

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2008 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om undersökning kring de händelser i Jokela skol- center som ledde till dödsfall

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 22 maj 2008 en proposition med förslag till lag om undersökning kring de händelser i Jokela skolcenter som ledde till dödsfall (RP 51/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— professor Teuvo Pohjolainen.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om undersökning kring de händelser i Jokela skolcenter som ledde till dödsfall. Lagens tillämpningsområde ska vara avgränsat och bara gälla undersökning av det blodsdåd som den 7 november 2007 inträffade i skolcentret i Jokela.

Händelsen ska undersökas av en undersökningskommission. Syftet med undersökningen är att reda ut hur man ska kunna förebygga likartade händelser och avvärja skador som de medför. Kommissionen ska för det första reda ut händelseförloppet och myndigheternas och andra aktörers åtgärder samt följderna av händelserna. Dessutom ska den granska elevvårdens samt social- och hälso-tjänsternas och skolväsendets verksamhet i deras förebyggande arbete

samt social- och hälsovårdens, polisens, räddningsväsendets och skolväsendets beredskap för exceptionella händelser vid läroinrättningarna. Särskilda frågor som därutöver ska granskas är förfarandet då vapenlicenser beviljas och massmediernas verksamhet i samband med händelserna. Också psykosociala faktorer som har samband med händelserna och som kommit fram i motsvarande fall kommer att redas ut, likaså vilken inverkan massmedier, internet och dataspel eventuellt har haft.

I lagen ska det ingå bestämmelser om tillsättande av en undersökningskommission, om utförande av undersökningen och om den undersökningsrapport som kommissionen ska lämna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen bestämmelserna om rätten att få uppgifter och om en undersökningsrapport med avseende på 10 § i grundlagen, som föreskriver om

skydd för privatliv, personuppgifter och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. På grund av 10 § 3 mom. anser regeringen att grundlagsutskottet bör yttra sig i frågan.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Lagförslaget gäller undersökning av isolerad, mycket allvarlig händelse, skottintermezzot på Jokela skolcenter 2007. Undersökningen ska också bedöma hur liknande händelser i framtiden ska kunna förebyggas och skador undvikas. Den jämföras med undersökning av olycksfall enligt lagen om undersökning av olyckor. Det har emellertid inte gått att tillsätta någon undersökningskommission enligt lagen eftersom händelsen i Jokela inte var en olycka utan ett brott.

#### *Utgångspunkt för bedömningen*

I den konstitutionella bedömningen av lagförslaget måste man beakta att undersökningen i första hand gäller en person som inte längre är vid liv. Avlidna personer är i princip inte subjekt för de grundläggande fri- och rättigheterna i vår lagstiftning. Men bestämmelsen om människovärdets okränkbarhet i 1 § 2 mom. i grundlagen har en vidare tillämpning än bara behandlingen av levande människoindivider (GrUU 71/2002 rd). Följaktligen är regleringen om avlidna personer inte helt utan betydelse för deras rätt till skydd för privatlivet. I vilket fall som helst är det en viktigare fråga att undersökningen kan innebära begränsningar i skyddet för andra personers privatliv och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Bestämmelserna måste därför bedömas med avseende på de generella och särskilda villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

#### *Undersökningskommissionens rätt att få uppgifter*

*Skyddet för privatliv och personuppgifter.* Kommissionen har enligt 7 § 1 mom. utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter få uppgifter som behövs för undersökningens syfte om förundersökningsmaterialet, vissa myndigheters agerande i samband med händelserna och deras beredskap för exceptionella situationer på läroanstalter, om de behövs för undersökningens syfte. Informationen kan, enligt propositionen, innehålla sekretessbelagda personuppgifter.

Enligt 2 mom. i samma paragraf har kommissionen utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att få uppgifter om gärningsmannens hälsotillstånd och hans personliga förhållanden för att kunna ta reda på vilka psykosociala faktorer som har samband med händelserna och om massmedier, internet och dataspel har haft någon inverkan. Rätten begränsas av 2 § 3 mom. där det sägs att omständigheter som har samband med gärningsmannen bara reds ut i den grad som det är nödvändigt för att skaffa information i syfte att förebygga liknande våldsdåd.

Förslaget är av betydelse med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen som skyddar privatlivet. I samma moment sägs det att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagen tillåter att skyddet för privatlivet i någon mån begränsas och att begränsningar i skyddet för personuppgifter införs genom en vanlig lag, förutsatt att lagen på behörigt sätt tar hänsyn till de krav som vanligen hänger samman med begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 23/2006 rd).

Grundlagsutskottet har bedömt myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 23/2006 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter har enligt utskottet kunnat ha att göra med "nödvändiga uppgifter" för något ändamål, om man har försökt räkna upp de avsedda uppgifter uttömmande i lagen. Om uppgifterna däremot inte är uppräknade i lagen, måste regleringen anknyta till "behövliga uppgifter", om man har försökt räkna upp uppgifter uttömmande i lagen. Om uppgifterna däremot inte är uppräknade, ska regleringen vara förknippat med ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" med avseende på ett visst syfte (GrUU 14/2002 rd). Rätten för undersökningskommissionen att enligt 7 § 1 mom. få uppgifter är så exakt avgränsad och specificerad att det räcker med att uppgifterna är nödvändiga för undersökningens syfte. För att få de uppgifter som avses i 2 mom. måste nödvändighetskriteriet vara uppfyllt. Bestämmelserna är alltså inget problem med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen.

*Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.* Med stöd av 7 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget har undersökningskommissionen rätt att få nödvändiga uppgifter om innehållet i förtroliga meddelanden. Rätten är därmed inte en självständig rätt, utan den begränsar sig bara till konfidentiella uppgifter i förundersökningsmaterialet.

Genom bestämmelserna ingriper man i det faktum att brev- och telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar enligt 10 § 2 mom. i grundlagen. Med stöd av 10 § 3 mom. kan det genom lag bestämmas om begränsningar i meddelandefriheten som är nödvändiga för att utreda brott som äventyrar samhällets eller individens säkerhet. Det primära målet med grundlagsbestämmelsen är att skydda innehållet i förtroliga meddelanden mot utomstående (RP 309/1993 rd).

Bestämmelsen skyddar inte bara den som skickar meddelandet, utan det handlar om en grundläggande fri- och rättighet som gäller båda parterna (RP 309/1993 rd och GrUU 59/2006 rd).

Det föremål för undersökningen som lagen avser är ett brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen som äventyrar samhällets eller individens säkerhet. I den konstitutionella bedömningen av kommissionens rätt att få uppgifter spelar också gränsdragningen i samma moment en roll, dvs. om undersökningen av en brottslig gärning som kan jämföras med undersökning av en olycka de facto handlar om att "utreda brott". Utskottet har tidigare ansett att det betraktas som utredning av brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen, när åtgärder vidtas med anledning av en konkret och specificerad misstanke om brott trots att brottet ännu inte har omsatts i gärning (GrUU 5/1999 rd och GrUU 37/2002 rd). I lagförslaget handlar det om ett brott som har begåtts och polisen har genomfört en begränsad förundersökning för brottsutredningen och utredningen av skuldfrågorna. Syftet med undersökningen är att göra en mer omfattande utredning av den brottsliga gärningen än en förundersökning för att man ska få en samland bild av händelsegången och liknande händelser ska kunna undvikas i framtiden. Den här typen av utredning av orsakerna till ett allvarligt brott gäller enligt utskottets uppfattning verksamhet som kan anses vara utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet i den mening som 10 § 3 mom. i grundlagen avser. Bestämmelserna om undersökningskommissionens rätt att få uppgifter är därmed inget problem med avseende på grundlagsbestämmelsen.

Utskottet vill ändå framhålla att nödvändighetskriteriet som specifikt anges i 10 § 3 mom. i grundlagen hör ihop med begränsningarna i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Kommissionens rätt att av myndigheterna få uppgifter om innehållet i förtroliga meddelanden "som är behövliga" för undersökningens syfte strider mot grundlagskravet. Följaktligen måste lagförslaget ändras och rätten att få uppgifter om förtroliga meddelanden i förundersökningsmaterialet kopplas ihop med kravet att in-

formationen i meddenlandet ska vara nödvändig för undersökningens syfte. Ändringen behövs för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Undersökningsrapport*

I 9 § föreskrivs det om en undersökningsrapport. Enligt 3 mom. publiceras rapporten och den får innehålla uppgifter om gärningsmannen som är sekretessbelagda enligt offentlighetslagen. Ett villkor är då att gärningsmannen redan ska gjort dem tillgängliga för allmänheten eller att de i övrigt har blivit tillgängliga för allmänheten. Dessutom får uppgifterna ingå i rapporten om det är nödvändigt för att motivera rekommendationer i syfte att förebygga liknande våldsdåd.

Att publicera andra uppgifter om gärningsmannen än de som allmänheten har fått reda på är ett betydligt större ingrepp i skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen än rätten för undersökningskommissionen att få uppgifter. Synbarligen räcker det med att hänvisa till rekommendationer för att motivera att till exempel uppgifter om gärningsmannens familjeliv eller andra personliga förhållanden som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 32 punkten i offentlighetslagen och som kommissionen har fått av myndigheterna på grundval av 7 § 2 mom. 2 punkten i lagförslaget publiceras. Åtminstone för gärningsmannens närmaste omgivning vore det problematiskt med avseende på proportionalitetskravet för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, om sådana uppgifter publiceras obearbetade. Följaktligen måste rätten att ta in sekretessbelagda uppgifter i rapporten strykas i de fall då den motiveras med nödvändiga rekommendationer. Om möjligheten att publicera uppgifterna anses vara nödvändig i sådana fall, måste uppgifterna åtminstone begränsas så mycket att de inte får innehålla exakt information om gärningsmannens familjeliv eller om andra jämförbara personliga förhållanden. Utskottet understryker att bestämmelsen överlag måste tolkas snävt och proportionalitetskravet beaktas på behörigt sätt.

#### *Yttrandefriheten*

Enligt 2 § 2 mom. 5 punkten ska undersökningen gälla massmediernas verksamhet i samband med händelserna. Med stöd av 3 mom. ska kommissionen undersöka vilken inverkan bland annat massmedierna har haft på gärningen.

Paragrafen tangerar yttrandefriheten som är skyddad genom 12 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelsen om yttrandefrihet förbjuder att det på något som helst sätt ställs hinder i vägen för kommunikation, men tillåter till exempel att utövningen av yttrandefriheten övervakas i efterskott genom straff- och skadeståndslagstiftningen och att det genom lag införs bestämmelser om ordningsfrågor beträffande utövningen av yttrandefriheten. I och med att yttrandefriheten ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna är möjligheterna att i efterskott ingripa i utövningen av yttrandefriheten begränsade. I begränsningarna ingår också ett krav på att åtgärder från det allmännas sida ska vara förenliga med proportionalitetskravet när intrång i utövningen av yttrandefriheten görs (GrUB 14/2002 rd).

Själva innehållet i masskommunikation berörs inte när massmediernas verksamhet och inverkan undersöks. Det är också klart att de föreslagna bestämmelserna inte ger myndigheterna rätt att övervaka hur massmedierna utövar yttrandefriheten eller att regelrätt ingripa, utan det handlar bara om att göra iakttagelser och dra slutsatser på ett allmänt plan. Yttrandefrihetsbestämmelsen i grundlagen hindrar således inte i sig att undersökningskommissionen gör en bedömning av massmediernas agerande i samband med händelserna och deras inverkan på gärningen för att få en samlad bild. Utskottet noterar att en undersökning vid Tammerfors universitet<sup>1</sup> redan har analyserat medierans agerande vid skottintermezzot i skolan i Jokela. Dessutom har Opinionsnämnden för massmedierna avgjort anmälningar som gällt händelserna i Jokela. Att ut-

<sup>1</sup> Pentti Raittila, Katja Johansson, Laura Juntunen, Laura Kangasluoma, Kari Koljonen, Ville Kumpu, Ilkka Pernu ja Jari Väliaverronen: Jokelan koulusurmat mediassa. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A 105.

reda och utvärdera mediernas agerande och inflytande är i själva verket en uppgift som bäst hör hemma i forskarsamhället, hos frivilligorganisationer och informationsområdet självt (jfr GrUB 14/2002 rd), påpekar utskottet. Undersökningen och undersökningsrapporten bör därför huvudsakligen grunda sig på de här undersökningsresultaten och annat bakgrundsmaterial. Förvaltningsutskottet bör dessutom ta ställning till om det över huvud taget är nödvändigt att det ingår i kommissionens uppdrag att undersöka vad medierna gjorde.

#### Övrigt

Den föreslagna lagen ska enligt 1 § bara tillämpas på ett enda fall, händelsen på skolcentret i Jokela 2007. I propositionen motiverar regeringen att en lag ska stiftas för ett enda fall dels med att det behövs befogenheter för undersökningen, dels med att undersökningen brådskar. Grundlagsutskottet menar att man bör undvika att stif-

ta lagar för enskilda fall. Undersökningen gäller emellertid en exceptionell händelse och den brådskar. Det är därför förståeligt att regeringen lämnar en proposition i denna ytterst ovanliga situation. Det är viktigt att statsrådet utreder om lagen om undersökning av olyckor kan ändras för att den i framtiden ska kunna tillämpas på undersökningar av liknande fall.

Utskottet anser det motiverat att förvaltningsutskottet ser över 1 § för att lagen också ska kunna tillämpas på undersökningar kring de händelser på läroanstalten för servicebranscherna som den 23 september 2008 ledde till dödsfall.

#### Utlåtande

Grundlagsutskottet framhåller

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning till 7 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 7 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Ulla Karvo /saml  
Elsi Katainen /cent  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd  
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv  
Veijo Puhjo /vänst  
Tapani Tölli /cent  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.