

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE

14/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om  
ändring av lagen om polisens personregister**

*Till Förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 1 april 1998 proposition 22/1998 rd med förslag till lag om ändring av lagen om polisens personregister till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- dataadministrationschef Aulis Gerlander, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Leena Vettenranta, justitieministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Timo Konstari
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om polisens personregister med anledning av att Finland kommer att ansluta sig till Schengenkonventionen. Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

I motiveringen till lagstiftningsordningen ingår en redogörelse för de bestämmelser i Schengenkonventionen som är relevanta för lagförslaget. När man beaktar det viktiga samhälleliga behov som ligger bakom registreringen och de

stränga villkor som utgående från Schengenkonventionen, datasekretesskonventionen och datasekretessrekommendationen angetts i lagförslaget för inhämtande, registrering och användning av uppgifter om någon person, är förslaget inte problematiskt med tanke på 8 § regeringsformen, påpekas det i motiveringen. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i ärendet.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Skyddet för personuppgifter som en grundläggande rättighet*

Propositionens statsförfattningsrättsliga relevans är förankrad i 8 § 1 mom. regeringsformen. Där sägs det att: "Envars privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Om skydd för personuppgifter stadgas närmare i lag." Enligt propositionen om en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisar stadgandet "till behovet att genom lagstiftning trygga individens rättsskydd och skydd för privatlivet i behandlingen, registreringen och användningen av personuppgifter" (RP 309/1993 rd, s. 57).

Bestämmelsen om att skyddet för personuppgifter skall vara lagfäst förutsätter, helt i linje med syftet med de reviderade fri- och rättigheterna, att lagstiftaren stadgar om den behöriga rättigheten men att detaljerna i regleringen är beroende av lagstiftarens prövning (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II). En bestämmelse av detta slag gällande grundläggande fri- och rättigheter binder lagstiftarens prövningsrätt visavi innehållet i mindre grad än en bestämmelse med regleringsförbehåll, där den grundläggande rättighetens existens konstateras vara beroende av vad som bestäms i lag. Lagstiftarens handlingsfrihet begränsas dock av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i det privatliv som i princip skyddas i samma moment.

Strax efter att de reviderade fri- och rättigheterna hade trätt i kraft bedömde utskottet 8 § 1 mom. regeringsformen i ett utlåtande om ett lagförslag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten (GrUU 8/1995 rd). Helt generellt framhöll utskottet vikten av att detaljbestämmelserna i lagen är exakta (se även GrUU 26/1996 rd samt 7, 28 och 29/1997 rd). Utskottet konstaterade särskilt att kravet i 8 § 1 mom. på reglering i lag också gäller förvaringstiderna för uppgifter i personregister. Samma ståndpunkt gav utskottet uttryck för i sitt utlåtande 7/1997 rd.

Till de frågor som utifrån bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter i 8 § 1 mom. regeringsformen gällande skydd för personer absolut bör regleras hör åtminstone syftet med re-

gistreringen, de registrerade personuppgifternas innehåll, ändamålen för vilka uppgifterna får användas inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och deras förvaringstider samt den registrerades rättsskydd. Detsamma gäller i vilken utsträckning dessa omständigheter skall regleras och hur ingående på lagnivå.

#### *Schengens informationssystem och det nationella personregistret*

Lagförslaget grundar sig på att Finland ansluter sig till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (RP 20/1998 rd) och därigenom går med i Schengens informationssystem. Schengens informationssystem består av centralregistret, det vill säga den tekniska stödfunktionen i Strasbourg och ett nationellt register i varje medlemsstat. Varje nationell enhets dataregister skall innehålla uppgifter som är identiska med uppgifterna i de dataregister som finns vid de övriga avtalsparternas nationella enheter. Detta skall åstadkommas med hjälp av den tekniska stödfunktionen. När uppgifter förs in i det nationella registret registreras de samtidigt också i centralregistret. Medlemsstaternas behöriga myndigheter kan söka och ta fram uppgifter i registret genom tekniska anslutningar. Uppgifterna administreras utifrån den så kallade ägarprincipen. Detta betyder att bara den stat som ursprungligen fört in en uppgift i systemet får ändra eller radera uppgiften i registret.

På grund av Finlands anslutning till Schengenkonventionen krävs det en lag för att inrätta den nationella enheten i informationssystemet och för att reglera överlåtelsen av uppgifter till den centrala databasen i Schengens informationssystem och till behöriga nationella Schengenmyndigheter. Den centrala databasen är ett personregister avsett för de behöriga myndigheterna i Schengenstaterna. För att bevara allmän ordning och säkerhet, inbegripet statens säkerhet, eller för att tillämpa Schengenkonventionens bestämmelser om personers rörlighet får behöriga Schengenmyndigheter inhämta och överlåta för registrering och för vidareöverlåtelse till Scheng-

enstaternas nationella enheter uppgifter enligt artiklarna 94—100 i Schengenkonventionen.

Enligt förslaget kommer polisen att förfoga över ett nytt personregister, Schengens nationella informationssystem, med delregistren Schengenregistret för förfrågningar och Schengenregistret för registreringar. Schengenregistret för förfrågningar är vår nationella enhet av den centrala databasen i Schengens informationssystem. Uppgifterna kommer från den centrala databasen och är identiska med uppgifterna där. Finlands behöriga Schengenmyndigheter får för Schengenregistret för registreringar inhämta och där införa uppgifter som behövs för ändamål angivna i artiklarna 95—100 i Schengenkonventionen. Dessa myndigheter överför till den centrala databasen i Schengens informationssystem de uppgifter de önskar att skall bli registrerade där. Till central-kriminalpolisen hör att kontrollera uppgifternas kvalitet och laglighet samt överföra dem, vid behov omarbetade, för registrering i den centrala databasen. Registret för registreringar är ett sådant personregister för polisen som inrättas oberoende av Schengenkonventionen.

### *Registrering av personuppgifter*

Registreringens syfte har att göra med det faktum att kontrollerna vid de gemensamma gränserna kommer att avskaffas för att möjliggöra fri rörlighet för personer och varor. Den logiska och ofrånkomliga konsekvensen av den eftersträvade rörelsefriheten är att informationsutbytet mellan Schengenstaternas myndigheter måste intensifieras. Genom registreringen av personuppgifter avser man att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inbegripet statens säkerhet, samt minska de säkerhetsrisker och andra olägenheter som följer av att personer fritt får röra sig inom Schengenområdet. Registreringen är följaktligen förenad med ett viktigt samhälleligt behov. Med hänsyn till 8 § 1 mom. regeringsformen är det godtagbart att registreringen kopplas samman med syften av denna typ och berättigar att sätta upp ett nationellt personregister, menar utskottet.

Artiklarna 94—100 i Schengenkonventionen (lagförslagets 3 b § 2 mom.) anger vilka personuppgifter som får registreras. Dessa uppgifter är

till övervägande del känsliga på ett eller annat sätt, exempelvis när det gäller domar i brottmål och misstankar om brott. Enligt föreslagna 11 § 3 mom. är det inte tillåtet att inhämta och registrera vissa känsliga uppgifter. Registeruppgifterna har enligt utskottets uppfattning begränsats så att regleringen hålls inom den prövning marginal som lagstiftaren har enligt 8 § 1 mom. regeringsformen.

Uppgifter lämnas ut via Schengens informationssystem till behöriga myndigheter i andra Schengenstater, men också genom polisens förmedling från förfrågningsregistret till andra behöriga nationella Schengenmyndigheter. Polisen får använda uppgifter även för andra ändamål än det för vilket uppgifterna har inhämtats och registrerats, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten eller av allvarliga orsaker i anslutning till statens säkerhet eller för att hindra ett allvarligt brott (22 § 2 mom.). Samma kriterier kommer i fråga när polisen skall lämna uppgifter till behöriga nationella Schengenmyndigheter för andra ändamål än det för vilket uppgifterna har inhämtats och registrerats (19 § 3 mom.). I bägge fallen krävs det ytterligare att den Schengenstats behöriga myndighet som har överfört uppgifterna till den centrala databasen i Schengens informationssystem i förväg har gett sitt samtycke till detta. En på så sätt reglerad användning av registeruppgifter är acceptabel från grundlagssynpunkt i och med att det rör sig om ett vitalt allmänt intresse som bör tryggas.

Bestämmelser om utplåning av uppgifter ur den centrala databasen i Schengens informationssystem och ur Schengens nationella informationssystem ingår i föreslagna 24 e §. Regleringen är detaljerad och uppfyller kravet i 8 § regeringsformen på bestämmelser i lag. Utskottet noterar dock att regeringen i sitt lagförslag, utan närmare motivering, gått in för Schengenkonventionens maximala bevaringstider för samtliga uppgiftskategorier.

### *Den registrerades rättsskydd*

I föreslagna 15 § 1 mom. och 16 b § om rätt till insyn ingår vissa regleringar som påverkar den registrerades rättsskydd. Det första lagrummet

gäller Schengens nationella informationssystem, där rätten till insyn förvägras i fall som avses i artikel 109.2 i Schengenkonventionen. Men också då kan dataombudsmannen med stöd av gällande 2 mom. på begäran av den registrerade kontrollera att uppgifterna är lagenliga. Ett vitalt samhälleligt intresse talar för en i konventionen förankrad begränsning av rätten till insyn.

Enligt Schengenkonventionen hör en enskild persons rättighet att få tillträde till de uppgifter som finns registrerade om honom i Schengens informationssystem under lagen hos den avtalspart som han vänder sig till. Rätten till insyn i fråga om den centrala databasen i Schengens informationssystem utövas enligt lagförslaget genom den gemensamma tillsynsmyndighet som bildats för att utöva tillsyn över den tekniska stödfunktionen, som för sin del ser till att informationssystemet fungerar. Tillsynsmyndighetens beslut kan inte överklagas. I föreslagna 16 b § sägs att var och en har rätt att begära att den gemensamma tillsynsmyndigheten kontrollerar att hans personuppgifter inhämtas, registreras, behandlas och används på ett lagligt och riktigt sätt. Begäran ställs till dataombudsmannen eller till polisen, som bör överföra den till dataombudsmannen. Schengenkonventionen saknar bestämmelser om den gemensamma tillsynsmyndighetens oavhängighet (jfr GrUU 28/1997 rd). Den kännetecknas dock av en ställning av detta slag, något som en separat och självständig ställ-

ning i förhållande till Schengens organisation borgar för (RP 20/1998 rd, s. 15/I och 69/II). Verkställande kommittén har följaktligen inga befogenheter att styra tillsynsmyndighetens verksamhet.

Som utskottet ser det är rättsskyddet betryggande ordnat i förslaget med hänsyn till både 8 § 1 mom. regeringsformen och 16 §.

#### *Generell bedömning av regleringen*

Den i lagförslaget ingående regleringen av personuppgiftsregistreringen på lagnivå är enligt utskottet som helhet sett heltäckande och tillräckligt detaljerad. I anknytning härtill påpekar utskottet att det i propositionen om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om nivån för skyddet av personuppgifter hänvisades till en konvention antagen av Europarådet om skydd för individen vid automatisk databehandling av personuppgifter (den så kallade datasekretesskonventionen). Tillräckliga garantier med avseende på detta ges i artikel 117 i Schengenkonventionen. Dessutom är artikel 118 relevant.

#### *Utlåtande*

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.*

Helsingfors den 13 maj 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Anneli Jäätteenmäki /cent  
Marjut Kaarilahti /saml  
Juha Korkeaoja /cent

Heikki Koskinen /saml  
Osmo Kurola /saml  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /vgr  
Maija-Liisa Veteläinen /cent.