

Fråga om en myndighets skyldighet att vid tvekan om huruvida ett beslut är överklagbart lämna en underrättelse om hur beslutet kan överklagas

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO fördes klagomål fram mot Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) för att myndigheten inte hade underrättat en part om hur ett beslut att inte utreda ett klagomål vidare kan överklagas. Vid den aktuella tidpunkten hade Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i fråga om huruvida ett sådant beslut är överklagbart. Enligt chefsJO borde IMY därför ha lämnat en underrättelse om hur de aktuella besluten kan överklagas. IMY kritiserades för att myndigheten inte gjorde det.

ChefsJO framhåller vikten av att en beslutsmyndighet vid varje tvekan i fråga om överklagbarhet lämnar information om hur ett beslut kan överklagas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 maj 2023 klagade AA på Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) med anledning av att myndighetens beslut att avsluta hans klagomålsärende saknade besvärshänvisning. Han anförde bl.a. att Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i fråga om huruvida IMY:s beslut i klagomålsärenden är överklagbara och att IMY borde lämna besvärshänvisningar i avvaktan på domen eftersom rättsläget är oklart.

Utredning

JO begärde att IMY skulle yttra sig över anmälan och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

IMY yttrade sig den 29 juni 2023 genom myndighetens rättschef. Av yttrandet framgår bl.a. följande:

Bakgrund

AA har inkommit med ett klagomål till IMY avseende ett bolags behandling av AA:s personuppgifter. IMY har med anledning av klagomålet skickat ett informationsbrev till det aktuella bolaget med uppgifter om klagomålet och upplysningar om gällande regelverk avseende personuppgiftsbehandlingar. Syftet med informationsbrevet är att den personuppgiftsansvarige ska se över sin personuppgiftsbehandling och rätta till eventuella brister. IMY har därefter

beslutat att inte utreda klagomålet vidare. Detta beslut tillställdes AA. Någon besvärshänvisning bifogades inte beslutet då det är IMY:s bedömning att beslutet inte kan överklagas.

Rättslig reglering

Överklagbarhet

Enligt 7 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) får tillsynsmyndighetens beslut enligt dataskyddsförordningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen inte är att alla beslut av tillsynsmyndigheten ska kunna överklagas, utan frågan om överklagbarhet får avgöras med tillämpning av 41 § förvaltningslagen (2017:900) [*prop. 2017/18:105 s. 162–165, JO:s anm.*].

Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. [...]

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att IMY:s beslut att inte vidta åtgärder med anledning av ett klagomål enligt den då gällande personuppgiftslagen (1998:204) inte var överklagbara (RÅ 2010 ref. 29). Kammarrätten i Stockholm har i flera avgöranden funnit att IMY:s beslut om att inte vidta åtgärder med anledning av ett klagomål enligt dataskyddsförordningen inte är överklagbara (se Kammarrätten i Stockholms avgöranden i mål nr 30-20, 2327-22 och 6045-22). Kammarrättens dom i mål nr 2327-22 har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som den 26 januari 2023 beslutade att meddela prövningstillstånd avseende frågan om IMY:s beslut att inte utreda ett klagomål vidare är överklagbart (HFD:s beslut i mål nr 6193-22).

Underrättelse om hur man överklagar

Enligt 33 § förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska parten också underrättas om hur det går till.

Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att kravet att parten ska ha rätt att överklaga inte ska tolkas snävt. En underrättelse om hur man överklagar ska lämnas även i situationer när det för den beslutande myndigheten framstår som osäkert om beslutet får överklagas av parten. Eftersom det exklusivt ligger på överinstansen att pröva frågan om överklagbarhet får beslutsmyndigheten pröva frågan utifrån ett rimligt antagande om beslutets karaktär för partens del, där varje tvekan i frågan bör leda till att information om hur man överklagar lämnas (*prop. 2016/17:180, s. 324*).

IMY:s bedömning av hanteringen

Enligt fast domstolspraxis är IMY:s beslut att inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av ett klagomål inte överklagbara [---]

Högsta förvaltningsdomstolens beslut att pröva frågan om de aktuella beslutens överklagbarhet har, enligt IMY:s bedömning, inte skapat en sådan osäkerhet om rättsläget att det varit motiverat att ge en besvärshänvisning. Det bör understrykas att, till skillnad från vad som anges i AA:s anmälan till JO, kom kammarrätten i det mål som överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen fram till att IMY:s beslut inte var överklagbart. Det har således inte skett någon förändring av domstolspraxis.

Det är IMY:s uppfattning att en besvärshänvisning i den typ av beslut som är aktuellt i AA:s anmälan skulle kunna vara vilseledande för den enskilde,

eftersom IMY:s beslut att inte inleda tillsyn hittills inte bedömts vara överklagbara av svenska domstolar.

Det ska i detta sammanhang nämnas att IMY, i de fall den klagande ändå har valt att överklaga myndighetens beslut att inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av ett klagomål, har översänt överklagandena till domstol som då avvisat överklagandet.

AA kommenterade yttrandet.

Bedömning

IMY har redogjort för relevant rättslig reglering m.m.

Därutöver finns anledning att nämna att det i förarbetena till dataskyddslagen anges följande. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det är oklart om dataskyddsförordningen medför att den registrerade har rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål. Oavsett hur förordningen ska tolkas i detta avseende krävs det emellertid inte några författningsåtgärder i svensk rätt. Det bör i stället överlämnas till domstolarna att, genom en tolkning av förvaltningslagens generella bestämmelser om överklagande, ta ställning till om svensk rättspraxis alltså är relevant eller om förordningen har förändrat rättsläget. (Se prop. 2017/18:105 s. 165.)

Av utredningen i ärendet framgår att IMY den 28 april 2023 beslutade att inte utreda AA:s klagomål vidare. Någon underrättelse om hur beslutet kunde överklagas lämnades inte. Som framgår av IMY:s yttrande hade Högsta förvaltningsdomstolen vid denna tidpunkt meddelat prövningstillstånd i fråga om huruvida IMY:s beslut att inte utreda ett klagomål vidare är överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 17 november 2023 dom i målet och fann, till skillnad från underinstanserna, att så är fallet (se HFD 2023 ref. 54 I).

Bestämmelsen om underrättelse om överklagande i 33 § förvaltningslagen är viktig ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom den syftar till att säkerställa att en part får nödvändig information för att kunna ta till vara sin rätt och överklaga ett beslut. Beslutsmyndigheten måste göra en preliminär bedömning av om ett beslut får överklagas, men detta är en fråga som ytterst avgörs av överinstansen. Det är därför, som framhålls i förarbetena till förvaltningslagen, angeläget att beslutsmyndigheten vid varje tvekan om överklagbarhet lämnar en underrättelse om hur ett beslut kan överklagas.

Redan det förhållandet att Högsta förvaltningsdomstolen beslutat att meddela prövningstillstånd med den angivna frågan har väckt tvekan om det aktuella beslutets överklagbarhet. Osäkerheten har dessutom varit högst påtaglig eftersom detta skett i ett läge då det fanns en enhetlig kammarrättspraxis. IMY borde därför från denna tidpunkt ha lämnat en underrättelse om hur de aktuella besluten kan överklagas. IMY kan inte undgå kritik för att myndigheten inte gjorde detta i fråga om beslutet att inte utreda AA:s klagomål.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson.

Rättssakkunniga Anika Andreevska har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.