

Vägval vid hantering av klagomål enligt artikel 77 i GDPR och hur ett ärende kan avslutas utan att det leder till tillsyn

Datum: 2020-11-28

KUP II-tillsyn och KUP II-klagomåls ställningstagande

I arbetet med analysen av tänkbara vägval har projektet sammanfattningsvis kommit fram till att det finns två möjliga sätt att avsluta ett klagomål utan att inleda tillsyn. Det första är att skicka ett svar med information till klaganden om att Datainspektionen inte kommer att vidta någon åtgärd ett s.k. "Avslut utan åtgärd". Det andra är att skicka ett informationsbrev till den personuppgiftsansvarige och samtidigt informera klaganden om att ärendet avslutas med denna åtgärd ett s.k. "Avslut och informationsbrev".

Projektet har identifierat följande kriterier när ett "avslut utan åtgärd" kan användas:

1. Klaganden vill inte att Datainspektionen tar kontakt med den personuppgiftsansvarige för att utreda vad som hänt
2. Klagomålet är inte längre aktuellt
3. Det finns processuella hinder för att behandla klagomålet
4. Klaganden har inte först varit i kontakt med den personuppgiftsansvarige och begärt en åtgärd i s.k. rättighetsklagomål
5. Det inte är möjligt för tillsynsmyndigheten att bedriva effektiv tillsyn enligt artikel 57.1 f
6. Den personuppgiftsansvarige har fortfarande tid på sig att agera
7. Klaganden är missnöjd med ett muntligt eller formlöst besked från en myndighet att inte tillmötesgå hans eller hennes begäran i ett s.k. rättighetsklagomål

Följande *kriterier* kan ses som vägledning för bedömning av de typfall där "avslut med informationsbrev" skulle kunna användas:

1. Det bedöms som sannolikt att mottagaren av informationsbrevet tar del av informationen och vidtar åtgärder om behandlingen/agerandet inte är i överensstämmelse med gällande regler.
2. Det finns tydliga regler eller etablerad praxis på området som tydligt visar vad som gäller för att den personuppgiftsansvarige ska få behandla personuppgifter eller vilka åtgärder den personuppgiftsansvarige ska vidta t.ex. radering eller lämna information till klaganden.
3. Det är en mindre allvarlig överträdelse dvs. den har liten påverkan på registrerades fri- och rättigheter.

1. Inledning

I det här dokumentet tar vi upp de olika vägval som KUP klagomål och KUP tillsyn har identifierat för hur ett klagomål enligt artikel 77 kan hanteras. I dokumentet tar vi dock inte upp vägval vid tillsyn utan fokus är på alternativen att hantera och avsluta ett klagomål dvs. stegen före en tillsyn.

Vad som är ett klagomål enligt artikel 77 och när det kan anses godkänt ("admissible") behandlas i ett annat dokument med ställningstagande från projekten, se dokumentet "Kraven för att hantera en skrivelse som ett klagomål enligt artikel 77". Utgångspunkten för detta dokument är att klagomålet har bedömts vara ett klagomål enligt artikel 77 och att det är klart för bedömning dvs. att någon komplettering inte krävs. Om Datainspektionen behöver ta kontakt med den personuppgiftsansvarige för att få in kompletterande uppgifter som avser om den personuppgiftsansvarige följt gällande regelverk så krävs det enligt projektens bedömning att Datainspektionen inleder ett tillsynsärende.

2. Avslut utan åtgärd

Efter att ett klagomål bedömts som godkänt ("admissible") och det inte finns något behov av komplettering, är nästa steg att avgöra om det kan avslutas genom ett s.k. "avslut utan åtgärd". Med "avslut utan åtgärd" avses ett standardsvar som skickas till klaganden med information och motivering om varför klagomålet avslutas. Själva standardsvaret behöver anpassas beroende på de förhållanden som ligger till grund för bedömningen att avsluta utan att vidta någon åtgärd. Ett "avslut utan åtgärd" får anses vara ett icke överklagbart beslut om avskrivning enligt svensk förvaltningsrätt.

Kriterier för användning av "avslut utan åtgärd"

Projekten har identifierat följande kriterier när ett "avslut utan åtgärd" kan användas:

8. Klaganden vill inte att Datainspektionen tar kontakt med den personuppgiftsansvarige för att utreda vad som hänt
9. Klagomålet är inte längre aktuellt
10. Det finns processuella hinder för att behandla klagomålet
11. Klaganden har inte först varit i kontakt med den personuppgiftsansvarige och begärt en åtgärd i s.k. rättighetsklagomål
12. Det inte är möjligt för tillsynsmyndigheten att bedriva effektiv tillsyn enligt artikel 57.1 f
13. Den personuppgiftsansvarige har fortfarande tid på sig att agera
14. Klaganden är missnöjd med ett muntligt eller formlöst besked från en myndighet att inte tillmötesgå hans eller hennes begäran i ett s.k. rättighetsklagomål

Om klaganden inte vill att Datainspektionen tar kontakt med den personuppgiftsansvarige är det inte möjligt för inspektionen att gå vidare och utreda klagomålet (punkt 1). Innan ärendet avskrivs från vidare handläggning måste klaganden ha informerats om vad det innebär för handläggningen och att klaganden kan återkomma med ett nytt klagomål. Normalt bör Datainspektionen kunna utgå ifrån att klaganden inte motsätter sig en kontakt med den personuppgiftsansvarige.

Med situationen att klagomålet inte längre är aktuellt avses bland annat att klaganden drar tillbaka klagomålet eller att det annars framgår av omständigheterna att syftet med klagomålet har förfallit (punkt 2). Det kan även vara om klaganden inte har svarat på en begäran om komplettering, bristen har lösts eller om den personuppgiftsansvarige har gått i konkurs.

Processuella hinder för att gå vidare i granskning av ett klagomål är bl.a. att frågan redan har utretts eller är under prövning dvs. det avser samma sak eller att den personuppgiftsansvarige inte har någon fysisk verksamhet i EU/EES dvs. faller utan vår jurisdiktion av vad vi kan granska (punkt 3).

Om klaganden inte har varit i kontakt med den personuppgiftsansvarige utan vänder sig först till Datainspektionen för att utöva sina DSR-rättigheter ska hen hänvisas till att vända sig till den personuppgiftsansvarige och informeras om att hen kan återkomma till inspektionen om det uppstår problem (punkt 4).

När det inte är möjligt eller försvarbart för tillsynsmyndigheten att utreda ärendet vidare mot bakgrund av att en tillsyn skulle kräva oproportionerliga resurser i förhållande till saken. Det kan t.ex. röra sig om personuppgiftsansvariga som inte har verksamhet i Sverige men riktar webbplatser mot den svenska marknaden (punkt 5).

I dataskyddsförordningen anges vissa tidsgränser för inom vilken en personuppgiftsansvarig senast ska agera efter en begäran från en registrerad att t.ex. få information eller att uppgifter ska raderas (punkt 6).

Ett klagomål ska som utgångspunkt skrivas av om det är fråga om ett klagomål där klaganden är missnöjd med ett muntligt eller formlöst besked från en myndighet att inte tillmötesgå hans eller hennes begäran i ett s.k. rättighetsklagomål (punkt 7). Det här utvecklas i ett annat dokument med ställningstagande från projekten, se dokumentet "Klagomål om myndigheters bedömningar och beslut"

Rättslig analys av förutsättningarna att använda "avslut utan åtgärd"

Enligt 5 § förvaltningslagen får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Vidare får myndigheten endast ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakter med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av 9 § första stycket förvaltningslagen framgår att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 23 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Enligt 32 § förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Ett beslut får, enligt 34 § förvaltningslagen överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot.

EDPB har enats om en gemensam tolkning kring dataskyddsförordningens krav på klagomålshantering.¹ Alla klagomål ska avslutas genom motiverade beslut. Av vägledning framgår följande:

”I samtliga fall ska man undersöka de faktiska och rättsliga frågor som klaganden tar upp och lämna ett tydligt och motiverat svar till klaganden samt ett resultat av klagomålet. Oberoende av utgången av klagomålsförfarandet måste tillräckliga resonemang alltid tillhandahållas, även i de fall där klagomålet avslås och inga åtgärder vidtas. Detta resonemang kan – beroende på ärendets art och komplexitet – hållas ganska kort.”²

Av ovan nämnda bestämmelser följer en viss utredningsskyldighet för myndigheten (se avsnitt 6.5 i den rättsliga sammanställningen med tillsynsprocessen i fokus) samtidigt som det ankommer på klaganden att medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som åberopas. Eftersom det på klagomålsstadiet är fråga om att klaganden har begärt att myndigheten ska undersöka en viss fråga närmare bör kraven på Datainspektionens utredningsskyldighet inte ställas för högt.

Vidare innebär ovan nämnda bestämmelser att det allmänna inte i onödan ska ådra sig självt eller tillsynsobjekt onödiga kostnader genom utreda mer än vad som är nödvändigt (se vidare avsnitt 6.3 i den rättsliga sammanställningen med tillsynsprocessen i fokus). Eftersom tillsynsåtgärder medför kostnader för både Datainspektionen men framförallt den personuppgiftsansvarige, bör kraven på klagomålet inte ställas för lågt.

3. Avslut och informationsbrev

¹ SAs duties in relation to alleged GDPR infringements (complaints, draft decisions, notifications from other SAs and other sources), Enforcement ESG, Dec 2020 (“complaint handling-vägledningen”)

² Complaint handling-vägledningen, punkt 27.

Om ett klagomål inte kan avslutas med ett "avslut utan åtgärd" är nästa steg att bedöma om det kan avslutas med ett "avslut och informationsbrev". Med informationsbrev avses ett brev till den personuppgiftsansvarige med information om att Datainspektionen har mottagit ett klagomål och utvalda bestämmelser ur gällande regelverk. Ett "avslut och informationsbrev" får anses vara ett icke överklagbart beslut om avskrivning enligt svensk förvaltningsrätt.

Följande *kriterier* kan ses som vägledning för bedömning av de typfall där "avslut med informationsbrev" skulle kunna användas:

4. Det bedöms som sannolikt att mottagaren av informationsbrevet tar del av informationen och vidtar åtgärder om behandlingen/agerandet inte är i överensstämmelse med gällande regler.
5. Det finns tydliga regler eller etablerad praxis på området som tydligt visar vad som gäller för att den personuppgiftsansvarige ska få behandla personuppgifter eller vilka åtgärder den personuppgiftsansvarige ska vidta t.ex. radering eller lämna information till klaganden.
6. Det är en mindre allvarlig överträdelse dvs. den har liten påverkan på registrerades fri- och rättigheter.

För att kunna jobba enhetligt och rättssäkert behövs det tydliga rutiner för när informationsbrev ska skickas. Projekten vill här lyfta fram följande som viktiga delar avseende informationsbrev:

- Informationsbrevet ska innehålla information om att Datainspektionen mottagit ett klagomål samt information om gällande rätt. Det sistnämnda kräver olika standard svar beroende på rättsområde. Det är viktigt att informationen inte går att uppfatta som ett negativt beslut mot den personuppgiftsansvarige dvs. att Datainspektionen tagit ställning i sak. Det ska tydligt framgå att det inte rör sig om någon tillsyn och att inspektionen inte förväntar sig någon åtgärd från den personuppgiftsansvarige
- Klagomålet ska normalt bilageras till informationsbrevet. Undantagsvis ska utan endast en sammanfattning av klagomålet skickas med till den personuppgiftsansvarige t.ex. om det innehåller känsliga personuppgifter eller annan information som inte är relevant.
- Klaganden bör få en kopia av informationsbrevet i samband med att hen informeras om att klagomålet hanterats genom ett informationsbrev. Informationen till klaganden ska inkludera skrivningar om varför vi har hanterat ärendet genom ett informationsbrev.

Rättslig analys av att använda "Avslut och informationsbrev"

Enligt 5 § förvaltningslagen får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Vidare får myndigheten endast ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Enligt 32 § förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Enligt artikel 57.1.d ansvarar varje tillsynsmyndighet för att öka personuppgiftsansvarigas och personuppgiftsbiträdens medvetenhet om sina skyldigheter enligt GDPR.

Vidare har man inom EDPB enats om en gemensam tolkning kring GDPR:s krav på klagomålshantering. Man har kommit fram till att uttrycket "investigate to the extent appropriate" i artikel 57.1.f innebär att dataskyddmyndigheterna ska vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att "lösa problemet" eller "fastställa om en överträdelse har skett". Det ges två exempel på hur man kan "lösa problemet" utan att fastställa om en överträdelse har skett. Antingen uppgörelse i godo eller genom att skicka ett brev till den personansvarige och påminna om gällande regelverk, dvs. det vi kallar ett informationsbrev.

En myndighet endast kan vidta åtgärder, t.ex. skicka informationsbrev, om den har stöd i lag. Av dataskyddsförordningen följer att Datainspektionen som tillsynsmyndighet har ett utpekat ansvar att öka medvetenhet hos de ansvariga kring deras skyldigheter enligt förordningen vilket informationsbrev åsyftar att göra.

Vidare följer av ovan nämnda bestämmelser att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Eftersom tillsynsåtgärder medför betydande kostnader för både myndigheten och tillsynsobjektet bör myndigheten i varje ärende utforska möjligheten att "lösa problemet" genom ett utskick av informationsbrev. Om myndigheten kommer fram till att ärendet ska lösas genom ett informationsbrev ska den enskilde få tydlig information om hur ärendet har hanterats och vilka föreskrifter och omständigheter som legat till grund för myndighetens beslut. Det är särskilt viktigt att informationsbrevets "status" klargörs både för den enskilde och för mottagen av informationsbrevet för att undvika missförstånd kring dess innebörd t.ex. att mottagen ska felaktigt få uppfattningen att den är skyldig att vidta vissa åtgärder.