

Stockholm den 18 maj 2026

R-2026/0439

Till Finansdepartementet

Fi2025/02353

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 16 februari 2026 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ökad och rättvis tillgång till data – kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning (SOU 2025:118).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslagen i betänkandet, med undantag för nedan angivna synpunkter. Advokatsamfundet vill i det fortsatta lagstiftningsarbetet särskilt lyfta fram behovet av tydligare rättssäkerhetsgarantier i tillsyns- och sanktionssystemet, särskilt i fråga om informationsinhämtning, skyddet för konfidentiell information, effektiva rättsmedel och samordningen mellan myndigheter.

Förkortningarna som används i betänkandet används också i förevarande yttrande. Utredningens förslag till lag med kompletterande regler till EU:s dataförordning benämns i yttrandet ”kompletteringslagen”, medan förslaget till förordning med kompletterande regler till EU:s dataförordning benämns ”kompletteringsförordningen”. Kompletteringslagen och kompletteringsförordningen benämns gemensamt ”kompletteringslagstiftningen”.



Synpunkter

Digitala omnibus-paketet och statiska hänvisningar (avsnitt 3.6 och 4.2.2 i utredningen)

Advokatsamfundet har i sak ingen erinran mot utredningens förslag att i bestämmelserna om anmärkning och sanktionsavgift använda statiska hänvisningar till dataförordningen. Det är enligt Advokatsamfundets bedömning ett legitimt och välgrundat övervägande att ingripanden av sanktionskaraktär ska ha ett tydligt och förutsebart normstöd i svensk rätt, särskilt mot bakgrund av legalitetsprincipen och kraven på klarhet i sanktionsregleringen. Samtidigt vill Advokatsamfundet uppmärksamma att den valda konstruktionen kan ge upphov till vissa långsiktiga risker och normglapp.

I detta sammanhang kan det även noteras att ytterligare ändringar i dataförordningen möjligen kan vara att vänta som en följd av det digitala omnibus-paketet som EU-kommissionen presenterade den 19 november 2025 (nedan kallat det digitala omnibus-paketet). Detta eftersom de ändringar som föreslås i omnibus-paketet inte har kunnat beaktas i förevarande utredningsarbete. Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att dataförordningen innehåller flera oklara bestämmelser, vilket sannolikt ökar behovet av fortsatta ändringar. Om framtida ändringar innebär att nya skyldigheter införs eller att befintliga bestämmelser justeras på ett sätt som enligt unionsrätten ska kunna föranleda sanktion, kan statiska hänvisningar leda till normglapp. Sådana normglapp kan innebära att överträdelser som kan sanktioneras i andra medlemsstater – som valt dynamiska hänvisningar – inte omfattas av den svenska ingripandeordningen, vilket riskerar att skapa skillnader i rättsligt genomslag och påverka likformigheten i tillämpningen av dataförordningen.

Advokatsamfundet konstaterar vidare att dataförordningen ställer krav på att sanktioner ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Om den svenska sanktionsregleringen genom statiska hänvisningar inte automatiskt fångar upp framtida unionsrättsliga förändringar, kan det uppstå frågor om huruvida dessa krav fullt ut uppfylls över tid. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga hur risken för eventuella framtida normglapp ska hanteras, exempelvis genom tydliga uppföljningsprocesser hos den svenska lagstiftaren. Ett annat alternativ är att regeringen inväntar de ändringar som diskuteras



inom ramen för det digitala omnibus-paketet, så att kompletteringslagens slutliga utformning kan anpassas till dessa.

Tillsynsstruktur och samordning – jämförelse med AI-förordningen och GDPR (avsnitt 4.3 och 4.6.6)

Advokatsamfundet har ingen principiell invändning mot att PTS utses till behörig myndighet enligt dataförordningen. Advokatsamfundet noterar att utredningen behandlar frågan om samarbete med andra myndigheter, inklusive IMY, men anser att analysen behöver konkretiseras ytterligare när det gäller gränsdragningen mot dataskyddsförordningen. Artikel 37.3 i dataförordningen anger att den dataskyddsansvariga tillsynsmyndigheten också ska övervaka tillämpningen av förordningen när skyddet av personuppgifter berörs. I praktiken kan detta aktualiseras i ärenden där samma handlande samtidigt rör åtkomst till eller användning av data enligt dataförordningen och behandling av personuppgifter enligt dataskyddsregleringen. Mot den bakgrunden finns det skäl att i den fortsatta beredningen tydligare belysa hur ansvarsfördelningen mellan PTS och IMY ska fungera i sådana situationer.

Advokatsamfundet anser även att sanktionssystemet bör analyseras närmare i förhållande till IMY:s tillsynsansvar. Eftersom dataskyddsförordningen innehåller ett separat och väsentligt strängare sanktionssystem finns det en påtaglig risk för överlappande sanktionsspår och bristande förutsebarhet, särskilt i situationer där samma faktiska förhållanden kan aktualisera både skyldigheter enligt dataförordningen och dataskyddsregleringen (exempelvis vid begäran om data från uppkopplade produkter under kapitel II eller offentliga organs begäran om data under kapitel V i dataförordningen). Den fortsatta beredningen bör därför tydligare behandla hur sådana situationer ska hanteras, hur förbud mot dubbelprövning ska förhålla sig till IMY:s roll samt frågan om samordning av sanktionsnivåer och ingripanden. Se även avsnitt o nedan.

Begäran om upplysningar och handlingar (avsnitt 4.5.4 i utredningen)

Allmänt

Utredningen föreslår en bestämmelse i 4 § kompletteringslagen, enligt vilken den som omfattas av dataförordningen på begäran av en behörig myndighet ska lämna de upplysningar och handlingar som behövs för att säkerställa att dataförordningen,



kompletteringslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Advokatsamfundet anser att den föreslagna bestämmelsen är alltför öppen och att den bör avgränsas tydligare. Utredningen anger dessutom uttryckligen att befogenheten inte bör begränsas till den krets som anges i artikel 37.14 i dataförordningen, utan även omfatta andra aktörer som omfattas av förordningen. Detta innebär en påtaglig utvidgning av uppgiftsskyldigheten.

Advokatsamfundet noterar vidare att artikel 37.14 i dataförordningen använder uttrycket att myndigheten får begära all information som *krävs* för att *kontrollera* efterlevnaden av förordningen, medan den föreslagna lagtexten använder uttrycket att den som omfattas av dataförordningen, på begäran av behörig myndighet, ska lämna de upplysningar och handlingar som *behövs* för att *säkerställa* efterlevnaden. Enligt Advokatsamfundets uppfattning är det olyckligt att svensk lag inte använder samma begrepp som i den svenska versionen av dataförordningen. Möjligen kan även begreppet ”krävs” tolkas som ett något snävare och mer preciserat nödvändighetskrav än ordet ”behövs”. När lagförslaget dessutom knyts till att ”säkerställa efterlevnaden”, i stället för att kontrollera den, blir den svenska regleringen mindre precis och riskerar att få en vidare räckvidd.

Advokatsamfundet vill därutöver framhålla att en så öppet utformad bestämmelse som den nu föreslagna 4 § i kompletteringslagen även väcker frågor i ett vidare unionsrättsligt och internationellt perspektiv. Inom EU-rätten ställs inte sällan krav på att befogenheter att begära in information ska vara tydligt avgränsade, förutsebara och förenliga med proportionalitetsprincipen. Detta särskilt när det gäller uppgifter av kommersiellt känslig natur eller uppgifter som rör tredje man. Även dataförordningen och andra motsvarande förordningar som reglerar internationell åtkomst till och överföring bygger på ett synsätt där alltför långtgående eller oprecisa informationskrav från tredjeländer kan vara problematiska. Mot den bakgrunden framstår det som mindre välavvägt att i svensk rätt införa en allmänt hållen uppgiftsskyldighet utan uttrycklig hänvisning till tydliga materiella eller processuella begränsningar.

En sådan reglering riskerar också att få negativa praktiska effekter för svenska företag som säljer IT-tjänster till kunder i tredjeländer, vilka kan uppfatta den svenska regleringen som otillräckligt förutsebar eller skyddande.



Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att bestämmelsen bör utformas mer restriktivt och förses med tydligare rättssäkerhetsgarantier. Advokatsamfundet anser att det i anslutning till den relevanta uppgiftsskyldigheten bör påminnas om att varje begäran om information ska stå i proportion till den underliggande uppgiftens utförande och innehålla en motivering (jämför artikel 37.14 andra meningen).

Därutöver anser Advokatsamfundet att man direkt i kompletteringslagen bör återge den tystnadsplikt som följer av artikel 37.16 i dataförordningen. Detta skulle exempelvis kunna uppnås genom att man i lagen uttryckligen begränsar uppgiftsskyldigheten till vad som är nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet.

Det bör även klargöras om och i vilken utsträckning en aktör är skyldig att lämna ut information som avser tredje man, exempelvis kunder (här hänvisas även till vad som anförs nedan avseende information som omfattas av klientsekretess).

Interimistiska förelägganden enligt 5 § andra stycket i den föreslagna kompletteringslagen (avsnitt 5.4.4 i utredningen)

Utredningen föreslår att den behöriga myndigheten, om det finns särskilda skäl, ska kunna besluta om förelägganden för tiden till dess att saken slutligt har avgjorts. Advokatsamfundet har förståelse för att interimistiska förelägganden i vissa situationer kan vara nödvändiga för att säkerställa att regleringen får ett effektivt genomslag. Samtidigt kan sådana beslut vara mycket ingripande, särskilt om möjligheten skulle användas för att framtvinga utlämnande av upplysningar eller handlingar enligt 4 §. Om information väl har lämnats ut kan skadan vara omöjlig att reparera; särskilt när det gäller företagshemligheter, uppgifter som omfattas av advokatsekretess eller information som hänför sig till kunder eller andra tredje män.

Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att interimistiska förelägganden inte bör kunna användas för att framtvinga utlämnande av information enligt 4 §. Om regeringen ändå går vidare med en ordning där sådana förelägganden kan komma i fråga, bör förutsättningarna regleras betydligt tydligare, särskilt i fråga om proportionalitet, kommunikation, tidsmässig begränsning och möjlighet till skyndsam domstolsprövning.



Sekretess – företagshemligheter, säkerhetskänslig information och offentlighetsprincipen (avsnitt 9.3.2, avsnitt 9.4.1)

Utredningen bedömer att befintlig sekretess generellt är tillräcklig för att uppfylla dataförordningens krav på konfidentialitet. Advokatsamfundet anser att den analysen behöver utvecklas. Utredningen behandlar främst vilken sekretess som kan gälla sedan uppgifter väl har kommit in till myndigheten eller ett offentligt organ. Däremot belyses i mindre utsträckning vilka effekter offentlighetsprincipen och den efterföljande skadeprövningen kan få i ärenden där mycket omfattande, tekniskt svåröverskådliga och affärskritiska datamängder, ges in. Detta gäller särskilt när materialet kan innehålla företagshemligheter, säkerhetskänslig information eller uppgifter om tredje man.

Det är av betydelse att incitamenten att tillgängliggöra data inte urholkas genom osäkerhet om hur sådant material kommer att hanteras hos myndigheter. Mot den bakgrunden finns det skäl att närmare analysera om befintliga sekretessbestämmelser träffar dessa situationer med tillräcklig precision eller om riktade sekretessbestämmelser kan behövas för data som hanteras i tillsyns- och klagomålsförfaranden enligt dataförordningen.

Den mer grundläggande rättssäkerhetsfrågan är emellertid att tillsynsmyndigheten inte bör få tillgång till material som omfattas av advokatsekretess över huvud taget.

Vid behörig myndighets övervakning av efterlevnaden av dataförordningen i advokatverksamhet och vid hantering av information hos klienter som omfattas av advokatsekretess, behöver det skydd för klientsekretessen som följer av advokaters tystnadsplikt enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken (RB) och EU-rättslig praxis särskilt beaktas. Detta innebär en skyldighet att iaktta tystnad om vad som anförtrotts inom advokatverksamheten. Tystnadsplikten stärks av 36 kap. 5 § RB (vittnesförbud) och omfattar även handlingar, vilket skyddar klientinformation från beslag enligt 27 kap. 2 § RB. Principen om advokaters absoluta tystnadsplikt i förhållande till klienter är också en hörnsten i det demokratiska samhället och fastslagen av EU. Den absoluta advokatsekretessen bör adresseras särskilt i lagförslaget. Advokatsamfundet föreslår därför att en uttrycklig regel till skydd av advokatsekretess införs i kompletteringslagen. En sådan regel skulle kunna lyda:

”Begäran om upplysningar och handlingar av en behörig myndighet enligt 4 § eller andra åtgärder som kan medföra att information inhämtas av behörig myndighet får inte avse uppgifter som omfattas av advokatsekretess enligt 8 kap. 4 §, 36 kap. 5 § och 27 kap. 2 § rättegångsbalken.”

Advokatsamfundet ser vidare ett behov av att lagstiftaren i kompletteringslagen beskriver hur sådant skydd säkerställs, dels i advokatverksamhet, dels för data hos klient som omfattas av privilegiet under 4 § eller kapitel V i dataförordningen. Principer motsvarande de i 5 kap. 11 § och 16 § konkurrenslagen bör införas i kompletteringslagen. Det bör anges hur det kan ske, exempelvis genom någon form av förseglingsförfarande vid behörig myndighets utförande av undersökningar eller vid begäran om information under kapitel V i dataförordningen, vad som gäller vid oenighet om innehåll i data samt domstolsprövning för att skilja privilegierat från icke-privilegierat material utan att sekretessen bryts.

Det ska även framhållas att reglering krävs såvitt gäller situationer där behörig myndighet begär uppgifter enligt 4 § kompletteringslagen samt vid begäran om information från datahållare under kapitel V i dataförordningen, som omfattar uppgifter som tillhör eller rör advokatverksamhet. I sådant fall bör datahållaren omedelbart underrätta advokatverksamheten innan uppgifterna lämnas ut, så att advokatverksamheten har möjlighet att göra invändning med hänvisning till advokatsekretess.

Tystnadsplikt (avsnitt 9.2.1 och 9.3.2 i utredningen)

Utredningen föreslår inte någon särskild bestämmelse om tystnadsplikt i kompletteringslagen. Advokatsamfundet anser att denna fråga bör övervägas på nytt. Offentlighets- och sekretesslagen reglerar i huvudsak om och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut, men ger inte samma tydlighet i fråga om den personkrets som deltar i eller på annat sätt får del av ett ärende enligt dataförordningen. I ett regelverk där stora mängder företagshemligheter, kommersiellt känslig information och andra skyddsvärda uppgifter kan förekomma redan på utredningsstadiet, finns det därför skäl att överväga om skyddet bör göras mer uttryckligt.

Advokatsamfundet anser därför att en uttrycklig bestämmelse om tystnadsplikt bör införas i kompletteringslagen, särskilt för den som på grund av anställning eller på



annat sätt deltar i eller har deltagit i ett ärende enligt dataförordningen. En sådan bestämmelse skulle inte ersätta sekretessreglerna i offentlighets- och sekretesslagen, utan komplettera dem genom att tydliggöra ansvarskretsen och stärka förutsebarheten för de aktörer som omfattas av regleringen. Att behöriga myndigheter ska respektera principen om konfidentialitet m.m. framgår även uttryckligen av artikel 37.16 i dataförordningen.

En naturlig utgångspunkt vore en reglering motsvarande den som föreslås i 8 § i förslaget till kompletteringslag till AI-förordningen, enligt vilken den som deltar i ett ärende om marknads kontroll inte obehörigen får röja eller utnyttja uppgift som han eller hon har tagit del av i ärendet. Även om marknadskontrollsförordningen inte är tillämplig på dataförordningen kan det, enligt Advokatsamfundets uppfattning, övervägas en liknande ordning även i kompletteringslagen.

Sanktionssystemet – nivåer, adressater och kriterier

Anmärkning och sanktionsavgift som alternativa ingripanden

I utredningens förslag anges att en behörig myndighet *i stället* för att besluta om sanktionsavgift kan meddela en anmärkning. I enlighet med proportionalitetsprincipen ska en behörig myndighet i den specifika situationen överväga om en anmärkning ska meddelas i stället för en sanktionsavgift. Som det aktuella förslaget nu är lagtekniskt utformat, blir det dock som om en sanktionsavgift utgör den primära sanktionen och att en anmärkning utgör ett ingripande som ska användas undantagsvis. I utredningen om AI-förordningen jämförde man i högre grad anmärkning och sanktionsavgift, dvs. att en anmärkning eller sanktionsavgift kan påföras för vissa överträdelser av AI-förordningen.

Formuleringen i 6 § i den föreslagna kompletteringslagen om att en sanktionsavgift *sk* tas ut vid vissa överträdelser kan ifrågasättas, eftersom en myndighet kan avstå från att ta ut sanktionsavgift (se avsnitt 5.5.5 i betänkandet). Mer korrekt bör det anges att en myndighet *får* ta ut en sanktionsavgift.

Därför skulle 6 § i den föreslagna kompletteringslagen kunna ha följande utformning i stället för den av utredningen föreslagna lydelsen. Därmed skulle även 7 § i förslaget kunna utgå.



”En behörig myndighet får besluta om en anmärkning eller en sanktionsavgift mot följande aktörer vid överträdelse av följande artiklar i EU:s dataförordning, i den ursprungliga lydelsen:”

Utredningens uppfattning att anmärkning utgör en sanktion verkar även principiellt felaktig (se t.ex. rubriken till avsnitt 5.5.2 i betänkandet). Anmärkning är en form av ingripande, men det utgör inte en sanktion.

Kriterier för sanktionsavgift – förutsebarhet (avsnitt 5.5.4 i utredningen)

Utredningen bedömer att kriterierna i artikel 40.3 i dataförordningen inte behöver införas i kompletteringslagen, eftersom de redan följer direkt av förordningen och motsvarande omständigheter ändå normalt ska beaktas enligt proportionalitetsprincipen. Utredningen framhåller samtidigt att kriterierna i artikel 40.3 är relevanta inte bara för sanktionsavgiftens storlek, utan även för valet av sanktion, exempelvis om det finns skäl att stanna vid en anmärkning eller att avstå från sanktionsavgift.

Advokatsamfundet anser att legalitets- och förutsebarhetsskäl talar för att nu nämnda kriterier bör anges uttryckligen. Utredningen föreslår samtidigt en nationell sanktionsram, en möjlighet att välja mellan anmärkning och sanktionsavgift samt en möjlighet att helt eller delvis avstå från sanktionsavgift. Mot denna bakgrund bör det övervägas att i kompletteringslagen införa en uttrycklig hänvisning till att valet av sanktion och sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas med beaktande av kriterierna i artikel 40.3 i dataförordningen. Ett sådant förtydligande skulle stärka rättssäkerheten och förutsebarheten.

Sanktionsavgifter för fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet

Utredningen föreslår att även fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet ska kunna åläggas sanktionsavgift. Advokatsamfundet ifrågasätter om detta är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till dataförordningens syften. En sådan ordning riskerar att få avhållande effekter för användare och konsumenter, samtidigt som tillämpningen kan bli svår. Därtill kommer att myndigheternas begränsade tillsynsresurser i första hand bör inriktas på professionella aktörer och överträdelser med faktisk betydelse för datamarknaden. Detta talar ytterligare för att fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet inte bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet.



Om sådana personer ändå ska omfattas bör detta, enligt Advokatsamfundets mening, begränsas till tydligt definierade och kvalificerade missbrukssituationer.

Överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgifter

Advokatsamfundet instämmer i utredningens bedömning att sanktionsavgifter enbart ska kunna påföras för särskilt utvalda bestämmelser. Detta eftersom ett antal bestämmelser i dataförordningen är utformade på ett sådant sätt att det inte tydligt framgår vad dessa bestämmelser ställer för krav.

Advokatsamfundet delar dock inte utredningens bedömning av om sanktionsavgifter ska kunna påföras i förhållande till följande:

- Användares överträdelse av artikel 4.7. Vi delar inte bedömningen att artikel 4.7 i tillräcklig grad innehåller en tydlig och självständig skyldighet för användare att följa de åtgärder som överenskommit eller inte äventyra företagshemligheters konfidentialitet. Denna bestämmelse anger i huvudsak effekten av dessa situationer och möjliggör för en datahållare att hindra delning av data som utgör företagshemligheter. Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att bestämmelsen inte uppfyller de krav på tydlighet och förutsebarhet som bör ligga till grund för en sanktionsavgift enligt svensk rätt. En användares överträdelse av artikel 4.7 bör därför inte omfattas av möjligheten till sanktionsavgifter.
- Om användare ska påföras sanktionsavgift för brott mot artikel 4.10, bör det förtydligas att detta enbart avser situationer där användare agerar i egenskap av näringsidkare eller annars i ett kommersiellt syfte. I utredningen anges att användare vid överträdelse av artikel 4.10 inte ska anses vara konsument. Det kan visserligen stämma i den delen av bestämmelsen som avser att ”utveckla konkurrerande produkter”, men bestämmelsen omfattar även användning av data för att skaffa sig inblick i tillverkarens eller datahållarens ekonomiska situation, tillgångar och produktionsmetoder. I den senare delen framstår det som oklart om även enskilda fysiska användare som agerar i egenskap av konsumenter kan omfattas av sanktionsansvar.

- Leverantörer av databehandlingstjänster bör kunna sanktioneras för överträdelse av artikel 25.5. Bestämmelsen innehåller ett tydligt och konkret krav på avtalsinnehåll, nämligen att kunden ska ges rätt att förlänga övergångsperioden en gång med en tidsperiod som kunden anser lämpligare. Utredningen utgår själv från att leverantörer av databehandlingstjänster har skyldigheter enligt artikel 25.1–5, men föreslår trots detta, i förhållande till artikel 25, att endast överträdelser av artikel 25.1, 25.2 och 25.3 ska vara sanktionsbara. Detta framstår som inkonsekvent. Eftersom artikel 25.5 utgör en viktig del av det skydd som ska säkerställa att byte av databehandlingstjänster fungerar i praktiken, bör även överträdelser av den bestämmelsen omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

Advokatsamfundet konstaterar avslutningsvis att bestämmelserna i artiklarna 4.8, 5.11, 19, 32 och 36, som anges som föremål för sanktionsavgifter i utredningens förslag, är föremål för föreslagna ändringar inom det digitala omnibus-paketet. Regeringen bör därför särskilt bevaka den slutliga utformningen av dessa bestämmelser för att skyndsamt kunna bedöma om kompletteringslagen behöver uppdateras (se även vad som ovan anförts om de statiska hänvisningarna till dataförordningen i dess ursprungliga lydelse).

Nivå på sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut med högst 20 000 000 kronor för juridiska personer och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet.

Advokatsamfundet konstaterar, i likhet med utredningen, att den föreslagna nivån är något lägre än vad som förekommer i närliggande regelverk på områdena data, cybersäkerhet, personuppgifter och digitala tjänster. En ordning med relativt låga sanktionsavgifter kan medföra en risk för att i praktiken minska regleringens genomslag. Utan att ta ställning för någon viss sanktionsmodell finns det därför skäl att inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet göra en fördjupad analys av hur andra medlemsstater har utformat sina sanktionssystem, särskilt eftersom utvecklingen kan ha gått vidare sedan utredningens kartläggning. En sådan jämförelse skulle också minska risken för att Sverige avviker i alltför hög grad från andra medlemsstater.



Detta gäller särskilt i fråga om mycket stora aktörer, såsom grindvakter, som enligt förslaget ska kunna sanktioneras vid överträdelser av artikel 5.3. Samtidigt är det oklart i vilken utsträckning sådana aktörer i praktiken omfattas av svensk jurisdiktion, vilket utredningen inte närmare analyserar.

Eftersom dataförordningen, till skillnad från exempelvis AI-förordningen, NIS 2-direktivet, cyberresiliensförordningen och dataskyddsförordningen, inte själv innehåller någon omsättningsbaserad sanktionsmodell, har Advokatsamfundet förståelse för svårigheten att på nationell nivå införa en sådan ordning. Samtidigt är dataförordningen ett nytt och i flera delar svårtolkat regelverk, där samspelet med annan unionsrätt ännu inte är fullt klarlagt, vilket talar för viss återhållsamhet. Om regeringen ändå överväger en omsättningsbaserad högsta nivå, bör modellen utformas med hänsyn till små och medelstora företag, exempelvis genom en mekanism där det lägre av ett fast belopp och en procentsats av omsättningen gäller, i likhet med artikel 99.6 i AI-förordningen.

Vidare kan det ifrågasättas om en miniminivå alls ska anges. Av artikel 40.3 följer att medlemsstaterna ska beakta vissa icke uttömmande kriterier vid åläggande av sanktioner. Bestämmelsen bör rimligen förstås på så sätt att kriterierna även ska beaktas vid bestämmande av t.ex. en sanktionsavgifts storlek. Av artikel 40.3 e) följer att andra förmildrande omständigheter kan beaktas. Det kan således hävdas att det följer av bestämmelsen i artikel 40.3 e) att en sanktionsavgift kan sättas ned helt eller delvis. Därför kan lämpligheten av att ha en fastställd miniminivå ifrågasättas. Lägsta nivåer kan även uppfattas som en utgångspunkt för avgiftens storlek, vilket skulle öka risken för att sanktionsavgifter påförs till obetydliga belopp. Miniminivån är nu föreslagen till 5 000 kr och i vissa fall till 1 000 kr. Utan en lägsta nivå får myndigheterna och domstolarna möjlighet att göra en mer nyanserad bedömning av de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet när avgiftens storlek ska bestämmas.

Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att frågan om sanktionsnivåerna bör analyseras ytterligare, särskilt i förhållande till mycket stora aktörer och, i den mån de omfattas av svensk jurisdiktion, grindvakter.

Klagomålshantering och effektivt rättsmedel – nivå i normhierarkin

Utredningen föreslår att vissa processuella moment, såsom skyldigheten att löpande informera klaganden om hur en utredning fortskrider och om resultatet av denna, ska



regleras i kompletteringsförordningen. Advokatsamfundet anser att centrala processuella rättigheter av betydelse för rätten till ett effektivt rättsmedel i större utsträckning bör regleras på lagnivå, särskilt i ett system där handläggningen kan leda till administrativa sanktionsavgifter.

Mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av den svenska kompletteringsregleringen till dataskyddsförordningen finns det dock skäl att överväga om vissa minimikrav för handläggning, återkoppling till klaganden och rättsmedel vid myndighetspassivitet, bör framgå tydligare redan av lag.

Advokatsamfundet anser vidare att utredningen inte fullt ut förefaller ha beaktat vad denna ordning kan innebära i praktiken för PTS och förvaltningsdomstolarna. En ordning med mer utvecklade krav på klagomålshantering, information till klagande och möjlighet att angripa myndighetens underlåtenhet att agera riskerar att medföra en större administrativ belastning än vad utredningen förefaller utgå från. Detta är också av betydelse för bedömningen av resursbehovet hos såväl PTS som de allmänna förvaltningsdomstolarna (vilket berörs ytterligare nedan).

Regulatorisk testverksamhet

Utredningen föreslår att PTS ska ges ett tidsbegränsat regeringsuppdrag att inrätta regulatorisk testverksamhet för att lämna fördjupad vägledning om tillämpningen av dataförordningen. Advokatsamfundet ifrågasätter om ett sådant uppdrag bör prioriteras i detta skede. Utredningen utgår själv från att PTS inte kan lämna förhandsbesked som binder myndigheten i dess egen tillsyn och att tolkningen av dataförordningen ytterst avgörs i rättstillämpningen. Mot den bakgrunden framstår det som oklart vilken rättslig betydelse den vägledning som lämnas inom ramen för testverksamheten är avsedd att ha och hur den förhåller sig till PTS ordinarie tillsyns- och informationsuppdrag.

Nyttan av sådan verksamhet kan dessutom bli begränsad. Utredningen anger att endast ett eller ett fåtal företag kommer att ingå i respektive projekt och pekar själv på risken för konkurrensfördelar. Erfarenheter från IMY:s motsvarande verksamhet visar att vägledningen riskerar att bli snävt inriktad på enskilda frågor och därmed få begränsat värde för marknaden i stort. Även från ett resursperspektiv är förslaget tveksamt. Utredningen bedömer att PTS behöver tillföras 4,5 miljoner kronor det första året och 3 miljoner kronor det andra året för testverksamheten, samtidigt som PTS i det initiala



skedet särskilt behöver bygga upp sin tillsynsverksamhet, klagomålshantering och sitt informationsarbete.

Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att regeringen bör överväga om resurserna i stället bör koncentreras till PTS kärnuppgifter som behörig myndighet, särskilt tillsyn, klagomålshantering och bred, generell vägledning till marknaden – exempelvis genom information på myndighetens webbplats och publicering av tillsynsbeslut. En sådan ordning framstår som mer förutsebar, mer likformig och sannolikt mer användbar för ett större antal aktörer.

Resursbehov hos PTS och förvaltningsdomstolarna

Advokatsamfundet anser att det finns skäl att närmare överväga om de resurser som föreslås för PTS och förvaltningsdomstolarna är tillräckliga. Dataförordningen är ett nytt och i flera delar svårtolkat regelverk. Den föreslagna ordningen innebär samtidigt att PTS ska bygga upp tillsyn, hantera klagomål, lämna vägledning, samverka med andra myndigheter och i viss utsträckning utveckla regulatorisk testverksamhet.

Även förvaltningsdomstolarnas roll blir viktig. I ett system där centrala tolkningsfrågor i stor utsträckning får utvecklas genom rättstillämpningen, är det angeläget att domstolsprövning kan ske utan alltför stora dröjsmål. Om handläggningstiderna blir långa riskerar osäkerheten kring förordningens tillämpning att bestå under en längre tid, vilket är olyckligt för de aktörer som omfattas av regelverket. Advokatsamfundet anser därför att resursfrågorna bör analyseras ytterligare i den fortsatta beredningen.

Avslutning

Advokatsamfundet delar utredningens övergripande målsättning att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande dataekonomi. Samtidigt bedömer Advokatsamfundet att flera centrala delar i den föreslagna kompletteringslagstiftningen behöver utvecklas ytterligare för att säkerställa rättssäkerhet, proportionalitet, effektiv tillsyn, effektiva rättsmedel och ett tillräckligt skydd för konfidentiell information.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander