

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om erhållande, utlämnande och hemlighållande av uppgifter inom den privata, den statliga och den kommunala sektorns pensionssystem samt ändring av vissa andra bestämmelser i lag

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 februari 2002 en proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om erhållande, utlämnande och hemlighållande av uppgifter inom den privata, den statliga och den kommunala sektorns pensionssystem samt ändring av vissa andra bestämmelser i lag (RP 8/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Maritta Hirvi, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitiedepartementet
- professor Timo Konstari
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat, chefsforskare Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i bestämmelserna om utlämnande, erhållande och hemlighållande av uppgifter i lagarna om pensionssystemen inom den privata, den statliga och den kommunala sektorn. Reglerna förtydligas och harmoniseras. Samtidigt har bestämmelserna i Europeiska gemenskapernas råds direktiv om skydd av den personliga integriteten vid hantering av personuppgifter och om dessa uppgifters fria rörlighet, den nya grundlagen, personupp-

giftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa. En del av lagarna avses gälla bara fram till utgången av 2003 eftersom de måste ses över på grund av vissa redan stadfästa lagar som träder i kraft den 1 januari 2004.

I avsnittet om lagstiftningsordning sägs att bestämmelserna i 10 § grundlagen om skydd för privatlivet har beaktats i lagförslagen. Också

80 § grundlagen har vägts in. De föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsord-

ning, anser regeringen. Regeringen anser dock att utlåtande av grundlagsutskottet bör inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Erhållande och utlämnande av uppgifter

Flera punkter i lagförslagen gäller samma saker som utskottet yttrade sig om i sitt utlåtande GrUU 14/2002 rd. Därför anför utskottet följande anmärkningar med hänvisning till det tidigare utlåtandet:

— I det första lagförslaget måste 17 a § 1 mom. 1 punkten ändras för att rätten till insyn bara skall gälla nödvändiga uppgifter också vid verkställigheten av uppdrag som avses i punkten. Detta är ett villkor för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 14/2002 rd, s. 3—4). Samma anmärkning med hänvisning till lagstiftningsordningen gäller också 26 § 1 mom. 1 punkten i det elfte lagförslaget och 12 § 1 mom. 1 punkten i det fjortonde lagförslaget.

— I anknytning till anmärkningen ovan påpekar utskottet att rätten till insyn enligt 17 § 2 mom. i det första lagförslaget ger mycket stort utrymme för utlämnande av uppgifter som arbetsgivaren har tillgång till. Därför måste slutet av momentet ändras till att rätten att få uppgifter "vid verkställigheten av uppdrag enligt denna lag" begränsas till nödvändiga uppgifter. Detta är ett villkor för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Också efter en precisering är formuleringen "alla de uppgifter ... som kan erhållas av arbetsgivaren" onödigt diffus. Samma anmärkningar gäller också 26 b § 2 mom. i det elfte lagförslaget och 12 b § 2 mom. i det fjortonde lagförslaget.

— När det gäller de uppgifter om en arbetstagers hälsa som avses i 17 a § 1 mom. 2 punkten i det första lagförslaget, 26 § 1 mom. 2 punkten i det elfte lagförslaget och 12 § 1 mom. 2 punkten i det fjortonde lagförslaget bör utgångspunkten vara att personen själv lämnar uppgifterna eller har gett sitt samtycke till att uppgif-

terna lämnas ut (GrUU 14/2002 rd, s. 4, första spalten).

— I det första lagförslaget bör 17 f § 1 mom. 4 punkten preciseras så att uppgifter inte får lämnas ut, om datasekretessen i tredje land inte uppfyller minimikraven på en adekvat skyddsnivå (GrUU 14/2002 rd, s. 5, första spalten). — Samma anmärkningar gäller 26 d § 1 mom. 1 punkten i det elfte lagförslaget och 12 d § 1 mom. 1 punkten i det fjortonde lagförslaget.

— I 17 f § 1 mom. 6 punkten i det första lagförslaget måste myndigheten preciseras. Dessutom talas det i motiveringen till propositionen om möjligheten att kombinera uppgifter. Detta bör tas in i lagtexten (GrUU 14/2002 rd, s. 5). — Samma anmärkningar gäller 26 d § 1 mom. 4 punkten i det elfte lagförslaget och 12 d § 1 mom. 4 punkten i det fjortonde lagförslaget.

— I 17 j § i det första lagförslaget kan begränsningen beträffande beslutsfattande lämpligen strykas, om uppgifter kan lämnas ut också för andra syften. För den enskilde är det dock viktigt att han eller hon blir informerad om för vilka syften uppgifterna kan användas (GrUU 14/2002 rd, s. 2—3). — Samma anmärkningar gäller 26 f § i det elfte lagförslaget och 12 g § i det fjortonde lagförslaget.

Den enskildes skyldighet att underrätta pensionsanstalten

Pensionstagares skyldighet att underrätta pensionsanstalten. I 17 b § 2 och 3 mom. i det första lagförslaget finns bestämmelser om pensionstagarens skyldighet att underrätta pensionsanstalten om vissa förändringar. Med stöd av 2 mom. har pensionstagaren en generell skyldighet att underrätta pensionsanstalten om förändringar i sitt hälsotillstånd, sina arbetsinkomster, sina familjeförhållanden och övriga faktorer som inverkar på hans eller hennes rätt att få pen-

sion eller på pensionsbeloppet. Skyldigheten är mycket generell formulerad utan tydliga avgränsningar. Den gäller uppgifter om den enskilda som är viktiga med avseende på skyddet av privatlivet. I 3 mom. föreskrivs att pensionsanstalten av pensionstagaren har rätt att kräva information om omständigheter som påverkar pensionens belopp och en utredning över att pensionstagaren fortfarande uppfyller villkoren för pension.

Pensionstagare kan i och för sig påföras denna typ av anmälningsplikt när det gäller ändringar i anmälningspliktiga uppgifter, som på grund av lagbestämmelser är nödvändiga för att pensionsanstalten skall kunna bedöma om en sökande har rätt till pension och vad rätten i så fall innebär. I detta fall finns det således en godtagbar orsak till att begränsa skyddet för privatlivet.

Den föreslagna anmälningsplikten medför problem med avseende på kravet på exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet. I 2 mom. är anmälningsplikten så allmänt formulerad att en enskild pensionstagare inte kan veta i vilka fall han eller hon är skyldig att på eget initiativ lämna uppgifter. Med avseende på proportionalitetsprincipen är det av betydelse att skyldigheten i 2 och 3 mom. i själva verket gäller samma saker och överlappar varandra, trots att bestämmelsen gäller pensionstagarens anmälningsplikt å ena sidan och pensionsanstaltens rätt att kräva uppgifter å andra sidan. Däremot lägger bestämmelserna över huvud taget inte fast vad som hör till pensionsanstalten och vad som hör till pensionstagaren att anmäla eller utreda. Därför står regleringen inte i rätt proportion till sitt mål på grundval av kopplingarna till de grundläggande fri- och rättigheterna.

För att lagförslaget skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning måste det i 2 och 3 mom. preciseras närmare, vilka ändringar i omständigheterna pensionstagaren på eget initiativ är skyldig att anmäla. Dessutom måste det framgå exakt vid vilken typ av omständigheter pensionsanstalten har rätt att kräva information av pensionstagaren. I denna gränsdragning bör det särskilt övervägas om det är naturligast att pensionstagaren förutsätts anmäla en sak på eget ini-

tiativ eller om det vore lämpligare att pensionsanstalten till exempel med jämna mellanrum anmodar pensionstagaren att lämna information, om den är nödvändig för att avgöra någon fråga. — Samma anmärkning gäller 26 a § 2 och 3 mom. i det elfte lagförslaget och 12 a § 2 och 3 mom i det fjortonde lagförslaget. I motsats till det första lagförslaget innehåller dessa lagrum inget bemyndigande att utfärda förordning.

Företagares informationsskyldighet. I 17 § i det fjärde lagförslaget föreslås i det nya 5 mom. att företagare skall vara skyldiga att lämna information till pensionsanstalten. Med avseende på kravet i 80 § grundlagen att det genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter är momentet alltför diffust formulerat, med undantag för uppgifterna om inledande av företagarens verksamhet. Bestämmelserna bygger på att företagare är skyldiga att lämna information om faktiska förändringar som kan påverka vissa lagstadgade omständigheter. Förslaget måste vara exaktare och ange vilken typ av förändringar i företagarens verksamhet kan ha den effekten och därför måste anmälas till pensionsanstalten. Detta är en förutsättning för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 6 mom. är en företagare skyldig att på begäran av pensionsanstalten lämna uppgifter som inverkar på skötseln av försäkringen och på arbetsinkomsten. Också denna bestämmelse är alltför diffus med avseende på 80 § grundlagen. Lagtexten säger till exempel inte ut vilken typ av arbetsinkomst bestämmelsen gäller. Momentet måste preciseras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Samma anmärkningar gäller också 19 a § i det femte lagförslaget.

Pensionsnämnden

Sammansättning. Med stöd av 20 § lagen om pension för arbetstagare finns det en pensionsnämnd för besvärörförfarandet och den är knuten till Pensionsskyddscentralen. Pensionsnämnden är enligt grundlagsutskottets uppfattning en besvärinstans som berörs av principen i 98 § 3

mom. grundlagen (jfr RP 1/1998 rd, s. 156, andra spalten) och följaktligen skall föreskrivas i lag. I sin verksamhet måste nämnden uppfylla de krav på garantier för en rättvis rättegång som finns inskrivna i 21 § 2 mom. grundlagen (jfr GrUU 14/2000 rd, s. 3, andra spalten). — I 23 a § lagen om statens pensioner föreskrivs om statens pensionsnämnd och i 7 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare om pensionsnämnden i anknytning till kommunala pensionsanstalter.

I 20 § 1 mom. lagen om pension för arbetstagare sägs att pensionsnämnden har en ordförande och minst åtta andra medlemmar. Av dessa skall fyra utnännas på förslag av intresseorganisationerna. Att ett besvärorgan är knutet till intresseorganisationer på detta sätt strider inte mot oavhängighetskravet i 21 § 1 mom. grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 78, första spalten, GrUU 37/1997 rd, s. 3 och GrUU 35/2001 rd, s. 2—3). Utskottet påpekar att lagen visserligen tillåter att den relativa andelen medlemmar från intresseorganisationer ökar men att detta inte vore förenligt med oavhängighetskravet i grundlagen. I sista hand är det mest väsentliga med avseende på rätten enligt 21 § 1 mom. grundlagen att beslut av pensionsanstalten med stöd av 21 § 2 mom. vanligen kan överklagas hos försäkringsdomstolen.

Enligt det nya 4 mom. i 20 § i det första lagförslaget bestäms det närmare genom förordning av statsrådet om pensionsnämndens sammansättning och handläggningen av ärenden i pensionsnämnden. I motiveringen nämns att dessa frågor redan är reglerade i förordningen om pension för arbetstagare. I den gällande förordningen finns bestämmelser om bl.a. utnämning av vice ordförande och personliga suppleanter för sju medlemmar, pensionsnämndens arbete divisionsvis och beslutförhet i den division som behandlar överklaganden. Dessa frågor har ett så nära samband med besvärinstansens verksamhet att de utan tvivel också har ett samband med hur kravet på rättvis rättegång uppfylls, påpekar grundlagsutskottet. Enligt 21 § 2 mom. grundlagen skall det föreskrivas om garantier för en rättvis rättegång genom lag. Därför kan det inte fö-

reskrivas om dessa frågor genom förordning med stöd av det föreslagna bemyndigandet. Det räcker inte med att frågorna regleras genom förordning som läget är nu, utan lagförslaget måste kompletteras på denna punkt. — Denna omständighet måste också beaktas i tolkningen av bemyndigandebestämmelsen i det gällande 23 a § 7 mom. lagen om statens pensioner.

Muntlig förhandling. Med hänvisning till kriterierna i 21 § 2 mom. grundlagen (GrUU 14/2002 rd, andra spalten) bör 20 § 2 mom. i det första lagförslaget formuleras om på följande sätt: "... som bestäms i 37 § förvaltningsprocesslagen. Vid muntlig förhandling tillämpas lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984). Muntlig förhandling skall ske inom stängda dörrar om ett ärende är belagt med tystnadsplikt eller om pensionsnämnden bestämmer att ett ärende skall behandlas inom stängda dörrar, när offentlig behandling kunde medföra särskild olägenhet för en part". — Samma anmärkning gäller 23 a § 4 mom. i det elfte lagförslaget och 7 § 6 mom. i det fjortonde lagförslaget.

Arbetsordning. Enligt 20 § 4 mom. i det första lagförslaget fastställer social- och hälsovårdsministeriet pensionsnämndens förordning "på det sätt som närmare anges genom förordning av statsrådet". Det är oklart vad det skall anges genom förordning av statsrådet om sättet att fastställa arbetsordningen. Överlag förefaller det osannolikt att bestämmelsen är nödvändig i paragrafen. Men det är befogat att ministeriet fastställer arbetsordningen för en pensionsnämnd som inte ingår i myndighetsapparaten. En arbetsordning kan fastställas genom ett beslut av ministeriet eftersom en arbetsordning explicit bara kan innefatta interna bestämmelser om nämnden.

Övriga omständigheter

Teknisk anslutning. I 17 i § i det första lagförslaget föreskrivs om möjligheten att öppna en teknisk anslutning. Förslaget måste kompletteras med bestämmelser om att den som begär uppgifter innan den tekniska anslutningen öppnas kan

visa att uppgifterna är skyddade på behörigt sätt (GrUU 14/2002 rd, s. 5—6). — Samma anmärkning gäller 26 e § i det elfte lagförslaget och 12 e § i det fjortonde lagförslaget.

Villkor för vidareutlämnande av uppgifter. I 17 f § 4 mom. i det första lagförslaget föreskrivs om villkoren för att uppgifter får lämnas ut (se också 17 i § 3 mom.). Av motiveringen till propositionen framgår det att pensionsskyddscentralen och den pensionsanstalt som lämnar ut uppgifter kommer överens om villkoren och att överenskommelsen avser villkoren för att uppgifter får ges vidare. Syftet med bestämmelsen är att ytterligare strama åt bestämmelserna om villkoren för att ge uppgifter vidare. Befogenheten att lämna ut uppgifter skall således inte grunda sig på en överenskommelse. Tolkat på detta sätt är förslaget oproblematiskt i konstitutionellt hänseende. Det bör lämpligen framgå av lagen vilken typ av frågor parterna kan komma överens om. — Liknande bestämmelser ingår i 26 d § 2 mom. i det elfte lagförslaget och i 12 d § 2 mom. i det fjortonde lagförslaget.

Förhöjd försäkringspremie. Den sista meningen i 17 § 1 mom. i det första lagförslaget ger pensionsanstalten rätt att påföra arbetsgivaren en förhöjd försäkringspremie enligt uppskattning, till högst det dubbla beloppet. Premien får höjas om arbetsgivaren underlåter att lämna nödvändiga uppgifter eller lämnar in uppgifterna för sent. I konstitutionellt hänseende finns det ingenting att anmärka mot sanktioner av detta slag i den givna situationen.

Problemet med bestämmelsen är att pensionsanstalten har fri prövningsrätt att bestämma beloppet för den förhöjda premien. Detta är problematiskt i all synnerhet som befogenheten inte preciseras utan kan gälla all underlåtenhet att lämna uppgifter. Det är dock klart att proportionalitetsprincipen måste tillämpas på bestämmelsen. Dessutom påpekar utskottet att 10 § 4 mom. i det andra lagförslaget har tydligare kriterier för förhöjda försäkringspremier än lagrummet i det första lagförslaget. Men också i det andra lagförslaget är det oklart av vilken anled-

ning och med vilka konsekvenser den förhöjda försäkringspremien slås fast på grundval av utredning till arbetspensionskassan eller med stöd av en bedömning, om ingen utredning finns. Formuleringen i 8 § 1 mom. i det tredje lagförslaget skiljer sig från det andra lagförslaget på den punkten att det där talas om "kompletterande utredning" som pensionskassan inhämtar. Med hänvisning till detta föreslår utskottet en lämpligare formulering: "... kan pensionsanstalten påföra arbetsgivaren en förhöjd försäkringspremie, som skall vara skäligen och får vara förhöjd till högst dubbelt belopp."

Anmärkningarna ovan gäller också 26 b § 1 mom. i det elfte lagförslaget och 12 b § 1 mom. i det fjortonde lagförslaget. Av dessa lagrum framgår det också att statskontoret eller den kommunala pensionsanstalten åtminstone beslutar om hur uppgifter skall anmälas och vid vilken tidpunkt. Däremot har lagtexterna inget explicit bemyndigande. Lagarna måste kompletteras med bemyndigandebestämmelser, anser grundlagsutskottet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslagen 1, 4, 5, 11 och 14 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till

- 17 § 2 mom., 17 a § 1 mom. 1 punkten och 17 b § 2 och 3 mom. i det första lagförslaget

- 17 § 5 och 6 mom. i det fjärde lagförslaget

- 19 a § i det femte lagförslaget

- 26 § 1 mom. 1 punkten, 26 a § 2 och 3 mom. och 26 b § 2 mom. i det elfte lagförslaget och

- 12 § 1 mom. 1 punkten, 12 a § 2 och 3 mom. och 12 b § 2 mom. i det fjortonde lagförslaget

GrUU 15/2002 rd — RP 8/2002 rd

beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 19 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.