghet ska också stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet. Dessutom måste straffsystemet genomgående uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 56/2014 rd, s. 3/II, GrUU 16/2013 rd, s. 2/I och GrUU 23/1997 rd, s. 2/II).

Vid bedömningen av de föreslagna bestämmelserna bör också grundlagsutskottets ställningstaganden om administrativa påföljder av sanktionskaraktär beaktas. Såsom det konstateras ovan har grundlagsutskottet i sin praxis jämställt ekonomiska påföljder av straffnatur med straffrättsliga påföljder. Administrativa förseelser påminner om straffrättsliga brott, eftersom administrativa påföljder innehåller sådana straffmässiga och förebyggande drag som är karakteristiska för straffrättsliga straff (se t.ex. Öztürk v. Tyskland, av den 21 februari 1984, 53 punkten). Utskottet har också betonat att administrativa påföljdsavgifter av sanktionskaraktär inte kan betraktas som skatter eller avgifter enligt 81 § i grundlagen och att syftet med dem inte är att finansiera statens utgifter eller att utgöra ersättningar eller vederlag för förmåner eller tjänster som det allmänna tillhandahåller den betalningsskyldig. (se t.ex. GrUU 32/2005 rd, s. 2/II, GrUU 12/2005 rd, s. 2/II, GrUU 46/2004 rd, s. 2/II och GrUU 61/2002 rd, s. 5/II). Med tanke på de bestämmelser som föreslås i regeringspropositionen är dessutom grundlagsutskottets ställningstaganden om påförande av påföljdsavgifter till myndigheter betydelsefulla (GrUU 13/2023 rd, GrUU 37/2021 rd och GrUU 14/2018 rd).

Utgångspunkten är att dataskyddslagstiftningens mål kan uppnås lika väl med bestämmelser om samfundsbot och om administrativa påföljdsavgifter. Båda är förenade med liknande utmaningar för myndigheterna. Det allmänt erkända syftet med straffsystemet, även bötesystemet, är att förebygga brott genom olika påverkansmekanismer och att minimera det lidande och de kostnader som brottsligheten och brottslighetskontrollen medför och se till att de drabbar de olika parterna på ett rättvist sätt (GrUU 9/2016 rd, s. 5). Syftet med bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter i den allmänna dataskyddsförordningen och de straffrättsliga påföljder som alternativt tillämpas på brott mot dataskyddslagstiftningen är väsentligt olika. Båda är dock förenade med ett förebyggande syfte.

Med beaktande av de ovan nämnda konstitutionella aspekterna och de synpunkter som framgår av EU-domstolens rättspraxis är det inte den mest ändamålsenliga lösningen att kriminalisera försummelse av skyldigheter enligt dataskyddslagstiftningen för myndigheternas del, utan det administrativa påföljdssystemet kan anses vara mer lämpligt. Samfundsboten är också förenad med problemet att det borde i organisationens verksamhet ha begåtts en gärning som ska betraktas som brott för att samfundsbot ska vara möjlig. I fråga om myndigheterna är det dessutom skäl att notera att de påföljder som påförs dem inte är förenade med en motsvarande frågeställning gällande avsaknad av grundläggande fri- och rättigheter som i fråga om påföljder som påförs enskilda. Ovan i konsekvensbedömningen har det i stället lyfts fram andra frågor som gäller påföljder som riktas till tillgångar och som är av betydelse med tanke på proportionaliteten hos påföljderna för myndigheterna.

I de föreslagna bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter som påförs myndigheter stöder man sig i huvudsak på de detaljerade förutsättningar för påförande av påföljdsavgift som anges i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen. Det första lagförslaget 24 a § 1 mom. innehåller en materiell hänvisningsbestämmelse genom vilken tillämpningen av artikel 83.1–3 säkerställs. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det dessutom uttryckligen om kravet på att det vid beslut om påföljdsavgiftens belopp ska säkerställas att den står i rätt proportion till

myndighetens storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är. Påföljdsavgifter som gäller myndigheter ska också vara möjliga för brott mot samma bestämmelser som uttryckligen nämns i artikel 83 som för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata sektorn. Till lagen om behandling av personuppgifter i brottmål fogas bestämmelser med motsvarande innehåll. Bestämmelserna i artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen har formulerats exakt och av dem framgår tydligt att brott mot dem är straffbart. Med tanke på straffbarheten för brott mot dataskyddslagstiftningen uppfyller således de föreslagna bestämmelserna bättre kraven på noggrann avgränsning än de nuvarande bestämmelserna om brott mot tjänsteplikt.

En påföljdsavgift som riktar sig till en myndighet kan dock indirekt inverka på de grundläggande fri- och rättigheterna för förvaltningens kunder, vilket granskas närmare nedan. För att beakta grundlagsutskottets ställningstaganden har det i regeringspropositionen föreslagits begränsningar i bestämmelserna som gäller myndigheter. Samtidigt säkerställs regleringens proportionalitet med bestämmelserna om de maximala beloppen för påföljdsavgifter för myndigheter och om beaktande av myndighetens storlek och ekonomiska ställning.

Grunderna för påföljdsavgifternas storlek

Som det konstateras ovan har det i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis av hävd ansetts att bestämmelserna om ekonomiska påföljder av straffkaraktär ska uppfylla kraven på sanktioners proportionalitet. (GrUU 33/2025, 7 punkten, GrUU 46/2021 rd, 16 punkten, GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 5 och GrUU 28/2014 rd, s. 2/II). Utskottet har i detta sammanhang ofta fäst uppmärksamhet vid huruvida en ekonomisk påföljd kan påföras förutom juridiska personer också fysiska personer. Utskottet anser att till exempel en påföljdsavgift på fem miljoner euro som påförs en fysisk person har verkat vara en relativt sträng påföljd (GrUU 15/2016 rd, s. 5). I utskottets praxis har också en påföljdsavgift, vars storlek föreslogs vara minst 500 och högst 40 000 euro, ansetts vara relativt stor, särskilt till den del den var avsedd att tillämpas också på fysiska personer (GrUU 46/2021 rd, 16 punkten). Grundlagsutskottet har betonat att det vid förhandlingar om förslag till EU-bestämmelser alltid ska fästas allvarlig uppmärksamhet vid att i synnerhet de påföljdsavgifter som riktar sig till fysiska personer ska vara proportionerliga till sitt maximibelopp. (GrUU 33/2025 rd, punkt 8).

Eftersom det i allmänhet inte har föreslagits att administrativa påföljdsavgifter ska göras möjliga för myndigheter, framgår det inte närmare av grundlagsutskottets tolkningspraxis hur stora påföljdsavgifter som är problematiska för myndigheter med tanke på proportionaliteten. I samband med behandlingen av lagförslaget om dataskyddslagen har utskottet dock påpekat att de påföljdsavgifter som grundar sig på den allmänna dataskyddsförordningen och vars maximibelopp fastställdes antingen på basis av ett fast maximibelopp (20 000 000 euro) eller en omsättningsmodell (fyra procent av företagets årsomsättning) är till beloppet betydande och kan leda till problem med tanke på proportionaliteten, vilket framhäver kraven på rättssäkerhet (GrUU 14/2018 rd, s. 17–18). Grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid att hotet om en hög påföljdsavgift är problematiskt också i sitt ställningstagande som gällde myndigheter. (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Tillämpning av artikel 83 i dataskyddsförordningen som sådan skulle innebära att de fasta maximibeloppen för påföljdsavgifter som anges i den artikeln skulle tillämpas på myndigheter. Trots att myndigheter med undantag för vissa fullmäktigeledamöter sällan är fysiska personer, är också de maximala påföljdsavgifter som möjliggörs för myndigheterna förenade med ett särskilt behov av att försäkra sig om att nivån på påföljdsavgifterna blir proportionerlig. Trots att en del myndigheter kan ha en stor budget, kan de medel som står till förfogande för betalning av faktiska oförutsedda utgifter vara små.

Artikel 83.1 i den allmänna dataskyddsförordningen förutsätter att tillsynsmyndigheten säkerställer att påförandet av en administrativ påföljdsavgift i enlighet med artikel 83 är i varje enskilt fall effektivt, proportionellt och avskräckande. Administrativa påföljdsavgifter ska, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, påföras utöver eller i stället för de åtgärder som avses i artikel 58.2 a-h och j. I artikel 83.2 i förordningen finns detaljerade bestämmelser om de aspekter som ska beaktas när påföljdsavgift påförs. I artikel 83.3 förutsätts det att om en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde, med avseende på en och samma eller sammankopplade uppgiftsbehandlingar, uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder flera av bestämmelserna i denna förordning får den administrativa sanktionsavgiftens totala belopp inte överstiga det belopp som fastställs för den allvarligaste överträdelsen. Dessa bestämmelser ska i enlighet med den föreslagna 24 a § i dataskyddslagen tillämpas också när det är fråga om påföljdsprövning som gäller personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden inom den offentliga sektorn.

Artikel 83.4 och 83.5 i den allmänna dataskyddsförordningen, där det föreskrivs om påföljdsavgifternas maximibelopp, ger inget handlingsutrymme i fråga om den privata sektorn. Däremot möjliggör artikel 83.7 handlingsutrymme för myndigheterna bl.a. till denna del. I den föreslagna 24 a § i dataskyddslagen och på motsvarande sätt i 58 c § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål föreskrivs det om de maximala påföljdsavgifter som ska tillämpas inom den offentliga sektorn och som beroende på överträdelsen ska vara 500 000 euro eller 1 000 000 euro. I bestämmelserna förutsätts det dessutom uttryckligen att det vid beslut om påföljdsavgiftens belopp ska säkerställas att påföljdsavgiften står i rätt proportion till myndighetens eller det offentliga organets storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är.

I de föreslagna maximibeloppen för påföljdsavgifter har det beaktats att när det gäller myndigheternas verksamhet uppstår regleringens förebyggande effekt på ett annat sätt än i företags verksamhet, eftersom myndigheternas verksamhet i regel inte är förknippad med strävan efter ekonomisk vinst. Således förebygger maximala påföljdsavgifter som är betydligt lägre än de maximibelopp som anges i dataskyddsförordningen överträdelser och försummelse av myndigheterna. Det att myndigheterna på grund av hot om påföljdsavgift iakttar mer omsorg och försiktighet än tidigare bland annat i fråga om informationssystemprojekt, har en förebyggande effekt med tanke på överträdelser. Myndigheterna kan också till exempel genom en överträdelse eller försummelse uppnå en ekonomisk inbesparing som kan anses vara en sådan indirekt ekonomisk fördel som avses i dataskyddsförordningen.

De föreslagna maximibeloppen för påföljdsavgifter är trots den lägre nivån än inom den privata sektorn fortfarande betydande mot bakgrund av grundlagstolkningspraxis, särskilt om det är fråga om en fysisk person i egenskap av myndighet (såsom fullmäktige) eller om myndighetens ekonomiska bärkraft är svag eller hela budgeten underskrider 500 000 euro. De maximala påföljdsavgifterna bör dock vara tillräckligt höga för att påföljdssystemet ska vara effektivt, avskräckande och proportionerligt för alla aktörer inom den offentliga sektorn. Genom det proportionalitetskrav som betonas i den föreslagna 24 a § i dataskyddslagen och 58 c § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål säkerställs det att maximibeloppet inte är möjligt när det gäller myndigheter med liten budget eller svag ekonomisk ställning. Trots att kravet på proportionalitet ingår i artikel 83.1 i den allmänna dataskyddsförordningen, finns det inget hinder för att upprepa det i den föreslagna formen, med beaktande av det handlingsutrymme som ges i punkt 7 i den artikeln som gäller i vilken mån påföljdsavgifter ska kunna påföras myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen.

Grundlagsutskottet har ansett att de bestämmelser som är relevanta för proportionaliteten gäller sanktionernas storlek i eurobelopp, men också de omständigheter som ska beaktas vid

fastställandet av påföljdens storlek och avstående från påföljdsavgift. Utskottet har också i sin praxis förutsatt att myndighetens prövning vid beslut om att inte påföra påföljdsavgift ska vara bunden prövning, dvs. att påföljdsavgift inte ska påföras om de villkor som anges i bestämmelsen är uppfyllda (GrUU 46/2021, 17 punkten, se även GrUU 49/2017 rd, GrUU 39/2017 rd). Grundlagsutskottet har utöver andra förutsättningar för påförande av administrativa påföljdsavgifter också fäst vikt vid att påföljdsavgifterna ska vara sistahandsåtgärder och har förutsatt att det framgår av lag att de är sistahandsåtgärder (GrUU 46/2021 rd, punkterna 18 och 19). De omständigheter som nämns i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis framgår i huvudsak av artikel 83.1–3 i den allmänna dataskyddsförordningen, där det föreskrivs om förutsättningarna för påförande av administrativ påföljdsavgift, och de gäller också den offentliga sektorn. Dessa förutsättningar för påförande av påföljdsavgifter innehåller inget nationellt handlingsutrymme. Motsvarande bestämmelser föreslås bli intagna i 58 b § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål.

Artikel 83.7 i dataskyddsförordningen möjliggör dock användning av handlingsutrymmet till den del påföljdsavgifter kan påföras myndigheter. Med beaktande av de krav som framgår av grundlagstolkningspraxis betonas i 24 a § i dataskyddslagen och 58 b § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål att påföljdprövningen ska vara bunden till förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift samt att påföljden ska tillgripas i sista hand. Principen om att påföljdsavgift ska tillämpas i sista hand framgår inte entydigt av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen eller av motiveringen i skälen, även om en prövning som är bunden till förutsättningarna för påförande av påföljdsavgift enligt artikel 83 i praktiken innebär det, med beaktande också av de krav på uppsåt eller oaktsamhet som EU-domstolen betonar. (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, dom av den 5 december 2023, 73 punkten). De föreslagna bestämmelserna som betonar principen om sistahandsåtgärd bedöms vara möjliga inom ramen för handlingsutrymmet avseende eventuella myndigheter utan att de äventyrar likabehandlingen av personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden inom den privata och offentliga sektorn. Med sistahandsåtgärd avses i praktiken att andra tillgängliga korrigerande åtgärder i enskilda fall inte är tillräckliga på basis av den prövning som är bunden till artikel 83.1–3. Påförande av påföljdsavgift förutsätter dock inte att dataombudsmannen först vidtar andra åtgärder, utan ombudsmannen kan enligt sin prövning påföra påföljdsavgift tillsammans med eller i stället för andra åtgärder (HFD:2023:81, 50 punkten).

De föreslagna bestämmelserna om grunderna för bestämmande av påföljdsavgiftens storlek som fogas till dataskyddslagen och de direkt tillämpliga bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen samt motsvarande bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål uppfyller enligt den bedömning som gjorts i propositionen som helhet de krav som framgår av grundlagstolkningspraxis om sanktioners proportionalitet. Grundlagsutskottets bedömning av huruvida de föreslagna anpassningarna av myndigheterna är tillräckliga är dock nödvändig, med hänsyn till att myndigheternas verksamhet avviker till sin natur från privatsektorn.

Förbud mot dubbel straffbarhet (ne bis in idem)

I samband med beredningen av regeringspropositionen har det bedömts huruvida en utvidgning av de administrativa påföljdsavgifterna till att gälla myndigheter kan ge upphov till frågor som gäller förbudet mot dubbla straff. I artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen ingår *ne bis in idem*-regeln som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Samma princip ingår i artikel 14.7 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 50 i

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om lagfästa garantier för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i Finlands grundlag (GrUU 9/2012 rd s. 3, RP 309/1993 rd s. 77/I).

I Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas avgörandepraxis begränsar sig tillämpningsområdet för förbudet inte enbart till egentliga domar som gäller straffrättsliga påföljder, utan det sträcker sig även till olika administrativa påföljder som har karaktären av straff. Påförande av en påföljdsavgift av straffkaraktär för samma gärning för vilken en straffrättslig påföljd påförts kan leda till att påföljdsavgiften omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i protokoll 7 till Europakonventionen (Sergey Zolotukhin v. Ryssland, dom av den 10 februari 2009 (stora kammaren), punkterna 52–57; se även t.ex. Jussila v. Finland, dom av den 23 november 2006, och Ruotsalainen v. Finland, dom av den 16 juni 2009). På motsvarande sätt har artikel 50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna tolkats i EU-domstolens rättspraxis (t.ex. C-524/15, Menci, dom av den 20 mars 2018, 30 punkten). Förbudet mot dubbel straffbarhet kan inte anses gälla enbart förfaranden som följer på varandra, utan också förfaranden som är anhängiga samtidigt. Denna tolkning kan härledas redan ur ordalydelsen i nämnda artikel i Europakonventionen och verkar också motsvara de riktlinjer som dragits upp i Europadomstolens rättspraxis (se ovan nämnda (se t.ex. Sergey Zolotukhin-domen och Tomasovic mot Kroatien, dom av den 18 oktober 2011; se även GrUU 9/2012 rd, s. 3)

Också grundlagsutskottet har i sin vedertagna praxis jämställt ekonomiska påföljder av straffnatur med straffrättsliga påföljder (t.ex. GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 4, GrUU 10/2016 rd s. 7 och GrUU 28/2014 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har i samband med bestämmelserna om påföljder av straffkaraktär bedömt om kraven i förbudet mot dubbel straffbarhet har beaktats på behörigt sätt (GrUU 10/2016 rd och GrUU 17/2013 rd). I strafflagens bestämmelse om dataskyddsbrott har man försäkrat sig om att bestämmelsens tillämpningsområde är ett annat än för administrativa påföljdsavgifter enligt dataskyddsförordningen, varvid ne bis in idem-frågan knappast kommer upp. I andra brottsbeteckningar som det hänvisas till i de gällande straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål är det inte heller fråga om brott mot skyldigheterna enligt dataskyddslagstiftningen.

Det finns tills vidare lite rättspraxis i fråga om den privata sektorn, men ne bis in idem-effekten kan beaktas också i samband med tillämpningen av lagen. Med tanke på dataskyddsbrottets klart separata tillämpningsområde, blir en avvägning av förbudet mot dubbla straff dock inte nödvändigtvis aktuell i motiveringar till påföljdsprövningar, även om en straffprocess vore samtidigt anhängig i sakhelheten (till exempel beslut dnr 1150/161/2021 av den 7 december 2021 om försummelse att anmäla en personuppgiftsincident, som nämns i bedömningspromemorian). När det gäller myndigheter är det dock i praktiken vid tjänstebrott i stället för vid dataskyddsbrott som frågan om ne bis in idem-principen kan uppstå. Till den del det är fråga om brott mot dataskyddsförordningen eller lagen om behandling av personuppgifter i brottmål hos en myndighet, omfattar närmast bestämmelserna om tjänstebrott försummelse. Den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet är i fråga om myndigheter i allmänhet en organisation, medan endast fysiska personer kan dömas för tjänstebrott, så frågan verkar närmast teoretisk när det gäller myndigheter. Påföljdsavgift påförs i princip direkt den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet utan att det i organisationen behöver anvisas en person som är ansvarig för en enskild överträdelse. När det gäller kollegialt beslutsfattande kan det straffrättsliga tjänsteansvaret i sig ibland bedömas samtidigt som den administrativa prövningen av påföljdsavgiften.

Liksom med påföljdsbestämmelserna för dataskyddsbrott, skyddas med den administrativa påföljdsavgiften dock ett annat rättsintresse än genom en straffrättslig påföljd för tjänstebrott

(jfr Vasa hovrätts dom VaaHO:2023:3). I rättspraxis har man å andra sidan också godkänt en viss överlappning i förfarandena. Den omständigheten att två förfaranden eftersträvar olika mål av allmänintresse som är berättigade att skyddas samtidigt kan vid prövningen av huruvida det är förenligt med proportionalitetsprincipen att förfarandena och påföljderna överlappar varandra, beaktas som en omständighet som syftar till att motivera denna överlappning, förutsatt att dessa förfaranden kompletterar varandra och att den ytterligare börda som denna överlappning medför således kan motiveras av de två eftersträlvade målen. I detta fall är det viktigt att regleringen är tydlig, att de överlappande förfarandena är nödvändiga och samordnade samt att påföljderna är proportionerliga (C-117/20, bpost SA v. Autorité belge de la concurrence, dom av den 22 mars 2022 (stora kammaren), 49–50 punkten, C-524/15, Menci, dom av den 20 mars 2018, 49, 52, 53, 55 och 58 punkten, samt Europadomstolens dom av den 15 november 2016, A och B v. Norge, 130–132 punkten, se även GrUU 9/2012 rd).

I regeringspropositionen föreslås det dock att det till straffbestämmelserna i båda lagarna fogas hänvisningar till strafflagens paragrafer om brott mot tjänsteplikt. Genom hänvisningarna förtydligas fullgörandet av skyldigheterna enligt EU-rätten i synnerhet för att beakta de myndigheter på vilka administrativa påföljdsavgifter inte ska tillämpas. Administrativa påföljdsavgifter innebär inte heller att en enskild tjänsteinnehavare i vissa fall kunde ensam ha straffrättsligt tjänsteansvar för brott mot dataskyddslagstiftningen i stället för att det skulle vara fråga om en försummelse som organisationen ansvarar för.

Med beaktande av ovannämnda synpunkter och det faktum att eventuella ne bis in idem-situationer med stor sannolikhet är sällsynta och att det mot bakgrund av rättspraxis inte finns något hinder för delvis överlappning, är det inte problematiskt att utsträcka de administrativa påföljdsavgifterna till att gälla myndigheter med hänsyn till förbudet mot dubbla straff.

Utövning av offentlig makt, rättsskydd och garantier för god förvaltning

De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med tanke på utövningen av offentlig makt enligt 2 § 3 mom. i grundlagen och garantierna för rättsskydd och god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. De allmänna grunderna för administrativa påföljder ska anges i lag i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom det innebär utövning av offentlig makt att ålägga en sådan påföljd. Grundlagsutskottet har ansett att påförande av administrativa påföljder av straffkaraktär innebär betydande utövning av offentlig makt. Med beaktande av 124 § i grundlagen kan därför ingen annan än en myndighet ges behörighet att påföra påföljdsavgift. (se till exempel GrUU 49/2017 rd, GrUU 14/2013 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 55/2005, GrUU 32/2005 rd). Grundlagsutskottet har ansett att ju strängare påföljd det är fråga om, desto större blir betydelsen av garantierna för rättsskydd och för behörigt förfarande enligt 21 § i grundlagen (GrUU 14/2018 rd, s. 19).

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. När det är fråga om en förvaltningsmyndighets verksamhet ska vid behandlingen av ärendet iakttas garantierna för god förvaltning, vilka enligt 2 mom. är bl.a. offentligheten vid behandlingen, rätten att bli hörd och att få motiverade beslut samt rätten att söka ändring. Enligt i grundlagen ska dessa garantier för en god förvaltning tryggas genom lag. Trots att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i huvudsak skyddar fysiska personers rättigheter, är myndigheterna personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden enligt dataskyddslagstiftningen, och dataombudsmannen fattar förvaltningsbeslut om dem. Genom de föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgift ingriper man i användningen av den finansiering som reserverats för myndigheternas verksamhet. Garantierna för god förvaltning

har också i detta fall en accentuerad betydelse. Myndigheten har rätt att söka ändring i dataombudsmannens beslut genom besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål.

På påförande av administrativa påföljdsavgifter tillämpas utöver artikel 83 i den allmänna dataskyddsförordningen också bestämmelserna i 24 § i dataskyddslagen. Till den del det inte föreskrivs om saken i dem tillämpas förvaltningslagen på dataombudsmannens beslutsfattande. Grundlagsutskottet har ansett att man säkerställer att förfarandet för att påföra påföljdsavgifter är behörigt, oavhängigt och rättvist på det sätt som krävs i 21 § i grundlagen genom lagstiftning om att ett kollegialt organ är behörigt att fatta beslut om att påföra påföljdsavgift (GrUU 14/2018 rd). Grundlagsutskottet har dessutom fäst avseende vid att betydelsen av rättsskyddsarrangemang i anslutning till förfarandet accentueras av att det i dataskyddsförordningen inte närmare fastställs hur stor påföljdsavgift som ska påföras i varje enskilt fall. I förordningen fastställs endast mycket höga avgiftstak och anges olika faktorer som ska beaktas när administrativa sanktioner påförs (artikel 83.2). (GrUU 14/2018 rd, GrUU 24/2018 rd).

Enligt 24 § 1 mom. i dataskyddslagen påförs en administrativ påföljdsavgift enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen av ett påföljdskollegium som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans. I paragrafen föreskrivs det också om det förfarande som ska tillämpas vid påförande av påföljdsavgift, där beslut om påföljdsavgift fattas på föredragning. Bestämmelserna om påföljdskollegiet fogades till lagförslaget under riksdagsbehandlingen med anledning av grundlagsutskottets utlåtanden (GrUU 14/2018 rd, GrUU 24/2018 rd) i förvaltningsutskottets betänkande för att beakta att det lagstadgade påföljdskollegiet ska utöva betydande offentlig makt. Därför skulle dess sammansättning med anledning av 2 § 3 mom. och 119 § 2 mom. i grundlagen framgå direkt av lag. Bestämmelserna behövde preciseras också genom bestämmelser om kollegiets beslutsförfarande. Grundlagsutskottet ansåg i sitt senare utlåtande att den reglering som förvaltningsutskottet föreslog i huvudsak kan anses uppfylla minimikraven, men att lösningen inte kunde anses optimal med tanke på 21 § i grundlagen. Ett påföljdskollegium som består av tre tjänstemän kan i och för sig anses vara ett kollegialt organ. Grundlagsutskottet ansåg dessutom att den bestämmelse om beslutsförfarande som förvaltningsutskottet föreslog är ändamålsenlig (GrUU 24/2018 rd, s. 3). Det föreslås att bestämmelser med motsvarande innehåll som i den gällande dataskyddslagen ska fogas till lagen om behandling av personuppgifter i brottmål för att beakta de krav som följer av 2 § 3 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet ansåg också att det föreslagna kollegiet inte heller på bästa möjliga sätt uppfyllt kraven på oberoende och opartiskhet som förutsätts i förordningen, när den uteslutande består av tillsynsmyndigheten själv. Enligt grundlagsutskottet hade det av skäl som hänför sig till 21 § i grundlagen varit befogat att skilja på dataombudsmannens och påföljdsorganets uppgifter och att dataombudsmannen därför inte ska ingå i det organ som beslutar om administrativ påföljdsavgift. Samtidigt hade det varit konsekvent att i lagen ta in bestämmelser om utredning och annan beredning av det som påföljdsorganet ska besluta om och om föredragning som en uppgift för dataombudsmannen. Också de särskilda kraven på rättssäkerhet och beslutsprocesser när det bestäms hur sträng den administrativa påföljdsavgiften enligt dataskyddsförordningen ska vara talar enligt grundlagsutskottet starkt för att rätten att påföra avgiften och rätten att utreda grunderna för att påföra avgiften separeras. Grundlagsutskottet menar att en sådan organisatorisk separering även stärker påföljdsorganet oberoende ställning och rätten till försvar som ingår i parternas rättssäkerhetsgarantier. (GrUU 24/2018 rd s. 4, se även GrUU 14/2018 rd, s. 19.)

Av grundlagsutskottets utlåtanden förblir det oklart om det behövs ytterligare ändringar i organisationen eller förfarandet enligt den gällande regleringen i en situation där det vore möjligt att påföra en påföljdsavgift också för en myndighet. Dataombudsmannens organisation bedömdes på nytt vid justitieministeriet. Genom regeringens proposition RP 31/2023 rd avhjälpes dock endast det missförhållande i dataombudsmannens oberoende som framgår av grundlagsutskottets utlåtande 24/2018. Grundlagsutskottet ansåg att det faktum att dataombudsmannens byrå verkar i anslutning till justitieministeriet inte kunde anses vara helt problemfritt med tanke på att dataskyddsmyndigheten har mycket betydande sanktionsbefogenheter, vars utövande ska vara organisatoriskt oberoende för att rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen ska tillgodoses. Dataskyddslagen ändrades så att dataombudsmannen inte längre finns i anslutning till justitieministeriet utan inom justitieministeriets förvaltningsområde.

I regeringspropositionen föreslås det inga ändringar i dataombudsmannens organisation och förfaranden, utan föredragnings- och beslutsförfarandet enligt den gällande dataskyddslagen ska också tillämpas på myndigheter. Med anledning av grundlagsutskottets ovan nämnda iakttagelser är det nödvändigt att ta in bestämmelser med motsvarande innehåll också i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål. Med beaktande av vad grundlagsutskottet har uttalat sig om att i den allmänna dataskyddsförordningen inte närmare fastställs storleken på de påföljdsavgifter som ska tillämpas, föreslås det att i bestämmelserna tas in anpassningar som beaktar myndighetsverksamhetens karaktär. De maximala påföljdsavgifter som kan påföras myndigheterna är enligt förslaget för det första betydligt lägre än för den privata sektorns del. Eftersom enbart ett maximibelopp skulle lämna beloppet av den påföljdsavgift som påförs i ett enskilt fall till fri prövning och det är fråga om utövning av offentlig makt i förhållande till en annan myndighet, ska myndighetens storlek och ekonomiska ställning dessutom beaktas när påföljdsavgiften påförs. Enligt den bedömning som gjorts i regeringspropositionen är dessa tilläggskrav nödvändiga.

Med beaktande av den ovan nämnda lagändringen som betonar dataombudsmannens oberoende och de begränsningar gällande myndigheterna som föreslås i regeringspropositionen bedöms det nuvarande kollegiala beslutsförfarandet uppfylla minimigarantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att en utvidgning av bestämmelserna om påföljdsavgift till myndighetsverksamhet inte är problemfri i konstitutionellt hänseende. Det straffrättsliga påföljdssystemet är dock förknippat med de brister som lyfts fram i denna proposition, och i samband med behandlingen av förslaget till dataskyddslag bedömdes inte det straffrättsliga och administrativa påföljdssystemet samtidigt som helhet. Grundlagsutskottets bedömning behövs i fråga om det, huruvida de föreslagna bestämmelserna om påförande av påföljdsavgift för myndigheter uppfyller kraven på förvaltningens lagbundenhet, med beaktande av utövandet av betydande offentlig makt i förhållande till myndigheter.

Hur användningen av handlingsutrymmet påverkar skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt sin ordalydelse hänvisar denna skyldighet till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som helhet, inte enbart till en enskild grundläggande fri- och rättighet. Enligt förarbetena till dataskyddslagen är grundläggande rättigheter och friheter som hör nära samman med skyddet av personuppgifter utöver skyddet för privatlivet även rätt till heder, rätt till likabehandling, rätt

till personlig integritet, rätt till människovärdig behandling, rätt till trygghet samt jämlikhet och förbud mot diskriminering och rätt till medinflytande i frågor som gäller dem själva, religionsfrihet och samvetsfrihet, yttrandefrihet och offentlighet (RP 9/2018 rd, s. 6). Dessutom ska garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen beaktas.

I kommissionens förslag till EU-lagstiftning om dataskydd har det beaktats att dataskyddsreformen också kan påverka flera andra grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I kommissionens konsekvensbedömning har det ansetts att bestämmelserna om dataskydd utöver skyddet för privatlivet också har en positiv inverkan på bl.a. barnets rättigheter, förbudet mot diskriminering, yttrandefriheten och näringsfriheten. Det uttryckliga syftet med dataskyddsförordningen är att ha en positiv inverkan också på tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter och på den fria rörligheten, även om den skyddar särskilt personuppgifter. Förordningen innehåller också flera bestämmelser där förhållandet till andra grundläggande fri- och rättigheter särskilt har beaktats.

Grundlagsutskottet har betonat att skyddet för privatlivet och personuppgifter bör stå i proportion till andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt till andra vägande samhällliga intressen som allmän säkerhet, som i extrema fall kan gå tillbaka på den personliga säkerheten som grundläggande rättighet (GrUU 5/1999 rd, s. 2/II). Lagstiftaren ska garantera skyddet för privatlivet och personuppgifter på ett sätt som är godtagbart med avseende på de samlade grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 20). Grundlagsutskottet har också understrukit att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter. Bedömningen går ut på att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 2/II, GrUU 10/2014 rd, s. 4/II). EU-domstolen har upprepade gånger påmint om att de grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte är absoluta, utan de ska stå i proportion till deras roll i samhället. (T.ex. C-623/17, Privacy International, dom av den 6 oktober 2020, 63 punkten och där hänvisad rättspraxis; se även de förenade målen C-92/09 och C-93/09, Volker und Markus Schecke och Eifert, dom av den 9 november 2010).

Grunden för behandlingen av personuppgifter är nästan utan undantag en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen eller utförande av en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som avses i artikel 6.1 e. Således finns det vid sidan av den allmänna dataskyddsförordningen närmare bestämmelser om myndigheternas behandling av personuppgifter annanstans i lag. Detsamma gäller i princip också de behöriga myndigheter som avses i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, i fråga om vilka det i de uppgifter som avses i lagens tillämpningsbestämmelse är fråga om uppgifter av allmänt intresse, som dessutom vanligen är förenade med utövning av offentlig makt. En myndighet ska i alla situationer sköta sina lagstadgade uppgifter. I myndighetens lagstadgade uppgifter är det också till största delen fråga om att trygga, främja eller begränsa någon grundläggande fri- och rättighet. Myndighetens skyldighet att trygga och främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i all sin verksamhet begränsar sig inte till 10 eller 12 § i grundlagen.

De administrativa påföljdsavgifterna ger ett exceptionellt starkt skydd för privatlivet och personuppgifter. Att myndigheterna ska omfattas av administrativa påföljdsavgifter utan undantag medför enligt grundlagsutskottets bedömning också risker för hur myndigheterna sinsemellan väger de grundläggande fri- och rättigheter som konkurrerar med dessa rättigheter. (GrUU 14/2018 rd, s. 20–21). I bedömningspromemorian som föregår regeringens proposition har man närmare bedömt situationer som kan vara förenade med avvägning av skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter i förhållande till andra grundläggande fri- och

rättigheter som konkurrerar med den eller andra vägande samhälleliga intressen som hänför sig till myndighetens lagstadgade uppgift (bedömningspromemorian s. 69–74). Avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan gälla till exempel bedömningen av konsekvenserna för dataskyddet samt anmälningar om personuppgiftsincidenter. Dessutom kan avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheterna hänföra sig till tillgodoseendet av den registrerades rättigheter särskilt i sådana situationer där rättigheterna kan behöva begränsas t.ex. för att trygga ett allmänt intresse eller för att skydda andra personers rättigheter, eller t.ex. när personuppgifter överförs till ett tredjeland eller en internationell organisation.

Riskerna för skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna är dock inte alltid omedelbara med beaktande av att myndigheterna i alla situationer ska iaktta lag. Avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheterna hänför sig till mycket olika myndighetsuppgifter, om vilka det ofta föreskrivs i detalj i lag, såsom socialmyndigheternas uppgifter och utövandet av polisens befogenheter. Det att myndigheterna i egenskap av personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden bryter mot den registrerades rättigheter i anslutning till dataskyddet kan också försämrade tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Detta har uttryckligen beaktats i Europeiska kommissionens konsekvensbedömning.

Med beaktande av de begränsningar av administrativa påföljdsavgifter som gäller myndigheter som föreslås i regeringens proposition, de uttryckliga kraven på beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna i den allmänna dataskyddsförordningen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål, myndighetens lagstadgade skyldighet att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna samt principen om förvaltningens lagbundenhet, bedöms bestämmelserna om myndigheterna som helhet i tillräcklig mån säkerställa att skyddet för personuppgifter inte får ett ogrundat starkt skydd i förhållande till andra grundläggande fri- och rättigheter. I regeringspropositionen bedöms det dock att ett undantag från detta utgörs av den offentlighet och yttrandefrihet som tryggas i 12 § i grundlagen och som också grundlagsutskottet fäste särskilt avseende vid i samband med behandlingen av förslaget till dataskyddslag.

Offentlighet och yttrandefrihet

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

I sin praxis har grundlagsutskottet fäst särskild uppmärksamhet vid förhållandet mellan handlingarnas offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och skyddet av privatlivet och personuppgifter, och har betonat balansen mellan dem (se t.ex. GrUU 60/2017 rd s. 3 och GrUU 43/1998 rd, s. 2/II, se även GrUU 22/2008 rd, s. 3/II). Utskottet har ansett att exempelvis sekretess för känsliga uppgifter kan ses som nödvändig för att skydda privatlivet i enlighet med 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 39/2009 rd, s. 2/II). Främjande av en annan grundläggande rättighet är ett tvingande skäl som ger möjlighet att separat i lag begränsa myndighetshandlingars offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 2/2008 rd, GrUU 40/2005 rd). Däremot är löneuppgifter inom den offentliga förvaltningen inte förankrade i ett så starkt intresse att skydda den personliga integriteten att det i ljuset av den grundläggande rättigheten gällande handlingars offentlighet berättigar till omfattande sekretess för uppgifterna. Utskottet ansåg att bestämmelsen måste ändras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 43/1998 rd, s. 7–8).

Vid behandlingen av förslaget till dataskyddslag fäste grundlagsutskottet avseende vid att hotet om påföljdsavgift som påförs för försummelse att tillgodose en enda grundläggande rättighet

kan leda till att framför allt offentlighetsprincipen efterlevs i snävare omfattning i myndighetsverksamheten. (GrUU 14/2028 rd). Enligt den bedömning som gjorts i regeringens proposition är denna risk uppenbar med beaktande av den rättspraxis i fråga om handlingars offentlighet som nämns ovan i specialmotiveringen. Skyddet för privatlivet och personuppgifter står ofta i strid med offentlighetsprincipen tydligare än de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Offentlighetsprincipen har också ett nära samband med yttrandefriheten. Således kan en inskränkning av offentlighetsprincipen också ha konsekvenser för utövandet av yttrandefriheten.

Enligt första meningen i 12 § 1 mom. i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Enligt den andra meningen i momentet hör till yttrandefriheten rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Motsvarande bestämmelser om yttrandefrihet finns i artikel 11.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 2 i stadgan ska mediernas frihet och mångfald respekteras. Samordningen av dataskyddet och yttrande- och informationsfriheten har i Finland i enlighet med kraven i artikel 85 i dataskyddsförordningen genomförts genom bestämmelserna i 27 § i dataskyddslagen. Paragrafen innehåller en detaljerad förteckning över undantag och begränsningar i tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det framgår av rättspraxis att yttrandefrihet och skydd av personuppgifter är rättigheter som i princip bör ges samma vikt (se t.ex. Standard Verlagsgesellschaft mbH v. Österrike (nr 3), dom av den 7 december 2021, 84 punkten och de domar som det hänvisas till där).

I regeringspropositionen föreslås ett undantag i fråga om administrativa påföljdsavgifter i fråga om de behandlingssituationer som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 86 i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt det föreslagna undantaget ska påföljdsavgift inte kunna påföras i sådana situationer där personuppgifter lämnas ut enligt artikel 86 och som hänför sig till samordning av kraven på handlingars offentlighet och dataskydd. Den föreslagna regleringen är möjlig inom ramen för handlingsutrymmet i artikel 83.7 i den allmänna dataskyddsförordningen. Genom det föreslagna undantaget förhindras regleringens inskränkande effekt på offentligheten och yttrandefriheten särskilt i situationer som lämnar rum för tolkning. Den föreslagna undantaget i fråga om tillämpningsområdet gäller också sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som tillämpar offentlighetslagen.

Det föreslagna undantaget från påförandet av administrativa påföljdsavgifter som hänför sig till tillämpningen av offentlighetsprincipen bedöms vara tillräckligt för att säkerställa att de bestämmelser som föreslås i regeringspropositionen inte är problematiska med tanke på samordnandet av skyddet för personuppgifter och offentligheten.

Grundlagsutskottet har ansett att det i princip är problematiskt att påföra en myndighet en administrativ påföljdsavgift. Utifrån grundlagstolkningspraxis förblir det dock oklart vilken betydelse det bör tillmätas att penningpåföljder redan nu är möjliga i Finland med stöd av vissa nationella lagar och EU-rättsakter, och under vilka förutsättningar och med vilka begränsningar en administrativ påföljdsavgift är möjlig i dataskyddslagstiftningskontext. De föreslagna bestämmelserna bedöms som helhet säkerställa att den påföljdsavgift som påförs en myndighet för brott mot dataskyddslagstiftningen inte hindrar eller oskäligt försvårar skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. De föreslagna bestämmelserna i 24 och 24 a § i dataskyddslagen och i 51 och 58 a–58 c § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål avviker dock från grundlagsutskottets ovannämnda tolkning på det sättet, att administrativ påföljdsavgift ska enligt förslaget i fortsättningen kunna påföras myndigheter. Eftersom grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis

konstaterat att det är problematiskt i konstitutionellt hänseende av flera orsaker, behövs grundlagsutskottets ställningstagande om den föreslagna regleringens godtagbarhet.

Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Eftersom dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning och den allmänna dataskyddsförordningen innehåller bestämmelser som föreslås bli genomförda genom lag och som föreslås bli kompletterade genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av dataskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i dataskyddslagen (1050/2018) 24 § 4 och 5 mom. samt 26 § 1 mom. och
fogas till lagen nya 24 a och 34 a § som följer:

24 §

Administrativa påföljdsavgifter

Domstolar och riksdagens ämbetsverk får inte påföras påföljdsavgift. Påföljdsavgift får inte heller påföras underrättelsetillsynsombudsmannen för sådan behandling av personuppgifter som hänför sig till övervakning enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019).

Påföljdsavgift får inte påföras, om det har förflutit mer än tio år sedan överträdelsen eller försummelsen har skett. I fråga om fortlöpande överträdelse eller försummelse får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än fem år sedan överträdelsen eller försummelsen har upphört.

24 a §

Påförande av påföljdsavgifter för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen

Administrativ påföljdsavgift får påföras statliga myndigheter och affärsverk, kommunala myndigheter och samkommuners myndigheter, välfärdsområdets och välfärdssammanslutningars myndigheter, självständiga offentlighetsinrättningar, sammanslutningar, stiftelser och andra självständiga offentlighetsinrättningar, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och ortodoxa kyrkan i Finland samt deras församlingar, kyrkliga samfund och andra organ samt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (myndigheter och offentliga organ) med iakttagande av vad som föreskrivs i artikel 83.1–3 i dataskyddsförordningen och i denna paragraf, om de andra åtgärder som anges i artikel 58.2 i dataskyddsförordningen inte är tillräckliga. Påföljdsavgift får inte påföras, om förutsättningarna för påförande av avgiften inte uppfylls.

Påföljdsavgiften för överträdelse av de bestämmelser som nämns i artikel 83.4 i dataskyddsförordningen får uppgå till högst 500 000 euro om avgiften gäller en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen.

Påföljdsavgiften för överträdelse av de bestämmelser som nämns i artikel 83.5 och 83.6 i dataskyddsförordningen och av artikel 10 i dataskyddsförordningen får uppgå till högst 1 000 000 euro om avgiften gäller en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen.

När beslut fattas om påföljdsavgiftens belopp ska det säkerställas att beloppet står i rätt proportion till myndighetens eller det offentliga organets storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är.

Bestämmelserna i 2–4 mom. gäller sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer endast till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Påföljdsavgift får inte påföras myndigheter som avses i 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som tillämpar den nämnda lagen för behandling av personuppgifter som hänför sig till sådant utlämnande av personuppgifter som avses i artikel 86 i dataskyddsförordningen.

26 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 38 kap. 9 § i strafflagen. Bestämmelser om straff för kränkning av kommunikationshemlighet och för grov kränkning av kommunikationshemlighet finns i 38 kap. 3 och 4 § i strafflagen och bestämmelser om straff för dataintrång och för grovt dataintrång i 38 kap. 8 och 8 a § i den lagen. Bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen. Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 35 § i denna lag och mot sekretessen enligt 36 § döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i strafflagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag.

5 kap.

Särskilda behandlingssituationer

34 a §

Begränsningar i den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om personuppgiftsincidenter

Informera den registrerade om en personuppgiftsincident i enlighet med artikel 34 i dataskyddsförordningen får senareläggas, begränsas eller utelämnas till den del och så länge som de förutsättningar som föreskrivs i 34 § 1 mom. 1–3 punkten uppfylls.

Om informera den registrerade begränsas iaktas bestämmelserna i 34 § 3 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På överträdelser och försummelser som har skett före ikraftträdandet av denna lag tillämpas i stället för 24 § 4 mom. och 24 a § i denna lag de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018) 51 § 10 punkten och 61 § och
fogas till 51 § en ny 11 punkt samt till lagen nya 58 a–58 c § som följer:

51 §

Åtgärder

Dataombudsmannen kan i ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag

10) ålägga den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med bestämmelserna i denna lag, vid behov på ett bestämt sätt och inom en rimlig tid,

11) påföra en administrativ påföljdsavgift.

58 a §

Administrativa påföljdsavgifter

En i 51 § 11 punkten avsedd administrativ påföljdsavgift påförs av ett påföljdskollegium som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans. Dataombudsmannen är ordförande för kollegiet. Om en biträdande dataombudsman har förhinder, kan denne ersättas i påföljdskollegiet av en föredragande som utses för detta i arbetsordningen för dataombudsmannens byrå. Kollegiet är beslutfört med tre medlemmar.

Kollegiet ska fatta beslut efter föredragning. Som beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal gäller som beslut den mening som är lindrigare för den som påföljden riktas mot.

Påföljdsavgift får inte påföras, om det har förflutit mer än tio år sedan överträdelsen eller försummelsen har skett. I fråga om fortlöpande överträdelse eller försummelse får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än fem år sedan överträdelsen eller försummelsen har upphört.

Bestämmelser om verkställighet av påföljdsavgifter som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

58 b §

Allmänna förutsättningar för påförande av påföljdsavgifter

En behörig myndighet som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde får påföras påföljdsavgift för överträdelser av bestämmelserna i denna lag utöver eller i stället för de åtgärder som avses i 51 § 1–10 punkten, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall om de övriga åtgärderna inte är tillräckliga. Påföljdsavgift får inte påföras, om förutsättningarna för påförande av avgiften inte uppfylls. Påföljdsavgift får också påföras för underlåtenhet att iaktta ett åläggande, förbud eller begränsning som dataombudsmannen meddelat med stöd av 51 § 5–10 punkten.

Domstolar får inte påföras administrativ påföljdsavgift. Påföljdsavgift får inte heller påföras skyddspolisen och Försvarsmakten för sådan behandling av personuppgifter som avses i 1 § 2 mom.

Vid prövning av påförande av påföljdsavgift och i påföljdsavgiftens belopp ska beaktas

1) överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet med beaktande av den aktuella uppgiftsbehandlings karaktär, omfattning eller syfte samt antalet berörda registrerade och omfattningen av den skada som de har lidit,

2) huruvida överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet,

3) de åtgärder som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet har vidtagit för att lindra den skada som de registrerade har lidit,

4) graden av ansvar hos den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet med beaktande av de tekniska och organisatoriska åtgärder som vidtagits av dem med stöd av 15, 31 och 32 §,

5) eventuella tidigare motsvarande överträdelser som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet gjort sig skyldig till,

6) graden av samarbete med tillsynsmyndigheten för att korrigera överträdelsen och minska dess eventuella negativa effekter,

7) de kategorier av personuppgifter som påverkas av överträdelsen,

8) det sätt på vilket överträdelsen kom till tillsynsmyndighetens kännedom, särskilt huruvida och i vilken omfattning den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet anmälde överträdelsen,

9) om åtgärder som avses i 51 § 5–10 punkten tidigare har förordnats mot den berörda personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för samma ärende, efterlevnad av dessa åtgärder,

10) eventuella andra än i 1–9 punkten avsedda försvårande eller förmildrande omständigheter som ska tillämpas på fallet.

58 c §

Påföljdsavgiftens belopp

Påföljdsavgiften för överträdelser av 15–22, 31–36 och 38 § får uppgå till högst 500 000 euro.

Påföljdsavgiften för överträdelser av 4–13, 23–28, 30 och 41–44 § får uppgå till högst 1 000 000 euro.

När beslut fattas om påföljdsavgiftens belopp ska det säkerställas att beloppet står i rätt proportion till myndighetens storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är.

Om en behörig myndighet, med avseende på samma eller sammankopplade uppgiftsbehandlingar, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot flera av de bestämmelser som nämns i 1 eller 2 mom., får den administrativa påföljdsavgiftens totala belopp inte överstiga den påföljdsavgift som fastställs för den allvarligaste överträdelsen.

61 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 38 kap. 9 § i strafflagen. Bestämmelser om straff för kränkning av kommunikationshemlighet finns i 3 § och för grov kränkning av kommunikationshemlighet i 4 § det kapitlet samt bestämmelser om straff för dataintrång i 8 § och för grovt dataintrång i 8 a § i det kapitlet. Bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen. Till straff för brott mot sekretessen enligt 55 § 3 mom. och tystnadsplikten enligt 62 § i denna lag döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i den lagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag.

I 38 kap. 10 § 3 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om åklagarens skyldighet att höra dataombudsmannen innan åtal väcks för brott som nämns i 1 mom. i denna paragraf liksom om

domstolens skyldighet att ge dataombudsmannen tillfälle att bli hörd när domstolen behandlar ett sådant mål.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På överträdelser och försummelser som har skett före ikraftträdandet av denna lag tillämpas i stället för 51 § 11 punkten och 58 a–58 c § i denna lag de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 9 april 2026

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

1.

Lag

om ändring av dataskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i dataskyddslagen (1050/2018) 24 § 4 och 5 mom. samt 26 § 1 mom. och
fogas till lagen nya 24 a och 34 a § som följer:

Gällande lydelse

24 §

Administrativa påföljdsavgifter

Administrativa sanktionsavgifter (*administrativa påföljdsavgifter*) enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen påförs av ett påföljdskollegium som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans. Dataombudsmannen är ordförande för kollegiet. Om en biträdande dataombudsman har förhinder, kan denne ersättas i påföljdskollegiet av en föredragande som utses för detta i arbetsordningen för dataombudsmannens byrå. Kollegiet är beslutfört med tre medlemmar.

Kollegiet ska fatta beslut efter föredragning. Som beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal gäller som beslut den mening som är lindrigare för den som påföljden riktas mot.

Påföljdsavgifter får påföras även för överträdelse av artikel 10 i dataskyddsförordningen, med iakttagande av vad som föreskrivs i artikel 83.5 i dataskyddsförordningen och i denna lag.

Statliga myndigheter, statliga affärsverk, kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga institutioner, riksdagens ämbetsverk, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, ortodoxa kyrkan i Finland och de två sistnämnda församlingar, kyrkliga samfälligheter och övriga organ får inte påföras påföljdsavgift.

Föreslagen lydelse

24 §

Administrativa påföljdsavgifter

Administrativa sanktionsavgifter (*administrativa påföljdsavgifter*) enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen påförs av ett påföljdskollegium som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans. Dataombudsmannen är ordförande för kollegiet. Om en biträdande dataombudsman har förhinder, kan denne ersättas i påföljdskollegiet av en föredragande som utses för detta i arbetsordningen för dataombudsmannens byrå. Kollegiet är beslutfört med tre medlemmar.

Kollegiet ska fatta beslut efter föredragning. Som beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal gäller som beslut den mening som är lindrigare för den som påföljden riktas mot.

Påföljdsavgifter får påföras även för överträdelse av artikel 10 i dataskyddsförordningen, med iakttagande av vad som föreskrivs i artikel 83.5 i dataskyddsförordningen och i denna lag.

Domstolar och riksdagens ämbetsverk får inte påföras påföljdsavgift. Påföljdsavgift får inte heller påföras underrättelsetillsynsombudsmannen för sådan behandling av personuppgifter som hänför sig till övervakning enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019).

Gällande lydelse

Påföljdsavgift får inte påföras, om det har förflutit mer än tio år sedan överträdelsen eller försummelsen har skett. Om överträdelsen eller försummelsen har varit fortlöpande räknas den tioåriga tidsfristen från det att överträdelsen eller försummelsen har upphört.

Bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgift som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

(ny)

Föreslagen lydelse

Påföljdsavgift får inte påföras, om det har förflutit mer än tio år sedan överträdelsen eller försummelsen har skett. *I fråga om fortlöpande överträdelse eller försummelse får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än fem år sedan överträdelsen eller försummelsen har upphört.*

Bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgift som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

24 a §

Påförande av påföljdsavgifter för myndigheter och organ inom den offentliga förvaltningen

*Administrativ påföljdsavgift får påföras statliga myndigheter och affärsverk, kommunala myndigheter och samkommuners myndigheter, välfärdsområdets och välfärdssammanslutningars myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, sammanslutningar, stiftelser och andra självständiga offentligrättsliga samfund, republikens presidents kansli, evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och ortodoxa kyrkan i Finland samt deras församlingar, kyrkliga samfälligheter och andra organ samt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (**myndigheter och offentliga organ**) med iakttagande av vad som föreskrivs i artikel 83.1–3 i dataskyddsförordningen och i denna paragraf, om de andra åtgärder som anges i artikel 58.2 i dataskyddsförordningen inte är tillräckliga. Påföljdsavgift får inte påföras, om förutsättningarna för påförande av avgiften inte uppfylls.*

Påföljdsavgiften för överträdelse av de bestämmelser som nämns i artikel 83.4 i dataskyddsförordningen får uppgå till högst 500 000 euro om avgiften gäller en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen.

Påföljdsavgiften för överträdelse av de bestämmelser som nämns i artikel 83.5 och 83.6 i dataskyddsförordningen och av artikel

Gällande lydelse

26 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 38 kap. 9 § i strafflagen. Bestämmelser om straff för kränkning av kommunikationshemlighet och för grov kränkning av kommunikationshemlighet finns i 38 kap. 3 och 4 § i strafflagen och bestämmelser om straff för dataintrång och för grovt dataintrång i 38 kap. 8 och 8 a § i den lagen. Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 35 § i denna lag och mot sekretessen enligt 36 § döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i strafflagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag.

I 38 kap. 10 § 3 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om åklagarens skyldighet att höra dataombudsmannen innan åtal väcks för brott som nämns i 1 mom. i denna paragraf liksom om domstolens skyldighet att ge

Föreslagen lydelse

10 i dataskyddsförordningen får uppgå till högst 1 000 000 euro om avgiften gäller en myndighet eller ett organ inom den offentliga förvaltningen.

När beslut fattas om påföljdsavgiftens belopp ska det säkerställas att beloppet står i rätt proportion till myndighetens eller det offentliga organets storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är.

Bestämmelserna i 2–4 mom. gäller sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer endast till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Påföljdsavgift får inte påföras myndigheter som avses i 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som tillämpar den nämnda lagen för behandling av personuppgifter som hänför sig till sådant utlämnande av personuppgifter som avses i artikel 86 i dataskyddsförordningen.

26 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 38 kap. 9 § i strafflagen. Bestämmelser om straff för kränkning av kommunikationshemlighet och för grov kränkning av kommunikationshemlighet finns i 38 kap. 3 och 4 § i strafflagen och bestämmelser om straff för dataintrång och för grovt dataintrång i 38 kap. 8 och 8 a § i den lagen. *Bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen.* Till straff för brott mot tystnadsplikten enligt 35 § i denna lag och mot sekretessen enligt 36 § döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i strafflagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag.

I 38 kap. 10 § 3 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om åklagarens skyldighet att höra dataombudsmannen innan åtal väcks för brott som nämns i 1 mom. i denna paragraf

Gällande lydelse

dataombudsmannen tillfälle att bli hörd när domstolen behandlar ett sådant mål.

Föreslagen lydelse

liksom om domstolens skyldighet att ge dataombudsmannen tillfälle att bli hörd när domstolen behandlar ett sådant mål.

5 kap.

Särskilda behandlingssituationer

(ny)

34 a §

Begränsningar i den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera den registrerade om personuppgiftsincidenter

Informerandet av den registrerade om en personuppgiftsincident i enlighet med artikel 34 i dataskyddsförordningen får senareläggas, begränsas eller utelämnas till den del och så länge som de förutsättningar som föreskrivs i 34 § 1 mom. 1–3 punkten uppfylls.

Om informerandet av den registrerade begränsas iakttas bestämmelserna i 34 § 3 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På överträdelser och försummelser som har skett före ikraftträdandet av denna lag tillämpas i stället för 24 § 4 mom. och 24 a § i denna lag de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018) 51 § 10 punkten och 61 § och *fogas* till 51 § en ny 11 punkt samt till lagen nya 58 a–58 c § som följer:

Gällande lydelse

51 §

Åtgärder

Dataombudsmannen kan i ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag

10) ålägga den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med bestämmelserna i denna lag, vid behov på ett bestämt sätt och inom en rimlig tid.

(ny)

Föreslagen lydelse

51 §

Åtgärder

Dataombudsmannen kan i ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag

10) ålägga den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med bestämmelserna i denna lag, vid behov på ett bestämt sätt och inom en rimlig tid,

11) påföra en administrativ påföljdsavgift.

58 a §

Administrativa påföljdsavgifter

En i 51 § 11 punkten avsedd administrativ påföljdsavgift påförs av ett påföljdskollegium som består av dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen tillsammans. Dataombudsmannen är ordförande för kollegiet. Om en biträdande dataombudsman har förhinder, kan denne ersättas i påföljdskollegiet av en föredragande som utses för detta i arbetsordningen för dataombudsmannens byrå. Kollegiet är beslutfört med tre medlemmar.

Kollegiet ska fatta beslut efter föredragning. Som beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal gäller som beslut den mening som är lindrigare för den som påföljden riktas mot.

Påföljdsavgift får inte påföras, om det har förflutit mer än tio år sedan överträdelsen eller försummelsen har skett. I fråga om fortlöpande överträdelse eller försummelse får påföljdsavgift inte påföras, om det har förflutit mer än fem år sedan överträdelsen eller försummelsen har upphört.

Bestämmelser om verkställighet av påföljdsavgifter som påförts med stöd av denna lag finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

(ny)

58 b §

Allmänna förutsättningar för påförande av påföljdsavgifter

En behörig myndighet som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde får påföras påföljdsavgift för överträdelser av bestämmelserna i denna lag utöver eller i stället för de åtgärder som avses i 51 § 1–10 punkten, beroende på omständigheterna i varje enskilt fall om de övriga åtgärderna inte är tillräckliga. Påföljdsavgift får inte påföras, om förutsättningarna för påförande av avgiften inte uppfylls. Påföljdsavgift får också påföras för underlåtenhet att iaktta ett åläggande, förbud eller begränsning som dataombudsmannen meddelat med stöd av 51 § 5–10 punkten.

Domstolar får inte påföras administrativ påföljdsavgift. Påföljdsavgift får inte heller påföras skyddspolisen och Försvarsmakten för sådan behandling av personuppgifter som avses i 1 § 2 mom.

Vid prövning av påförande av påföljdsavgift och i påföljdsavgiftens belopp ska beaktas

1) överträdelsens karaktär, svårighetsgrad och varaktighet med beaktande av den aktuella uppgiftsbehandlings karaktär, omfattning eller syfte samt antalet berörda registrerade och omfattningen av den skada som de har lidit,

2) huruvida överträdelsen skett med uppsåt eller genom oaktsamhet,

3) de åtgärder som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet har vidtagit för att lindra den skada som de registrerade har lidit,

4) graden av ansvar hos den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet med beaktande av de tekniska och organisatoriska åtgärder som vidtagits av dem med stöd av 15, 31 och 32 §,

5) eventuella tidigare motsvarande överträdelser som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet gjort sig skyldig till,

6) graden av samarbete med tillsynsmyndigheten för att korrigera

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

överträdelsen och minska dess eventuella negativa effekter,

7) de kategorier av personuppgifter som påverkas av överträdelsen,

8) det sätt på vilket överträdelsen kom till tillsynsmyndighetens kännedom, särskilt huruvida och i vilken omfattning den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet anmälde överträdelsen,

9) om åtgärder som avses i 51 § 5–10 punkten tidigare har förordnats mot den berörda personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för samma ärende, efterlevnad av dessa åtgärder,

10) eventuella andra än i 1–9 punkten avsedda försvårande eller förmildrande omständigheter som ska tillämpas på fallet.

(ny)

58 c §

Påföljdsavgiftens belopp

Påföljdsavgiften för överträdelser av 15–22, 31–36 och 38 § får uppgå till högst 500 000 euro.

Påföljdsavgiften för överträdelser av 4–13, 23–28, 30 och 41–44 § får uppgå till högst 1 000 000 euro.

När beslut fattas om påföljdsavgiftens belopp ska det säkerställas att beloppet står i rätt proportion till myndighetens storlek och ekonomiska ställning samt till hur allvarlig överträdelsen eller försummelsen är.

Om en behörig myndighet, med avseende på samma eller sammankopplade uppgiftsbehandlingar, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot flera av de bestämmelser som nämns i 1 eller 2 mom., får den administrativa påföljdsavgiftens totala belopp inte överstiga den påföljdsavgift som fastställs för den allvarligaste överträdelsen.

61 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 38 kap. 9 § i strafflagen. Bestämmelser om straff för kränkning av kommunikationshemlighet finns i 3 § och för grov kränkning av kommunikationshemlighet

61 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 38 kap. 9 § i strafflagen. Bestämmelser

Gällande lydelse

i 4 § det kapitlet samt bestämmelser om straff för dataintrång i 8 § och för grovt dataintrång i 8 a § i det kapitlet. Till straff för brott mot sekretessen enligt 55 § 3 mom. och tystnadsplikten enligt 62 § i denna lag döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i den lagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag

Föreslagen lydelse

om straff för kränkning av kommunikationshemlighet finns i 3 § och för grov kränkning av kommunikationshemlighet i 4 § det kapitlet samt bestämmelser om straff för dataintrång i 8 § och för grovt dataintrång i 8 a § i det kapitlet. *Bestämmelser om straff för brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaksamhet finns i 40 kap. 9 och 10 § i strafflagen.* Till straff för brott mot sekretessen enligt 55 § 3 mom. och tystnadsplikten enligt 62 § i denna lag döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte gärningen utgör brott enligt 40 kap. 5 § i den lagen eller om inte strängare straff för den föreskrivs någon annanstans i lag.

I 38 kap. 10 § 3 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om åklagarens skyldighet att höra dataombudsmannen innan åtal väcks för brott som nämns i 1 mom. i denna paragraf liksom om domstolens skyldighet att ge dataombudsmannen tillfälle att bli hörd när domstolen behandlar ett sådant mål.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På överträdelser och försummelser som har skett före ikraftträdandet av denna lag tillämpas i stället för 51 § 11 punkten och 58 a–58 c § i denna lag de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag.