

Systemkontroll eller ett verktyg för enskilda? Svensk tillsynskultur möter GDPR

JANE REICHEL*

1 Introduktion

I svensk förvaltningsrätt har tillsyn länge använts som ett verktyg för att säkerställa att den beslutade politiken får sitt avsedda genomslag i praktiken. Tillsyn kan rikta sig mot tillsynsobjekten i sig, dess generella förutsättningar, rutiner och processer, liksom mot hanteringen av enskilda fall i tillsynsobjektens verksamhet.¹ Medan den första inriktningen primärt har till syfte att säkerställa att det rättsliga systemet fungerar som avsett, systemkontroll, kan den senare inriktningen även fungera som ett verktyg för enskilda att få genomslag för sina intressen.²

På senare år har EU-rätten fått en allt mer betydelsefull roll på tillsynsområdet, inte minst vad gäller införandet av sanktionsavgifter. Som diskuteras av Annika Nilsson i denna bok är det numera vanligt att EU-rätten uppställer krav på medlemsstaterna att kunna besluta om administrativa sanktioner inom ramen för sin tillsyn.³ Ett sådant område är finansmarknadsrätten,

* Varmt tack till doktorand Denniz Sabo, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet och docent Gustaf Almkvist, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet, för många bra synpunkter och intressanta diskussioner i samband med författandet av detta kapitel.

¹ Wiweka Warnling Conradson, *Tillsyn av näringsidkare, kontroll och ingripande*, Norstedts Juridik, 2025, s. 17, 25, som beskriver kärnan i tillsynsverksamheten som att tillsynsmyndigheter granskar om tillsynsobjekten ”gör rätt” samt gör ingripande eller ger vägledning.

² Ida Asplund, *Den enskildes rättssäkerhet i individnära tillsyn*, Umeå universitet, 2021, 51, 74; Elisabeth Rynning, Patientens rättsliga ställning – två steg fram och ett tillbaka?, i Titti Mattsson (m.fl.), *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, Santérus förlag, Stockholm, 2011, s. 307–335, 317–318. Se även Lisette Mustert, The Commission Proposal for a New GDPR Procedural Regulation: Effective and Protected Enforcement Ensured? *European Data Protection Law Review*, (4) 2023, 454–464, 455.

³ Annika Nilsson, Administrativa sanktioner i ett förvaltningsrättsligt perspektiv, bl.a. s. 57.

vilken presenteras i Kenneth Edgrens och Gustaf Sjöbergs bidrag.⁴ Ytterligare ett av de mer långtgående exemplen på EU-rättsliga sanktionsavgifter finns i EU:s dataskyddslagstiftning. Såväl artikel 8.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som artikel 16.2 fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget) anger att oberoende myndigheter ska kontrollera att EU-rättens skydd för personuppgifter efterlevs. I EU:s dataskyddsförordning, GDPR, preciseras vilka befogenheter de behöriga myndigheterna, dataskyddsmyndigheterna, ska ha och hur de ska samarbeta med varandra och den europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) för att uppnå en effektiv tillsyn.⁵ Ett utmärkande drag i tillsynen av EU:s dataskyddsrätt är den enskildes ställning. Skyddet av personuppgifter är naturligen nära kopplat till den enskildes individuella sfär, framför allt den personliga integriteten.⁶ De regler som de oberoende myndigheterna ska kontrollera är således utformade som personanknutna rättigheter, där artikel 8.1 i rättighetsstadgan anger att ”var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.” Den övergripande frågan som analyserats i detta bidrag är hur GDPR har påverkat enskildas ställning i tillsynsärenden hos nationella dataskyddsmyndigheter, med svensk rätt i fokus.

Enskilda kan vara berörda av tillsynsverksamhet både som tillsynsobjekt och som anmälare eller, med det begrepp som används inom EU-rätten, klagande.⁷ I båda fallen kan fråga uppkomma om den enskilde har ställning

⁴ Kenneth Edgren, Finansinspektionens sanktioner – särskilt sanktionsavgifter och Gustaf Sjöberg, Finansiell reglering och tillsyn – med tillhörande sanktioner.

⁵ 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) (GDPR). Även det tidigare dataskyddsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, innehöll regler om tillsyn, dock inte administrativa sanktioner.

⁶ Europakonventionen skyddar personuppgifter inom ramen för rätten till privatliv i artikel 8, se mål *Leander mot Sverige*, no. 9248/81, Europadomstolen 26 mars 1987, punkt 48.

⁷ Se C-26/22 och C-64/22 *SCHUEFA Holding*, EU:C:2023:958, grund 47; punkt 25 i preambeln till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av ytterligare förfaranderegler avseende verkställighet av förordning (EU) 2016/679, COM(2023) 348 (härefter kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR); punkt 3 i preambeln till Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down additional procedural rules relating to the enforcement of Regulation (EU) 2016/679 – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 10434/25, 2023/0202 (COD) (härefter GDPR Enforcement Regulation, final compromise text). GDPR benämner personen ”registrerad som lämnar in ett klagomål”.

som part, med talerätt. När frågan om anmälares ställning i tillsynsärenden aktualiserades i samband med genomförandet av GDPR i svensk rätt, fann lagstiftaren att det inte fanns anledning att tillerkänna enskilda som inlämnat klagomål en särskild ställning i handläggningen.⁸ Detta ansågs vara i linje med svensk tillsynstradition som kommit till uttryck i praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).⁹

Sedan dess har EU-domstolens praxis om tolkningen av enskildas ställning enligt GDPR klagjorts ytterligare,¹⁰ kommissionen har ställt frågor till Sverige med anledning av genomförandet av GDPR vilket föranlett ändringar i dataskyddslagen,¹¹ och HFD har ändrat sin tidigare praxis.¹² Idag har således berörda enskilda en annan ställning i tillsynen av GDPR än när förordningen trädde i kraft den 1 april 2018. Därutöver förväntas en ny förordning med ytterligare förfaranderegler för tillämpningen av GDPR i gränsöverskridande situationer antas inom kort.¹³ Förslaget följer på utvärderingar av GDPR:s genomslag, vilka har visat att såväl tillsynsobjekt som anmälare har svårt att tillgodogöra sig sina rättigheter i situationer där nationella dataskyddsmyndigheter i olika medlemsstater samarbetar vid handläggning av enskilda ärenden.

Den övergripande frågan om GDPR:s påverkan på enskildas ställning i tillsynsärenden analyseras i ljuset av EU-rättens tradition att låta enskilda intressenters agerande utgöra en motor för EU-rättens effektiva genomslag. Anmälares ställning ägnas mer uppmärksamhet än tillsynsobjektens. Även om reglerna om dataskyddsmyndigheternas befogenheter att bedriva tillsyn är ovanligt detaljerade i GDPR, finns fortfarande en hel del som har lämnats oreglerat, inte minst vilka förfaranderegler som ska tillämpa vid handläggning av tillsynsärenden, och vilken roll olika enskilda parter ska ha. Ska en person som lämnar in ett klagomål till en nationell dataskyddsmyndighet inta partsställning inför myndigheten? Ställer EU-rätten några krav på vilka

mål”, se punkt 142 i preambeln. Klagande används även i svensk doktrin som synonym till anmälare, se exv. Ida Asplund, (n. 2) 107. Klagande avser i svensk förvaltningstradition också en person som överklagar ett beslut, varför begreppet anmälare företrädesvis används i detta bidrag, förutom när EU-rättsliga källor citeras och diskuteras.

⁸ Prop. 2017/18:105, s. 165.

⁹ Ibid.

¹⁰ C-26/22 och C-64/22 *SCHUFA Holding* (n. 7).

¹¹ Kommissionens skrivelse den 6 april 2022, INFR(2022)2022 C(2022)1665 final, RKs diarienummer Ju2022_01291-2 LFN258-2022-2022-SE 7986421_1_1(1); SFS 2025:256.

¹² HFD 2023 ref. 54 I och II.

¹³ GDPR Enforcement Regulation, final compromise text (n. 7).

förvaltningsrättsliga skyddsregler som ska tillämpas, såsom rätten till god förvaltning i enlighet med artikel 41 i rättighetsstadgan? En första följdfråga som ställs är hur en utökad ställning för enskilda påverkar synen på tillsynsmyndigheternas roll. Är tillsynen i första hand ett verktyg för staten att se till att den beslutade politiken genomförs på ett korrekt och ändamålsenligt sätt, systemkontroll, eller ska tillsynen även förstås som en mekanism för enskilda att genomdriva sin rätt? Inriktningarna kan i viss mån sägas ha olika och i viss utsträckning motstridiga syften – om de enskilda har starka verktyg att driva individuella perspektiv, kan det inverka negativt på tillsynsmyndigheternas möjlighet att själva prioritera hur utredningsresurserna bäst utnyttjas.¹⁴

Valet av GDPR som föremål för utredningen motiveras av dess centrala ställning inom EU-rätten, inte minst som den grundläggande rättsakten till skydd för enskildas digitala rättigheter i den framväxande digitala ekonomin.¹⁵ Därutöver har EU-domstolen funnit att de nationella dataskyddsmyndigheternas ställningstaganden i frågor som rör tolkningen av GDPR ska vara vägledande för konkurrensrättsmyndigheter, i fall där dataskyddsmyndigheten har prövat en dataskyddsrättslig fråga som har relevans i konkurrensrättsmyndighetens ärenden.¹⁶ Den andra följdfråga som ställs är därför om GDPR kan komma att driva på en utveckling mot tillsyn som verktyg för enskilda även inom andra EU-reglerade områden med tillsyn.

Undersökningen har lagts upp enligt följande. I de första två avsnitten diskuteras den för utredningen centrala frågan om förutsättningarna för EU-rättens genomslag i nationell rätt. I avsnitt 2 behandlas de allmänna krav som EU-rätten ställer på medlemsstaterna att se till att överträdelse av EU-rätten beivras, och i avsnitt 3 presenteras de administrativa mekanismer för genomslag som finns i GDPR, dvs. tillsyn, administrativt samarbete och administrativa sanktioner. Avsnitt 4 redogör för kärnan i kapitlet, mötet mellan svensk tillsynstradition och EU-rätten, med fokus på tillsyn inom dataskyddsområdet. I avsnitt 5 dras slutsatser av undersökningen. Det bör slutligen understrykas att undersökningen håller sig på en relativt abstrakt nivå. Någon undersökning av hur handläggningen av tillsynsärenden går till

¹⁴ Jämför prop. 2017/18:105, s. 164 och nedan avsnitt 4.3.

¹⁵ Frågan har undersökts i Jane Reichel, *The European Strategy for Data and Trust in EU Governance. The Case of Access to Publicly Held Data*, CERIDAP 2023, 129–158; Jane Reichel, *The role of European composite administration in the GDPR, the AI Act and the EHDS regulation – what about the rule of law?* i Belov, Martin (red.) *Representative Democracy in Flux: Deconstructive Narratives from a Legal and Constitutional Perspective*, Routledge, 2025, s. 170–196.

¹⁶ Mål C-252/21 *Meta Platforms*, EU:C:2023:537, punkt 63.

hos den svenska behöriga myndigheten på området, Integritetskyddsmyndigheten (Imy), har inte genomförts.

2. Utgångspunkter vid tillämpning av sanktionsregler inom EU-rättens tillämpningsområde

2.1 Medlemsstaternas institutionella och processuella autonomi

Frågan hur regler som antagits bortom nationalstaten ska genomföras inom den nationella rätten har varit föremål för mycket diskussion och är ett återkommande tema i EU-rättslig doktrin.¹⁷ EU är en internationell organisation som skiljer sig från andra internationella organisationer på flera sätt, bl.a. genom anspråken på medlemsstaterna att genomföra EU-rätten effektivt och enhetligt.¹⁸ Därtill har EU ett växande anspråk på att bestämma formerna för hur de gemensamt antagna reglerna ska genomföras.¹⁹ Även i EU är dock den allmänna utgångspunkten att medlemsstaterna ansvarar för genomförandet av den gemensamt beslutade politiken. Med andra ord ska genomförandet ske inom ramen för medlemsstaters institutionella och processuella autonomi.²⁰ Medlemsstaterna kan således tillämpa sina egna regler för att utse vilka myndigheter och domstolar som ska vara kompetenta att handlägga ärenden och mål, liksom nationella handläggnings- och processregler för att bereda och avgöra dessa. Till skillnad från EU:s materiella regler, där doktrinen om direkt effekt och företräde framför nationell rätt förutsätter att medlemsstaterna genomför EU-rätten enhetligt, har huvudregeln vad gäller den formella sidan av EU-rättens genomförande varit den motsatta: medlemsstaterna tillämpar i första hand nationell rätt.²¹

Ordet autonomi har dock blivit alltmer missvisande. Redan i EU-domstolens inledande praxis uppställdes begränsningar och villkor för medlemsstaternas utrymme att tillämpa nationella regler: för det första att autonomin

¹⁷ Se till exempel Miroslava Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Edgar Elgars 2023.

¹⁸ Se härom Ulf Bernitz, *EU-rättens genomslag*, Norstedts Juridik, 2012.

¹⁹ Miroslava Scholten, EU Enforcement Agencies, in Miroslava Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Edward Elgar Publishing 2023, 152–153; Paul Craig m.fl., *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford University Press 2017, s. 31.

²⁰ Jane Reichel och Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, 2 uppl., 2025, s. 57 ff.

²¹ Mål 51–54/71 *International Fruit Company* EU:C:1971:128; 33/76 *Rewe* EU:C:1976:18; 45/76 *Comet* EU:C:1976:191.

enbart gäller vid avsaknad av EU-rättslig reglering på området och för det andra att vid tillämpning av nationell rätt ska medlemsstaterna upprätthålla allmänna principer om effektivitet och likställighet.²² Gemensamma genomförandemekanismer har också blivit allt vanligare i sekundärlagstiftningen under senare decennier, vilket begränsar medlemsstaternas autonomi betydligt. Intensiteten i samarbetet varierar kraftigt mellan olika områden, men inom exempelvis regler för godkännande av läkemedel och kemikalier, liksom tillsyn av finansmarknad och dataskydd, finns ett nära samarbete. Dessa samarbetsformer benämns ofta en europeisk sammansatt förvaltning, där såväl europeiska och nationella förvaltningsorgan samarbetar nära, ibland i gemensamma beslutsprocesser.²³ Fortfarande är det dock ovanligt att sekundärlagstiftningen innehåller mer konkreta regler för hur ärenden och mål ska handläggas hos nationella myndigheter och domstolar, varför nationell rätt fortfarande får en utfyllande funktion. Däremot har EU-domstolen i sin praxis uppställt krav på att medlemsstaterna vid genomförande av EU-rätten ska respektera EU:s allmänna rättsprinciper till skyddet för grundläggande rättigheter, vilket diskuteras i avsnitt 2.2.²⁴

Även om doktrinen om medlemsstaternas institutionella och processuella autonomi kommit att få allt mer undantag, kan den fortfarande anses vara en allmän utgångspunkt för vilka institutionella och processuella regler som är tillämpliga vid genomförande av EU-rätten. Att medlemsstaterna ansvarar för att vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra EU-rätten skrevs uttryckligen in i Lissabonfördraget år 2009, artikel 291.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget). Detta ansvar ska dock balanseras mot intresset av att genomföra EU-rätten effektivt. Som framgår i artikel 197.1 i funktionsfördraget, är medlemsstaternas faktiska genomförande av unionsrätten väsentligt för att unionen ska fungera väl och ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse. EU har inte någon självständig kompetens att reglera medlemsstaternas interna förvaltning, utan detta kan enbart göras i den mån det behövs för att genomföra materiell rätt inom områden där EU har en egen kompe-

²² 33/76 *Rewe* (n. 21) punkt 5; 45/76 *Comet* (n. 21) punkt 13 och 16. Helt kort innebär effektivitetsprincipen att nationella reglerna inte göra det omöjligt för enskilda att i praktiken utöva sina rättigheter, och likställighetsprincipen att tillämpliga reglerna inte vara mindre gynnsamma än de som gäller för en liknande talan av nationell karaktär.

²³ Filipe Brito Bastos, *Judging Composite Decision-Making. The Transformation of European Administrative Law*, Blumsbury, 2024, s. 49–74; Reichel och Wenander (n. 25), 85.

²⁴ 5/88 *Wachauf*, punkt 17–19; C-260/89 *ERT*, punkt 42.

tens.²⁵ Ett effektivt och rättssäkert genomförande av EU-rätten förutsätter således ett nära samspel mellan europeiska och nationella förvaltningsrättsliga regler, inte minst beträffande frågan om vilken ställning berörda enskilda parter ska ha.

2.2 EU-rättens krav på effektiva, avskräckande och proportionerliga sanktioner samt skydd för grundläggande rättigheter

Det finns en lång tradition inom EU-rätten att förlita sig på enskildas intressen för att öka EU-rättens genomslag som en form av ”privata genomförare”.²⁶ Såsom EU-domstolen slog fast i avgörandet *van Gend en Loos* år 1962, utgör enskilda intressenters vaksamhet för att tillvarata sina rättigheter en effektiv kontroll av EU-rättens tillämpning på nationell nivå, vid sidan av den institutionella kontroll som bedrivs via fördragsbrottsförfaranden.²⁷ Den gången gällde frågan enskildas möjlighet att åberopa EU-rätten med direkt effekt inför nationella domstolar. Här är det istället enskildas ställning inför nationella myndigheter som står i fokus.

Ett viktigt led i medlemsstaternas ansvar för att se till att EU-rätten får sitt effektiva genomslag är att beivra överträdelser av EU-rätten på ett effektivt sätt. I *det grekiska majsålet* från år 1989 slog EU-domstolen fast att medlemsstaterna var skyldiga att vidta åtgärder mot överträdelser av EU-rätten, genom att besluta om avskräckande, effektiva och proportionerliga sanktioner.²⁸ Detta krav gäller som ett utflöde av medlemsstaternas åtagande att genomföra EU-rätten effektivt och enhetligt,²⁹ men kravet har även införts på många ställen i sekundärrätten som ett mer konkret krav på medlemsstaterna i förhållande till specifika rättsregler. Exempelvis anges följande i artikel 83.1 GDPR, om administrativa sanktioner:³⁰

”Varje tillsynsmyndighet ska säkerställa att påförande av administrativa sanktionsavgifter i enlighet med denna artikel för sådana överträdelser av denna förordning som avses i punkterna 4, 5 och 6 i varje enskilt fall är effektivt, proportionellt och avskräckande.”

²⁵ Artikel 197.2 FEUF; Reichel och Wenander (n. 25), 85.

²⁶ Folkert Wilman, *Private Enforcement of EU Law Before National Courts. The EU Legislative Framework*, Elgar European, 2015, 3.

²⁷ 26/62 *van Gend en Loos*, 61962J0026.

²⁸ 68/88 *Kommissionen mot Grekland* EU:C:1989:339, punkt 23–24.

²⁹ Detta följer av principen av lojalt samarbete, fördragsfäst i artikel 4.3 EUF. Se härom C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, punkt 25.

³⁰ Se även artikel 83.9 och 84, liksom punkt 151 och 152 i preambeln till GDPR.

Skyldigheten att beivra överträdelse ska vidare balanseras mot skyldigheten för medlemsstaterna att respektera EU:s allmänna rättsprinciper till skydd för grundläggande rättigheter, som utvecklats i en parallell praxis från samma tid som *det grekiska majsmålet*, genom målen *Wachauf* och *ERT*.³¹ Denna praxis har sedermera kodifierats i artikel 51 i rättighetsstadgan. Sammantaget är medlemsstaterna således skyldiga att dels beivra överträdelse, exempelvis genom administrativa sanktioner, dels respektera EU:s allmänna rättsprinciper vid tillämpningen av reglerna. Ett tydligt exempel på en sådan praxis finns i *Åkerberg Fransson*-målet.³² Enligt de momsdirektiv som var tillämpliga i målet och den allmänna principen om lojalt samarbete var medlemsstaterna skyldiga att vidta de lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som krävdes för att mervärdesskatt inom deras respektive territorium skulle kunna uppbäras i sin helhet, samt för att bekämpa skatteundandragande.³³ I svensk rätt tillämpades de allmänna regler om ansvar för skattebrott och skattetillägg som införts utan samband med EU-rätten. EU-domstolen fann att detta förfarande kunde stå i strid med principen om *ne bis in idem* i artikel 50 i rättighetsstadgan, vilket skulle innebära ett hinder att tillämpa sanktionsreglerna inom momsdirektivens tillämpningsområde.³⁴

Mot bakgrund av dessa allmänna kraven på medlemsstaterna att beivra överträdelse av EU-rätten på ett rättssäkert sätt, ska i kommande avsnitt fokus riktas mot GDPR och den föreslagna förordningen om gemensamma förfaranderegler vid handläggning av gränsöverskridande ärenden.

3 GDPR:s verktyg för effektivt genomförande

3.1 Självständiga dataskyddsmyndigheter i samverkan: *compliance* och avskräckning

Som framgått inledningsvis anger såväl rättighetsstadgan, funktionsfördraget som GDPR att det ska finnas oberoende myndigheter som ska kon-

³¹ 5/88 *Wachauf*, punkt 17–19; C-260/89 *ERT*, punkt 42. Jämför artikel 58.4, 83.8 samt punkt 148 i preamble till GDPR. Se vidare Markus Kärner, Procedural Rights in the Outskirts of Criminal Law: European Union Administrative Fines, *Human Rights Law Review*, 2022, 22, 1–24; Ton Duijkersloot och Rob Widdershoven, Administrative Law Enforcement of EU Law, i Miroslava Scholten (red.), *Research handbook on the enforcement of EU law*, Edward Elgar, 2023, 38–55, 41 samt Annika Nilssons och Agnė Valantiejė bidrag i denna bok.

³² C-617/10, *Åkerberg Fransson* (n. 34).

³³ *Ibid.*, punkt 25.

³⁴ *Ibid.*, punkt 36–37.

trollera att EU:s dataskyddsregler efterlevs.³⁵ På EU-nivån finns Europeiska datatillsynsmannen (European Data Protection Supervisor, EDPS)³⁶ och på nationell nivå dataskyddmyndigheter.³⁷ Därutöver finns en EU-myndighet, Europeiska dataskyddstyrelsen (European Data Protection Board, EDPB).³⁸ En av de största nyheterna i GDPR, i jämförelse med det tidigare dataskyddsdirektivet,³⁹ är den innovativa administrativa struktur för samarbete mellan dataskyddsmyndigheterna på nationell nivå och EDPB.⁴⁰ Två kategorier av verktyg för en effektiv och enhetlig tillämpning kan i sammanhanget lyftas fram särskilt: kompetensen för EDPB (där de nationella dataskyddsmyndigheterna är representerade) att anta vägledande dokument och tillhandahålla kanaler för dialog och samarbete mellan dataskyddsmyndigheterna⁴¹ respektive dataskyddmyndigheternas kompetens att fatta beslut om administrativa sanktioner riktade mot personuppgiftsansvariga, vilket kan uppgå till mycket höga belopp.⁴² Denna kompetens förstärks av en väl utbyggd rätt för registrerade (de vars personuppgifter behandlas) att lämna in klagomål till nationella dataskyddsmyndigheter, en rätt till effektiva rättsmedel mot bl.a. dataskyddsmyndighetens beslut samt en rätt till skadestånd.⁴³ Det är just denna kombination av en mjuk så kallad compliance-styrning och avskräckande sanktioner som gör GDPR:s genomförandemekanismer effektiva.⁴⁴ Nedan ska mekanismer för administrativt samarbete samt enskilda registrerades ställning inför dataskyddsmyndigheterna i tillsynsärenden analyseras, inklusive ärenden med administrativa sanktioner.

³⁵ Artikel 8.3 i rättighetsstadgan, artikel 16.2 funktionsfördraget och artikel 58 GDPR.

³⁶ Artikel 52 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 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.

³⁷ Artikel 58 GDPR. GDPR benämner myndigheterna tillsynsmyndigheter, men här har begreppet dataskyddsmyndigheter valts för att förtydliga vilka tillsynsmyndigheter som avses. Ofta benämns myndigheterna DPA, en akronym av Data Protection Authorities.

³⁸ Artikel 68 GDPR.

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

⁴⁰ Herwig CH Hofmann och Lisette Mustert, Data Protection, i Miroslava Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Edward Elgar 2023, 461–475, 461, 465–69.

⁴¹ Artikel 70.1 d, f, g, h i j, k, m, 56, 60–62 GDPR.

⁴² Artikel 83 GDPR.

⁴³ Artikel 77–78, 82 GDPR.

⁴⁴ Hofmann och Mustert (n. 40) 462.

3.2 GDPR:s mekanismer för administrativt samarbete: one-stop-shop och mekanism för enhetlighet

I GDPR finns två mekanismer för samarbete mellan dataskyddsmyndigheterna, en ”one stop shop”-mekanism och en enhetlighetsmekanism.⁴⁵ Genom dessa kan dataskyddsmyndigheterna fatta gemensamma beslut i gränsöverskridande ärenden inom ramen för en samordnad process.⁴⁶ ”One stop shop”-mekanismen används vid gränsöverskridande personuppgiftsbehandling som involverar flera medlemsstater och innebär att en myndighet utses som ansvarig. Den ansvariga myndigheten fungerar som den enda kontaktpunkten i förhållande till de personuppgiftsansvariga som är föremål för tillsyn i ärendet. Den får därmed behörighet att agera å övriga dataskyddsmyndigheters vägnar, enligt en särskild process som läggs fast i artikel 60 GDPR. Om samtliga berörda myndigheter är överens om hur ärendet ska bedömas kan den ansvariga dataskyddsmyndigheten också fatta beslut i de involverade myndigheternas ställe. I annat fall tillämpas enhetlighetsmekanismen.

Enhetlighetsmekanismen regleras i artikel 63 och 64 GDPR och omfattar en process för att komma fram till gemensamma beslut. Mekanismen används dels i vissa utpekade situationer som räknas upp i artikel 64.1, dels på initiativ av någon av dataskyddsmyndigheterna, ordföranden för EDPB eller kommissionen i en ”fråga med allmän räckvidd eller som har följder i mer än en medlemsstat”, se artikel 64.2 GDPR. Alla dataskyddsmyndigheter kan således initiera mekanismen, inte enbart den myndighet som själv handlägger det ärende där en fråga uppkommer. I ett första steg avger EDPB ett yttrande, som dataskyddsmyndigheterna får yttra sig över i en särskild ordning. Om enighet inte kan uppnås övergår processen till en ”tvistlösning” enligt artikel 65 GDPR, där EDPB med medverkan av kommissionen kan fatta beslut som binder den nationella ansvariga dataskyddsmyndigheten. Även om ”one stop shop”-mekanismen i grunden bygger på samarbete och dialog, så kan funktionen alltså övergå i en beslutande process där EDPB efter samråd med kommissionen faller avgörandet.

Mekanismerna har dock inte alltid fungerat effektivt i praktiken. En fråga som har aktualiserats i praxis är hur man ska hantera en situation där den ansvariga myndigheten förhåller sig passiv trots påpekanden från andra berörda myndigheter om allvarliga överträdelser. I målet *Facebook mot*

⁴⁵ Artikel 56, 60–63 GDPR.

⁴⁶ Reichel och Wenander (n. 25), 187 ff.

Gegevensbeschermingsautoriteit initierade den belgiska dataskyddsmyndigheten en domstolsprocess för att pröva möjligheterna för myndigheten att driva ett tillsynsärende mot Facebook, sedan den ansvarige myndigheten, den irländska dataskyddsmyndigheten, valt att inte agera.⁴⁷ I ett förhandsavgörande prövade EU-domstolen frågan om den belgiska myndigheten kunde bortse från ”one stop shop”-mekanismen och istället agera på egen hand för att komma till rätta med de överträdelser som ägt rum i den egna medlemsstaten. EU-domstolen menade att den belgiska myndigheten var förhindrad att överta den irländska myndighetens roll som ansvarig myndighet, men att den ansvariga myndigheten å sin sida var skyldig att noga beakta övriga myndigheternas synpunkter vid tillämpning av mekanismen för enhetlighet.⁴⁸ Därutöver kan berörda dataskyddsmyndigheter som inte är ansvariga myndigheter vidta åtgärder i vissa lokala frågor, liksom tillämpa mekanismen för skyndsamma förfaranden.⁴⁹ Reglerna för samarbete mellan dataskyddsmyndigheterna fyller enligt EU-domstolen flera centrala syften, däribland att säkerställa en korrekt och enhetlig tillämpning av förordningen och att förhindra forumshopping.⁵⁰ För att förfarandet ska fungera på avsett sätt måste den ansvariga myndigheten samarbeta nära med övriga dataskyddsmyndigheter, så att dessa inte förlorar möjligheten att skydda registrerade i den egna medlemsstaten.⁵¹

3.3 GDPRs verktyg för individuell avskräckning: registrerades klagomål, korrigerande åtgärder och administrativa sanktioner

De nationella dataskyddsmyndigheterna har i GDPR tilldelats omfattande befogenheter att utreda överträdelser av GDPR, liksom en katalog med tio korrigerande åtgärder för att komma till rätta med överträdelser av GDPR, såsom varningar, reprimander, förelägganden samt införande av begränsningar eller förbud om viss behandling av personuppgifter.⁵² Som ett yttersta

⁴⁷ C-645/19 *Facebook Ireland mot Gegevensbeschermingsautoriteit*, EU:C:2021:483.

⁴⁸ *Ibid.*, punkt 51–56.

⁴⁹ *Ibid.*, punkt 58–59, artikel 56.2 och 66 GDPR.

⁵⁰ *Ibid.*, punkt 53, 68, 72, artikel 51.2 GDPR.

⁵¹ Se även Laroussi Chemlali (2022) *The competence of non-lead supervisory authority under the EU GDPR'S one-stop-shop mechanism: CJEU judgment in Facebook and Others (C-645/19)*, *Journal of Media Law*, 14:2, 208–217, DOI: 10.1080/17577632.2022.2109852, 215.

⁵² Artikel 58, där punkt 2. a – j listar korrigerande åtgärder, såsom varningar, reprimander, förelägganden samt införa begränsningar eller förbud om viss behandling av personuppgifter.

vapen kan en dataskyddsmyndighet besluta om administrativa sanktioner, som kan uppgå till mycket höga belopp, högst 20 000 000 EUR eller, om det gäller ett företag, upp till fyra procent av den totala globala årsomsättningen.⁵³ Även möjligheten att införa förbud mot viss personuppgiftsbehandling kan få avsevärda ekonomiska konsekvenser för tillsynsobjekten.⁵⁴ Härigenom har dataskyddsmyndigheterna utrustats med betydligt vassare tänder än tidigare, vilket har bidragit till att öka GDPR:s regulatoriska genomslag.⁵⁵

Som diskuterats inledningsvis utgör rätten till skydd för personuppgifter en utpräglad personanknuten rättighet och GDPR lägger stort fokus på individuella genomförandemekanismer.⁵⁶ Kapitel 8 i GDPR, med rubriken rättsmedel, ansvar och sanktioner, innehåller en rad mekanismer: en rätt att lämna in klagomål till en dataskyddsmyndighet, en rätt till ett effektivt rättsmedel mot tillsynsmyndighetens beslut, en rätt till ett effektivt rättsmedel mot en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde och en rätt till ersättning i form av skadestånd.⁵⁷ Den registrerade har även rätt att låta sig företrädas av ”ett organ, en organisation eller sammanslutning utan vinstsyfte”, vilket kan lyfta bördan från den enskilde att själv driva sin sak.⁵⁸

Rätten att lämna in klagomål har i EU-domstolens praxis tolkats som en individuell och utkrävbar rättighet för de registrerade. Frågan prövades i målet *Schufa holding*, där två registrerade ifrågasatte att ett privat kreditupplysningsföretag, Schufa holding, hade rätt att lagra uppgifter om deras skuldсанering.⁵⁹ De registrerade hade lämnat in var sitt klagomål till den behöriga tyska dataskyddsmyndigheten, där de begärde att uppgifterna skulle raderas. Dataskyddsmyndigheten fann i beslut att behandlingen var lagenlig, vilka de registrerade överklagade till en nationell domstol som begärde ett förhandsavgörande av EU-domstolen. Dataskyddsmyndigheten menade att de registrerades rätt att lämna in klagomål enligt artikel 77 GDPR skulle tolkas som en rätt att lämna in en framställning, varvid en domstolsprövning måste begränsa sig till frågor om klagomålet hade hanterats på ett korrekt sätt, utan att göra en prövning om beslutet var riktigt i sak.⁶⁰ EU-domstolen menade

⁵³ Artikel 83.5 GDPR.

⁵⁴ Hofmann & Mustert (n. 40), s. 462.

⁵⁵ Anu Bradford, *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023, 328.

⁵⁶ Punkt 11 i preambeln till GDPR.

⁵⁷ Artikel 77–79, 82 GDPR.

⁵⁸ Artikel 80.

⁵⁹ C-26/22 och C-64/22, *Schufa holding* (n. 7).

⁶⁰ *Ibid.*, punkt 32.

tvärtom att GDPR garanterade var och en som anser att dennes personuppgifter behandlats i strid med GDPR en rätt att få sitt klagomål prövat med vederbörlig omsorg av dataskyddsmyndigheten,⁶¹ liksom en rätt till ett effektivt rättsmedel, omfattande en rätt till en fullständig domstolsprövning.⁶² Med beaktande av medlemsstaternas processuella autonomi uttalade EU-domstolen att domstolsprövningen i vart fall måste omfatta en prövning av om tillsynsmyndigheten iakttagit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning såväl vid beslut om avslag på ett klagomål som vid val av lämpliga och nödvändiga korrigerande åtgärder i förhållande till en dataskyddsansvarig.⁶³ I sak fann EU-domstolen att lagringstiden för uppgifterna om skuldansanering var alltför lång och att de registrerade skulle presumeras ha rätt att invända mot behandlingen och till radering, såvida det inte finns avgörande berättigade skäl som väger tyngre än den registrerades intressen.⁶⁴ Rätten att överklaga en tillsynsmyndighets beslut kan således utgöra ett effektivt verktyg för enskilda registrerade att få genomslag för deras rätt till skydd för personuppgifter.

3.4 GDPR som ”en stabil ram för digitalt förtroende” med gemensamma förfaranderegler

Med den digitala utvecklingen och den växande EU-rättsliga regleringen på området, har GDPR tilldelats en allt mer betydelsefull roll som garant för enskildas rätt till skydd för personuppgifter. I kommissionens meddelande Strategi för data från 2020 har detta skydd ansetts kunna medverka till att EU:s regelverk för den digitala ekonomin får ett starkare genomslag.⁶⁵ I strategin uttalas att ”allmänheten kommer att lita på och ta till sig data-drivna innovationer först när de är övertygade om att all delning av personuppgifter inom EU sker i full överensstämmelse med unionens strikta dataskyddsregler”.⁶⁶ I detta sammanhang utgör GDPR ”en stabil ram för

⁶¹ Ibid., punkt 56; C-311/18, *Schrems II*, EU:C:2020:559, punkt 109.

⁶² Ibid., punkt 51–52, med hänvisning till artikel 47 i rättighetsstadgan samt punkt 141 och 143 i preambeln till GDPR. Se även C-362/14, *Schrems I*, EU:C:2015:650, punkt 64; C-311/18, *Schrems II* (n. 61) punkt 186–187.

⁶³ Ibid., punkt 60, 67–69.

⁶⁴ Ibid., punkt 97–99, 111.

⁶⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En EU-strategi för data COM(2020) 66 final.

⁶⁶ Ibid., s. 1.

digitalt förtroende”, på vilken övriga rättsakter inom strategin vilar.⁶⁷ Det finns många och starka kopplingar mellan ”GDPR-myndigheter” på europeisk och nationell nivå och myndigheter inrättade genom andra rättsakter på området, exempelvis dataförvaltningsförordningen, europeiska hälsodataförordningen, AI-akten, m.fl.⁶⁸

En viktig del av GPDRs betydelse som ”ram för digitalt förtroende” är dess starka genomdrivandemekanismer som presenterats ovan. I doktrinen har dock konstaterats att GDPR ger de nationella myndigheterna ett så stort utrymme att tillämpa nationella regler, att ett effektivt samarbete i praktiken blir svårt att uppnå.⁶⁹ I såväl offentliga utvärderingar⁷⁰ som i akademiska undersökningar⁷¹ har slutsatsen dragits att GDPR:s ”one stop shop”-mekanism och enhetlighetsmekanismen inte fungerar som avsett. I juli 2023 lade kommissionen fram ett förslag till en ny förordning under GDPR, med förfaranderegler för de nyss nämnda mekanismerna.⁷² I juni 2025 antog Europaparlamentet och rådet en politisk överenskommelse om innehållet i förordningen, som härefter förväntas antas inom ramen för den formella lagstiftningsprocessen.⁷³ Förslaget innehåller förfaranderegler för hantering av klagomål och genomförande av utredningar i tillsynsärenden under GDPR. De föreslagna förfarandereglerna träffar således både ärenden som initieras genom klagomål och initiativärenden.⁷⁴

⁶⁷ Ibid., s. 4. På engelska anges att GDPR utgör ”a solid framework for digital trust”.

⁶⁸ Reichel, 2025 (n. 20), 184 f., 192, 194 f.; Jens-Peter Schneider, Johannes Erny och Franka Enderlein, Collaborative Governance Structures for Interoperability in the EU’s new data acts, *European Journal of Risk Regulation*. 2025;16(1):24–35.

⁶⁹ Hielke Hijmans, The DPAs and Their Cooperation: How Far Are We in Making Enforcement of Data Protection Law More European, 2 *Eur. Data Prot. L. Rev.* 362 (2016), 372.

⁷⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Dataskydd som en pelare för medborgarnas egenmakt och EU:s strategi för den digitala övergången – tillämpning av den allmänna dataskyddsförordningen under två års tid, COM(2020) 264 final; Europaparlamentets resolution av den 25 mars 2021 om kommissionens utvärderingsrapport om genomförandet av den allmänna dataskyddsförordningen två år efter dess tillämpning (2020/2717(RSP)), punkt 19–22; Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Andra rapporten om tillämpningen av den allmänna dataskyddsförordningen, COM(2024) 357 final 5; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), GDPR in Practice, Experiences of Data Protection Authorities (2024) 34–46.

⁷¹ Giulia Gentile och Orla Lynskey, Deficient by Design? The Transnational Enforcement of the GDPR, 71 *International & Comparative Law Quarterly*, 799–830; Mustert (n. 2) 5.

⁷² Kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR (n. 10).

⁷³ GDPR Enforcement Regulation, final compromise text (n. 10).

⁷⁴ Artikel 1 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text (n. 10).

Det finns två övergripande kategorier av regler. Den övervägande delen rör dataskyddmyndigheternas interna arbete liksom samarbetet mellan myndigheterna, däribland former för hur klagomål lämnas in, tidsfrister, förenklade förfaranden, informationsdelning mellan myndigheter, vad som ska ingå i myndigheternas akt, sekretess och närmare regler för tvistlösning. I sammanhanget kan lyftas att information om planerade administrativa sanktioner ska anges särskilt.⁷⁵

Därutöver finns regler för att förtydliga berörda enskildas ställning i den gränsöverskridande handläggningen av tillsynsärenden, såväl för klaganden som för tillsynsobjekten.⁷⁶ Reglerna för hur berörda enskilda ska involveras i handläggningen skiljer sig för de två kategorierna. Klaganden ska enbart ha kontakt med dataskyddsmyndigheten i den egna medlemsstaten, som fungerar som en länk mellan den klagande och den ansvarige myndigheten.⁷⁷ Klaganden har en rätt att lämna synpunkter under flera tillfällen under handläggningen,⁷⁸ samt att bli informerad om hur ett beslut som helt eller delvis avslår eller avvisar klagomålet kan överklagas.⁷⁹ Tillsynsobjekten ska däremot ha direkt kontakt med den ansvariga dataskyddsmyndigheten och tillerkänns en mer utvecklad rätt att bli hörd, eller, med svensk terminologi, att bli kommunicerad.⁸⁰ Tillsynsobjekten har även en rätt till partsinsyn, vilket i Europaparlamentets och rådets slutdokument också har utsträckts till klaganden när tillsynsbeslutet kan påverka hans eller hennes intressen negativt.⁸¹

Med dessa regler är avsikten att de klagande och tillsynsobjekten ska få en tydligare och mer enhetlig ställning i de gränsöverskridande ärendena, för att säkra deras rätt till god förvaltning och rätt till effektivt rättsmedel vid hantering av deras ärenden.⁸² Skyddet av både de klagandes och tillsynsobjektens grundläggande rättigheter enligt rättighetsstadgan lyfts fram i kommissionens förslag. Där anges att de registrerades rätt till skydd för personuppgifter enligt artikel 8 och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 stärks genom en snabb lösning av gränsöverskridande ärenden, medan tillsynsobjektens rätt till god förvaltning enligt artikel 41 och rätten

⁷⁵ Artikel 14.2 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text (n. 10).

⁷⁶ Kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR (n. 10) 2.

⁷⁷ Artikel 2a.3 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text.

⁷⁸ Artikel 6bis.4, 11, 12, 15 och 24 Enforcement Regulation, final compromise text.

⁷⁹ Artikel 13 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text.

⁸⁰ Artikel 14, 17, 24 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text.

⁸¹ Artikel 19.2 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text.

⁸² Punkt 3a, 21 och 30 i preambeln till GDPR Enforcement Regulation, final compromise text; Kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR, s. 10.

till försvar enligt artikel 48 stärks genom att harmoniserade regler för rätten att bli hörda och få tillgång till handlingarna i ärendet införs. Ytterligare ett motiv till att stärka nämnda rättigheter är att enskildas klagomål identifierats som en viktig källa till argument och bevis som kan bidra till att utredningen i tillsynsärenden går framåt.⁸³ Denna roll för enskilda, att agera som ”privata genomförare” av EU-rätten, är som sagt ett beprövat sätt att öka EU-rättens genomslag.⁸⁴

I kommissionens förslag motiveras införandet av harmoniserade förfaranderegler med att det i första hand är en fråga om att kodifiera de krav på nationell ärendehandläggning som redan gäller enligt artikel 41 och 48 i rättighetsstadgan, om rätten till god förvaltning och rätten till försvar.⁸⁵ Samtidigt är det tydligt att dessa krav inte fått genomslag i praktiken, då de fragmenterade nationella handläggningsreglerna i sig lyfts fram som ett motiv till att reglerna behövs.⁸⁶ Doktrinen om processuell autonomi har ännu inte har spelat ut sin roll, då slutdokumentet både i preambeln och lagtexten hänvisar till medlemsstaternas processuella autonomi för att fylla ut förordningens regler.⁸⁷ Den föreslagna förordningen ska ju passa in i 27 medlemsstaters sinsemellan olika tillsynstraditioner, vilket i praktiken kräver en viss flexibilitet.

I nästa avsnitt övergår utredningen till att undersöka den svenska tillsynstraditionen och dess möte med den EU-rättsliga betoning på att tillgodose enskilda registrerades rättigheter. Inledningsvis ges en kortare beskrivning av svensk tillsynstradition i bredare bemärkelse, varefter den enskildes ställning i svensk tappning presenteras. Till sist återvänder utredningen till GDPR och hur svensk rätt förhållit sig till dess syn på den enskildes ställning.

⁸³ Kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR (n. 10), s. 2 samt punkt 3 i preambeln; punkt 3 i preambeln till GDPR Enforcement Regulation, final compromise text. I svensk rätt har samma funktion däremot inte föranlett att enskildas ställning stärkts, utan berörda enskilda, såsom patienter vid klagomål mot hälso- och sjukvården, har setts som informanter i tillsynsverksamheten, där klagomålet i första hand ger underlag som kan forma hur den systematiska tillsynen bedrivs, se Asplund (n. 2) 394 ff.; Denniz Sabo, JO 2024 s. 100. Till frågan om anmälade patienters (parts)ställning i klagomålsärenden hos IVO, FT 2025 s. 621, 624.

⁸⁴ Se ovan avsnitt 2.3, samt nedan, avsnitt 4.3.

⁸⁵ Kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR (n. 10), s. 6.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Punkt 2a i preambeln och artikel 6.bis.4 GDPR Enforcement Regulation, final compromise text.

4 Enskildas ställning i tillsynsärende – svensk rätt möter GDPR

4.1 Tillsyn funktion i svensk förvaltningstradition

Svensk rätt har en mycket lång tradition av tillsyn över förvaltningen, med inrättandet av Justitiekanslern år 1719 och Justitieombudsmannen år 1809.⁸⁸ I dag har Sverige en lång rad olika tillsynsmyndigheter, med mycket diversifierade uppdrag. Asplund har i sin avhandling från 2021 studerat rättssäkerhet i individnära tillsyn, dvs. tillsyn i ärenden där enskilda har ett särskilt intresse av att medverka i utredningen. Hon delade in utvecklingstendenser i svensk tillsynsverksamhet i tre delar, en traditionell, en utökad och marknadsanpassad, samt en del om tillsyn via gränsöverskridande förvaltningssamarbete inom EU. Asplund beskriver hur den traditionella svenska tillsynsverksamheten haft sitt fokus på regelefterlevnad och systemkontroll, dvs. på riksdagens och regeringens förutsättningar att kontrollera att förvaltningen samt (fram till ämbetsmannareformen 1976) det personliga ansvar-utkrävandet av den enskilde tjänstemannen.⁸⁹ Härefter har avreglering, det utökade antalet privata tillsynsobjekt samt införandet av mål- och resultatstyrning skiftat fokus för tillsyn till en mer allmän kontroll över verksamhet som bedrivs inom reglerade områden.⁹⁰ Detta återspeglas också i det förslag till legaldefinition som föreslogs av Tillsynsutredningen år 2004 där regel-efterlevnad står i fokus:⁹¹

”Tillsyn: oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”

Legaldefinition antogs aldrig, men regeringen accepterade i stort utredningens definition.⁹² Under 2010-talet lade såväl Tillitsdelegationen som Till-

⁸⁸ Hans-Gunnar Axberger, *JO – I riksdagens tjänst*, eddy.se, 2014, p. 12.

⁸⁹ Ida Asplund (n. 2) 60 ff.

⁹⁰ Asplund (n. 2) 63 ff.

⁹¹ SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn, s. 51; Asplund (n. 2), s. 49.

⁹² Skr. 2009/10:79. En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, s. 14.

synsdelegationen fram betänkan den som syftade till att fokusera på lärandeprocesser i tillsyn och verksamhetsutveckling.⁹³

Statskontoret menade i en rapport år 2020 att Tillsynsutredningen anlade ett utpräglat rättighetsperspektiv, genom sin syn att tillsynen skulle vara ett instrument för att inrikta en viss verksamhet så att den tillgodoser medborgarnas rättmätiga krav som har formulerats i lag.⁹⁴ Det synes dock i första hand vara fråga om rättigheter på en kollektiv nivå, snarare än ett verktyg för att realisera enskilda individers rättigheter.⁹⁵ I utredningen om det allmänna ombudets roll inom socialförsäkringen understryks att tillsynens nyckelfunktion för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs så som det var tänkt, samt att uppgiften att skipa rätt i ett enskilt fall tillkommer domstolarna och inte tillsynsmyndigheterna.⁹⁶ En slutsats som Asplund drar är att det inte gått att identifiera någon enhetlig trend vad gäller utvecklingen av den enskildes rättsliga ställning på de tillsynsområden som hon undersökt, men att det ändå kan konstateras att de systembaserade dragen stärkts.⁹⁷

Frågan om enskildas rättsliga ställning i tillsynsärenden är nära kopplad till handläggningen och möjligheten att få till stånd en domstolsprövning. Nedan diskuteras enskildas ställning vid handläggning, inklusive frågor om partsställning och talerätt, samt överklaganden av tillsynsärenden, först i form av allmänna utgångspunkter och därefter med fokus på den senare rättsutvecklingen vad gäller mötet mellan svensk rätt och GDPR.

4.2 Utgångspunkter för frågor om partsställning, talerätt och överklagbarhet i tillsynsärenden i svensk rätt

I detta avsnitt diskuteras tre sammanlänkade frågor med betydelse för vilken ställning berörda enskilda har i tillsynsärende i allmänhet, för det första om den enskilda kan inta en partsställning, för det andra om tillsynsbeslut är överklagbara i sig samt för det tredje om vilka kategorier av enskilda som kan ha talerätt och överklaga tillsynsbeslutet. Fokus ligger liksom tidigare på anmälares ställning, men vad gäller frågan om överklagbarhet av tillsynsbeslut diskuteras även frågan i förhållande till tillsynsobjektens möjlighet

⁹³ SOU 2018:47 s. 279 ff.; SOU 2018:48, s. 83–112; Asplund, (n. 2) 68, ff.

⁹⁴ Statskontoret, På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling, 2020, s. 17 f.

⁹⁵ Jämför Asplund (n. 2), s. 70.

⁹⁶ SOU 2015:46, s. 64, 192.

⁹⁷ Asplund (n. 2), s. 412 f.

att få till stånd en domstolsprövning. Anmälares ställning i ärenden enligt GDPR diskuteras mer ingående i följande avsnitt.

Den första frågan, om vem som anses vara part i ett tillsynsärende, har i allmänhet inte varit reglerad utan följer sedvanliga förvaltningsrättsliga principer.⁹⁸ Inte heller FL innehåller någon definition av begreppet part, men i propositionen anges att uttrycket part avser ”sökande, klagande och annan part”.⁹⁹ Propositionen exemplifierar de tre begreppen så att sökande avser den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen, den klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut och att uttrycket ”annan part” omfattar bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part.¹⁰⁰ Det anges vidare att den som tar ett initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet normalt inte intar ställning som part.¹⁰¹ I praxis har HFD i RÅ 1983 2:37 funnit att det inte var möjligt att tillämpa sekretesslagens regler för parter rätt att ta del av sekretessreglerade uppgifter i förhållande till en anmälare. Därutöver har JO tagit ställning till frågan om anmälares ställning vid tillsynsmyndigheter. I ett ärende framkom att Diskrimineringsombudsmannen (DO) inte ansåg att ett inkommande anmälan i sig medförde att ett ärende inleddes, samt att anmälnarna inte fick besked om DO valt att inleda tillsyn utifrån uppgifterna. Eftersom DO inte hade någon författningsreglerad skyldighet att utreda klagomål ansåg JO att det inte fanns grund att framföra kritik, men framhöll likväl att det måste vara ett rimligt krav att DO informerar om sina rutiner för hantering av anmälningar.¹⁰² I ett senare ärende, rörande en anmälare inför IVO, fann JO däremot att en anmälare kunde anses inta partsställning i den mening som avses i 11 och 12 §§ förvaltningslagen,¹⁰³ FL, om dröjsmåls-talan.¹⁰⁴ JO konstaterade att den tillämpliga lagen, patientsäkerhetslagen,¹⁰⁵

⁹⁸ Asplund (n. 2) 412; Ulrik von Essen, *Förvaltningsrättens grunder*, sjätte uppl., s. 81 ff.; Warnling Conradson (n. 1) 142. Även andra personer som berörs av ett tillsynsbeslut kan i undantagsfall praxis tillerkännas talerätt, om personen har ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade. Se HFD 2013 ref. 74, rörande ledningsövning av fondbolag, där en enskild person utpekats som olämplig att ingå i ett fondbolags styrelse.

⁹⁹ Prop. 2016/17:180, s. 79.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² JO beslut den 14 januari 2020, Dnr 5889-2018.

¹⁰³ SFS 2017:900.

¹⁰⁴ JO beslut den 27 juni 2024, Dnr 8914-2022 m.fl., s. 4, 7.

¹⁰⁵ SFS 2010:659.

visserligen inte använder sig av begreppet part i förhållande till en anmälare, men att det ändå kan argumenteras att lagstiftarens avsikt inte varit annat än att anmälande patienter ska betraktas som parter. JO framförde dessutom att anmälande patienter (och i förekommande fall deras närstående) måste anses ha en nära anknytning till ärendena.¹⁰⁶

Den andra frågan, om tillsynsbesluts överklagbarhet, har i allmänhet besvarats jakande, även om det finns undantag i praxis.¹⁰⁷ Ett sådant avgörande rör ett beslut av Datainspektionen, nu Imy, att inte inleda ett ärende med anledning av en anmälan om kränkande publicering på en banks hemsida, RÅ 2010 ref. 29. Datainspektionen anförde som grund för beslutet att personuppgiftsbehandlingen inte stod i strid med personuppgiftslagen.¹⁰⁸ Medan kammarrätten ansåg att anmälaren var direkt berörd på ett sådant sätt att beslutet kunde överklagas, menade HFD att beslutet inte var överklagbart överhuvudtaget. HFD konstaterade att beslutet fattats av Datainspektionen i dess egenskap av tillsynsmyndighet och innebar att inspektionen beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan. Med hänvisning till RÅ 1996 not. 190 fann HFD att ett beslut att avskryva ett tillsynsärende inte är av sådan beskaffenhet att det kan bli föremål för en överprövning hos förvaltningsdomstol. Lavin har kritiserat avgörandet och anført att HFD:s dom är anmärkningsvärt såtillvida att slutsatsen tycks vara baserad enbart på att det överklagade beslutet fattats just inom ramen för myndighets tillsynsverksamhet.¹⁰⁹

I HFD 2024 ref. 14, om ett utdraget tillsynsärende inom upphandlingsrättens område, gjorde HFD en annan bedömning.¹¹⁰ Domen rörde ett tillsynsärende där Konkurrensverket granskat kommuners anskaffning av avfallstjänster, vilket hade överklagats av kommunerna, dvs. tillsynsobjekten. HFD fann att frågan om tillsynsbesluts överklagbarhet skulle bedömas med utgångspunkt i de allmänna förvaltningsrättsliga principer som har utvecklats i praxis och som kommit till uttryck i 41 § FL, dvs. att beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.¹¹¹ Beslutens egenskap av tillsynsbeslut tillmättes därmed inte någon betydelse

¹⁰⁶ Sabo (n. 89) 628.

¹⁰⁷ Rune Lavin, Överklagbarheten i blickpunkten, FT 2017 s. 501, 503 f.

¹⁰⁸ SFS 1998:204.

¹⁰⁹ Lavin (n. 107) 504. Lavin hänvisar till RÅ 1996 ref. 43, dvs. ett prejudikat från samma år som det notismål HFD åberopade i 2010 års avgörande, där HFD funnit att ett tillsynsbeslut riktade mot enskilda rörande kemikaliehantering var överklagbart.

¹¹⁰ Ärendet prövades även i HFD 2018 ref. 71.

¹¹¹ HFD 2024 ref. 14, punkt 15.

vid bedömningen av överklagbarhetsfrågan.¹¹² Konkurrensverket hade funnit att kommunernas handlande bröt mot reglerna om offentlig upphandling, men beslutade inte om någon sanktion. Enligt HFD var verkets uttalande att det förutsattes att kommunerna vidtog åtgärder för att säkerställa att anskaffningar gjordes i enlighet med upphandlingslagstiftningen tillräckligt för att beslutet kunde antas påverka kommunernas situation på ett sådant sätt som avses i 41 § FL.

Slutligen, vad gäller frågan om talerätt, har ett tillsynsobjekt som är föremål för en tillsynsmyndighets granskning normalt en sådan rätt. Detta eftersom dennes rättsliga situation i allmänhet uppfyller kriterierna i 42 § FL, att beslutet angår vederbörande och kan anses gå denne emot. Även andra personer som berörs av ett tillsynsbeslut kan i undantagsfall inta en sådan ställning, om personen har ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade. I HFD 2013 ref. 74, rörande ledningsövning av fondbolag, ansågs en enskild person som utpekats som olämplig att ingå i ett fondbolags styrelse ha talerätt. Vad gäller anmälares ställning har HFD i tidigare praxis funnit att dessa saknar talerätt i fall då en tillsynsmyndighet avslår eller avskriver en anmälan. I mål RÅ 1996 not. 190 gällde saken tillsyn enligt vattenlagen, där fastighetsägare hade sökt överklaga ett beslut av Länsstyrelsens beslut att avskriva ärende om tillsyn. HFD:s motivering var kortfattad: ”såsom kammarrätten funnit är ett beslut i ett sådant ärende inte av beskaffenhet att kunna bli föremål för en överprövning hos förvaltningsdomstol”.

Som kommer att diskuteras i följande avsnitt har HFD i målen HFD 2023 ref. 54 I och II funnit att anmälare av överträdelse av GDPR ska ha talerätt när ett klagomål avslås eller avskrivs.

4.3 Enskildas ställning i tillsyn enligt GDPR och utvecklingen i svensk rätt

Som diskuterades inledningsvis har berörda enskilda idag en annan ställning i tillsynsärenden enligt GDPR än när förordningen trädde i kraft 2018. Av 7 kap. 3 § dataskyddslagen¹¹³ framgår att tillsynsbeslut fattade med stöd av GDPR kan överklagas. Frågan om en anmälare kan anses inta partsställning

¹¹² Rune Lavin HFD 2024 REF. 14. Fråga om ett tillsynsbeslut kan anses överklagbart, FT 2025 s. 87, 89.

¹¹³ SFS 2018:218.

och ha talerätt när tillsynsärenden enligt GDPR prövas i svensk rätt var som framgått länge omdiskuterad.

I förarbetena till den svenska dataskyddslagen tillerkändes inte enskilda anmälare en särskild ställning i handläggningen.¹¹⁴ Visserligen redogjordes för omständigheter som talade för en vidare talerätt för anmälare än vad som varit den huvudsakliga linjen i svensk tillsynstradition, såsom formuleringar i såväl lagtext som preambeln till GDPR¹¹⁵ och rättspraxis från EU-domstolen.¹¹⁶ Andra omständigheter talade däremot i en annan riktning, såsom att en ovillkorlig rätt till domstolsprövning av ett beslut att inte gå vidare med ett klagomål skulle kunna underminera tillsynsmyndighetens oberoende ställning, samt att dataskyddsmyndigheter i GDPR medges ett tydligt utrymme att själv avgöra vilka tillsynsärenden som ska drivas och på vilket sätt det ska ske, i likhet med svensk tillsynstradition.¹¹⁷ Slutsatsen blev att det trots allt var oklart om GDPR krävde att anmälare skulle ha talerätt, varför frågan överlämnades till svensk rättspraxis att avgöra, med beaktande av rättsutvecklingen.¹¹⁸ Även i Regeringskansliets faktapromemoria avseende kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR framfördes liknande argument:¹¹⁹

”Regeringen välkomnar en reform som förbättrar effektiviteten i gränsöverskridande ärenden enligt dataskyddsförordningen. Det är dock viktigt att en sådan reglering respekterar medlemsstaternas skilda förvaltningsmodeller och inte inverkar på nationella grundlagar och förvaltningsrätt. Det är även viktigt att bestämmelserna inte blir onödigt betungande för tillsynsmyndigheten eller inverkar på dess prioriteringar.”

Under tiden förordningen förhandlades inom EU gjorde HFD en ny tolkning av anmälares ställning i tillsynsärenden enligt GDPR. I november 2023 prövade HFD frågan i avgörandet HFD 2023 ref. 54 I och II och tillerkände då anmälare talerätt i förhållande till två beslut av Integritetsskyddsmyndigheten. I HFD 2023 ref. 54 I hade Imy avskrivit ett klagomål direkt, utan att inleda en utredning om klagomålet, medan myndigheten i beslutet i

¹¹⁴ Prop. 2017/18:105, s. 165.

¹¹⁵ Artikel 77.2, skäl 143 i preambeln till GDPR.

¹¹⁶ C-362/14, *Schrems I* (n. 62) punkt 64.

¹¹⁷ Prop. 2017/18:105, s. 164–165.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Regeringskansliets faktapromemoria, Förordning med kompletterande förfaranderegler i gränsöverskridande ärenden enligt dataskyddsförordningen, 2022/23:FPM124, s. 5.

mål 2023 ref. 54 II hade inlett ett tillsynsärende, men sedan avslutat det utan att vidta några åtgärder mot tillsynsobjektet. HFD gjorde således inte någon skillnad mellan beslut i klagomålsärenden och tillsynsärenden, utan fann att båda var överklagbara enligt GDPR.¹²⁰ HFD grundande sitt ställningstaganden på ovan diskuterade artikel 78.1 GDPR samt skäl 141 och 143 i preambeln till samma förordning.¹²¹ Enligt HFD innebar detta att ett beslut vars innebörd är att Imy inte kommer att göra vad som begärts i ett klagomål måste betraktas som ett rättsligt bindande beslut som är överklagbart enligt artikel 78.1 i GDPR.¹²² Som Ledendal anför i en kommentar till målen, byggde äldre praxis på att beslut om att avskriva ett tillsynsärende enligt svensk nationell förvaltningsprocessrätt inte hade sådan karaktär att de var överklagbara, medan HFD 2023 ref. 54 I och II vilar på HFD:s tolkning att sådana beslut ska vara överklagbara enligt GDPR. Någon analys över hur EU:s regler förhåller sig till svenska allmänna förvaltningsprinciper om besluts överklagbarhet, som kommer till uttryck i bl.a. 41 § FL, gjordes dock inte.¹²³

Parallellt med denna utveckling har anmälarens ställning som part stärkts även på ett annat sätt. År 2022 kontaktade kommissionen den svenska regeringen med frågor om möjligheten för anmälare inför dataskyddsmyndigheten att inleda ett dröjsmålsförfarande inom ramen för ett klagomålsärende.¹²⁴ Det har lett till ny lagstiftning som trädde i kraft 1 maj 2025.¹²⁵ Numera finns således en mer utvecklad form av dröjsmålstalan än den allmänna versionen i 11 och 12 §§ FL. Enligt dataskyddslagen kan en anmälare inleda dröjsmålsförfarandet redan efter tre månader (istället för sex), varvid tillsynsmyndigheten ska lämna besked i frågan eller avslå begäran. Avslagsbeslutet kan överklagas. Myndigheten måste reagera inom två veckor för att undvika ett automatiskt beslut att avslå begäran, som då kan överklagas till domstol. Vidare kan ett nytt dröjsmålsförfarande inledas igen, efter tre månader.¹²⁶

¹²⁰ Se Jonas Ledendal, HFD 2023 ref. 54 I och II. Imy beslut att inte utreda ett klagomål vidare respektive att avsluta ett tillsynsärende utan åtgärd är överklagbara, FT 2024 s. 231, 237, där Ledendal framför att en sådan åtskillnad inte skulle vara förenlig med EU-domstolens praxis på området, något som HFD för visso inte går in på i sitt avgörande.

¹²¹ Punkt 13 i respektive dom.

¹²² Punkt 14 i respektive dom.

¹²³ Ledendal (n. 127), s. 235.

¹²⁴ Kommissionens skrivelse den 6 april 2022, INFR(2022)2022 C(2022)1665 final, RKs diarienummer Ju2022_01291-2 LFN258-2022-2022-SE 7986421_1_1(1).

¹²⁵ SFS 2025:256.

¹²⁶ 6 kap. 8 § och 7 kap. 3 a § dataskyddslagen.

5. Svensk tillsynskultur i ljuset av EU-rätten – en partiell men växande påverkan?

Den övergripande frågan som analyserats i detta bidrag är hur GDPR har påverkat enskildas ställning i tillsynsärenden hos nationella dataskyddsmyndigheter, med svensk rätt i fokus. Frågan kan på ett konkret plan besvaras relativt enkelt: anmälares ställning har stärkts och anmälare tillerkänns i allt högre utsträckning en ställning som part inför dataskyddsmyndigheterna. När den nya förordningen om gemensamma förfaranderegler i gränsöverskridande GDPR-ärenden träder i kraft kommer frågan till och med regleras direkt i en EU-förordning, om än enbart i just gränsöverskridande ärenden.¹²⁷

Den första följdfrågan som identifierades inledningsvis, om vilken påverkan EU:s dataskyddsrätt kan få tillsynens huvudsakliga funktioner, systemkontroll eller ett verktyg för enskilda, är dock inte lika enkel att besvara. Som diskuterats i avsnitt 4.3 har motsättningen mellan tillsyn som systemkontroll och som ett verktyg för enskilda lyfts fram i både förarbeten till dataskyddslagen och i en faktrapromemoria avseende kommissionens förslag till förfaranderegler för GDPR av Regeringskansliet. Där har framförts att en alltför stor betoning på tillsynens individualiserade sida kan motverka tillsynsmyndigheters självständighet och möjlighet att prioritera sina resurser.¹²⁸ De registrerades intresse av att bevaka sina rättigheter kan naturligen skilja sig från dataskyddsmyndighetens analys av var utredningsresurser gör störst nytta.¹²⁹

Frågan är alltså om EU-rättens tradition att stödja enskilda intressenters strävanden att nå sina rättigheter, som ett verktyg att öka EU-rättens genomslag, kan rubba balansen i svensk tillsynstradition och i Imys arbete. Som diskuterats i avsnitt 3.3, 3.4 och 4.3 ovan har klagomålsmekanismen i GDPR under senare utrustats med flera tillägg som stärker anmälares ställning, såväl genom praxis, kommissionens intresse för det svenska genomförandet av GDPR, som i EU-lagstiftarens kommande förordning för att underlätta gränsöverskridande handläggning av tillsynsärenden.

Det finns således faktorer som talar för att utvecklingen får återverkningar på Imys arbete, så att tillsynsverksamheten i större utsträckning fungerar som ett verktyg för enskilda att få sina rättigheter tillgodosedda. Det förutsätter dock att anmälare faktiskt utnyttjar de förstärkta verktygen i en större

¹²⁷ GDPR Enforcement Regulation, final compromise text (n. 10).

¹²⁸ Prop. 2017/18:105, s. 164; Regeringskansliets faktrapromemoria, (n. 119), s. 5.

¹²⁹ Jämför Sabo (n. 89) s. 629.

omfattning samt att samarbetet mellan dataskyddsmyndigheter i gränsöverskridande ärenden fungerar mer effektivt än nu, något som ännu återstår att se.

Utvecklingen kan eventuellt också komma att förstärkas genom EU:s satsningar på att reglera den digitala ekonomin. I EU:s strategi för data har GDPR identifierats som ett verktyg att möjliggöra den digitala ekonomins utveckling, genom att fungera som ”en stabil ram för digitalt förtroende”, vilket kan antas öka förväntningarna på att GDPR genomförs effektivt och rättssäkert.¹³⁰

Den andra följdfrågan som ställts är om dataskyddsrätten kan driva på en utveckling mot tillsyn som ett verktyg för enskilda att driva igenom sin rätt även inom andra rättsområden. GDPR:s växande ställning kan tyda på en sådan utveckling. Även kommissionens uttalande om den nya förordningen om förfaranderegler för GDPR inte innehåller några nya krav på medlemsstaterna, utan de gemensamma handläggningsreglerna kodifierar enbart vad som redan gäller enligt rättighetsstadgan kan ges en sådan tolkning.¹³¹ I så fall skulle motsvarande krav kunna ställas på tillsynsmyndigheter inom andra rättsområden, att tillförsäkra anmälare och klaganden dessa rättigheter på ett likartat sätt.

Två omständigheter talar emot en sådan utveckling, i vart fall på kort sikt. För det första, frågan om enskildas ställning beror i hög utsträckning på det aktuella rättsområdets natur, och rätten till skydd för personuppgifter är en utpräglad personanknuten rättighet.¹³² Principen om god förvaltning i artikel 41 i rättighetsstadgan garanterar att ”var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid”, varvid den närmare avgränsningen av ”sina angelägenheter” avgör rättighetens räckvidd. Det är knappast givet att den status som anmälare har inom EU:s dataskyddsrätt är generaliserbar och skulle kunna överföras på exempelvis anmälare inom finansmarknadsrätten. För det andra, artikel 41 i rättighetsstadgan är knappast så konkretiserad som kommissionen synes mena, vare sig på EU-nivå eller i regler som riktar sig till nationella myndigheter som genomför EU-rätten.¹³³ Vid EU-domstolens prövning av principen på natio-

¹³⁰ En EU-strategi för data (n. 71) s. 1, 4; se vidare Reichel 2025 (n. 15), 191–194.

¹³¹ Kommissionens förslag till förfaranderegler under GDPR (n. 10), s. 6.

¹³² Jämför Asplund (n. 2) 382, som konstaterar att ”den enskildes ställning i individnära tillsyn påverkas av hur lagstiftningen har definierat tillsynens syfte, form och funktion”.

¹³³ Hervig H.C.H Hofmann, m.fl. The General Principles of EU Administrative Law—An In-depth Analysis [2015] *Revista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario* 1 425–1 426;

nell nivå lämnas i allmänhet ett stort utrymme för medlemsstaterna att tolka reglerna i ljuset av nationella traditioner.¹³⁴

Däremot är det troligt att EU-rätten kommer att fortsätta att påverkas tillsynsmyndigheternas verksamhet på längre sikt. EU-rätten reglerar speciell förvaltningsrätt i allt högre omfattning och som Hofmann, Rowe och Türk redovisat finns en tydlig trend mot att EU-rätten i ökad omfattning också begränsar det skönmässiga utrymmet vid tolkning och tillämpning av EU-rätten för nationella tjänstemän.¹³⁵ En sådan utveckling påverkar de mest centrala delarna av det förvaltningsrättsliga beslutsfattandet. Därutöver har EU inom bankunionen, där Sverige som icke-euroland för visso inte deltar fullt ut, samt inom regleringen av pengatvätt infört mekanismer för direkt tillsyn, där EU-myndigheter utövar tillsyn över nationella tillsynsobjekt direkt.¹³⁶ För att berörda enskildas rätt till god förvaltning och effektiva rättsmedel inte ska undergrävas kan gemensamma regler för enskildas ställning i tillsynsärenden i förlängningen bli nödvändiga.

Mark Clement, Breach of the Right to Good Administration: So What? [2018] ELTE Law Journal 19, 22; Ton Duijkersloot, Consequences of the Violation by Administrative Authorities of the Right to be Heard under EU Law: The Case MG and NR (2014) Review of European Administrative Law Vol. 7, Nr 1, 81–96.

¹³⁴ Reichel och Wenander (n. 25), 63. Praxis är dock inte entydig, jämför C-383/13 ppu *M. G. och N. R.* EU:C:2013:533, punkt 40; C-46/16 *Valsts* EU:C:2017:839, punkt 46.

¹³⁵ Herwig CH Hofmann, Gerard C Rowe and Alexander H Türk, 'Synthesis and Assessment' in *Specialized Administrative Law of the European Union, a Sectoral Review* (OUP 2018) 639.

¹³⁶ Se härom Argyro Karagianni och Laura Wissink, European banking union och Christy Ann Petit, Anti-money laundering, båda i Miroslava Scholten (red.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law*, Edgar Elgars 2023.