

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till personuppgiftslag och till vissa lagar som har samband med den**

*Till Förvaltningsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 3 september 1998 regeringens proposition med förslag till personuppgiftslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 96/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört följande sakkunniga

- lagstiftningsrådet Leena Vettenranta, justitieministeriet
- dataombudsmannen Reijo Aarnio
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Timo Konstari
- professor Kaarlo Tuori.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att en personuppgiftslag skall stiftas. Den skall ersätta personregisterlagen från 1987. Genom propositionen ändras gällande allmänna lagstiftning om inhämtande, registrering, användning och utlämnande av personuppgifter så att den motsvarar Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, nedan direktivet, och andra internationella förpliktelser. Om utlämnande av uppgifter ur myndigheternas register kommer att beskrivas i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 30/1998 rd), som är under behandling i riksdagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och

blivit stadfästa. Direktivet förutsätter att den nationella lagstiftning i medlemsstaterna som förutsätts av direktivet träder i kraft senast den 24 oktober 1998.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen innehåller den föreslagna personuppgiftslagen de allmänna bestämmelser om skyddet för personlig integritet vid inhämtande, registrering, användning, överföring och utlämnande av personuppgifter samt när personuppgifter annars behandlas, vilka förutsätts i 8 § regeringsformen, direktivet och Europarådets dataskyddskonvention. Lagförslagen är enligt motiveringen också i övrigt förenliga med grundlagen, och därför anser regeringen att lagarna i propositionen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

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

Propositionens konstitutionella betydelse bygger på 8 § 1 mom. regeringsformen. Där heter det: "Envars privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Om skydd för personuppgifter stadgas närmare i lag." I propositionen om revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna sågs det: "Stadgandet hänvisar 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).

Hänvisningen till att skyddet för personuppgifter skall ordnas genom en lag förutsätter i enlighet med syftet med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II) att lagstiftaren bestämmer om den berörda rättigheten men att detaljerna i regleringen är beroende av dennes prövning. En sådan bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna binder lagstiftarens prövningsrätt visavi innehållet i mindre grad än en sådan bestämmelse med ett regleringsförbehåll där den grundläggande fri- och rättigheten konstateras föreligga i enlighet med vad som bestäms i lag. Lagstiftarens spelrum begränsas dock av att skyddet för personuppgifter utgör en del av skyddet för privatlivet enligt samma moment.

Kort efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trätt i kraft tog utskottet ställning till bestämmelserna i 8 § 1 mom. regeringsformen i ett utlåtande som gällde ett förslag till lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten (GrUU 8/1995 rd). Utskottet poängterade där vikten av att de detaljerade bestämmelserna i lagen var exakta (se även GrUU 26/1996 rd samt GrUU 7, GrUU 28 och GrUU 29/1997 rd). Utskottet påpekade särskilt att också frågan om hur länge uppgifter i personregister skall bevaras omfattas av kravet i ovan nämnda lagrum att det skall bestämmas om den i lag. Utskottet upprepade denna åsikt i sitt utlåtande GrUU 7/1997 rd.

Viktiga att reglera utifrån bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna i 8 § 1 mom. regeringsformen om skyddet för personuppgifter är åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd och dessutom hur omfattande och detaljerad regleringen av dessa skall vara på lagnivå (GrUU 14/1998 rd).

I den nuvarande lagstiftningen om personregister ingår flera för individen viktiga bestämmelser om datasekretess, som har utfärdats genom förordning. Exempel på sådana är bestämmelserna i personregisterförordningen om vissa specialregister, dvs. register för forskning, statistikregister, register för direkt marknadsföring och adresstjänst, kreditupplysningsregister och personregister som används för släktforskning och personmatriklar. För att motsvara kravet i 8 § 1 mom. regeringsformen om reglering på lagnivå har dessa bestämmelser i lagförslaget tagits in i lagen.

#### *Allmänna bestämmelser i personuppgiftslagen*

I formuleringen av lagens syfte i 1 § syns den mycket vida tolkning av begreppet personlig integritet som regeringen har anammats i sin motivering. Den personliga integriteten anses stå i samband med skyddet av privatlivet och rätten till personlig frihet och okränkbarhet, rätten till respekt, rätten till ett människovärdigt bemötande och rätten att påverka frågor som gäller en själv. Utskottet ställer sig tvivlande till lämpligheten av att bestämmelsen om lagens syfte skall utgöra ett ställningstagande till en så komplicerad begreppsapparat.

Systematiken i lagförslaget avviker från den nuvarande personregisterlagen så till vida att begreppet "behandling av personuppgifter" har tagits som överordnat begrepp i förslaget. Därmed avses enligt 3 § 2 punkten "Insamling, registrering, organisering, användning, översändande, utlämnande, lagring, ändring, samkörning, blockering, utplåning och förstöring av person-

uppgifter samt andra åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifterna”. I den nu gällande lagen bestäms särskilt om inhämtande, registrering, användning och utlämnande av personuppgifter samt om skydd, arkivering och utplåning av personregister. Bestämmelserna i den nya lagen gäller däremot alla definierade funktioner. Till exempel 11 §, som gäller känsliga uppgifter, skall enligt förslaget inte längre reglera enbart inhämtande och registrering av uppgifter utan all den behandling av personuppgifter som nämns i definitionen.

Utskottet är inte övertygat om att den nya systematiken är en lyckad lösning. Alla bestämmelser som härrör från definitionen av behandling av personuppgifter är helt klart inte av betydelse för alla olika slag av personuppgifter. Vilken norm gäller exempelvis enligt 3 § 2 punkten och 13 § för skydd av personbeteckning? Bör inte utlämnande av personuppgifter begränsas striktare än inhämtande och registrering av dem i stället för att låta dem alla regleras med hjälp av begreppet ”behandling av personuppgifter”? Vad gäller känsliga uppgifter borde ett förbud mot att inhämta och registrera dem vara tillräckligt: Om uppgifter inte får inhämtas eller registreras kan det aldrig bli fråga om att behandla dem på något annat sätt heller. Både frågan om rätten att lämna ut uppgifter ingår i de i 12 § avsedda undantagen från förbudet mot behandling av känsliga uppgifter och frågan om det är den som lämnar ut dem som skall avgöra på vilket sätt mottagaren får behandla uppgifterna lämnas omotiverat öppna i förslaget. Åtminstone i 16, 17 och 20 § har det allmänna begreppet ”behandling av personuppgifter” frångåtts och i stället talas det där om att samla in, registrera och lämna ut uppgifter. Enligt utskottet blir regleringens klarhet allmänt sett lidande av denna teknik som samtidigt också gör den inexactare, vilket inte saknar betydelse med tanke på regleringens koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna.

### *Känsliga uppgifter*

I 11 § personuppgiftslagen ingår ett förbud mot behandling av känsliga uppgifter. Bestämmelser om undantag från förbudet finns i 12 §.

Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som utgör en del av privatlivet som tryggas i 8 § 1 mom. regeringsformen. Därför måste bestämmelser, som möjliggör behandling av sådana uppgifter, vara exakta. Till följd av den föreslagna 1 punkten i 12 § är det nödvändigt att på samma sätt som i motiveringen framhålla att den registrerades uttryckliga samtycke i allmänhet skall vara skriftligt och att därav skall framgå vilket slags behandling av personuppgifter det gäller. Till exempel 2, 4 och 9 punkten innehåller rätt tolkningsbara kriterier som bör preciseras då riksdagen behandlar lagförslaget.

Enligt 5 punkten utgör förbudet mot behandling av känsliga uppgifter inte hinder för sådan behandling av uppgifter som har reglerats i lag eller som föranleds av en uppgift som direkt har ålagts den registeransvarige. Formuleringen av den sistnämnda grunden rimmar illa med grundlagens bestämmelse att om skydd för personuppgifter skall stadgas i lag, menar utskottet. I motiveringen (s. 46/II) sägs dock att ”inrättande av personregister som innehåller känsliga uppgifter kan ... inte ... basera sig på en uppgift som med stöd av lag eller förordning ålagts den registeransvarige”. Med hänsyn även till definitionen av registeransvarig i 3 § 4 punkten kan det inte vara fråga om att inrätta ett nytt personregister utan stöd av lagen utan om att någon annan än en i 12 § särskilt nämnd behandling av känsliga uppgifter i undantagsfall kan vara tillåten för en registeransvarig. I motiveringen ges uttryck för uppfattningen att undantagen skall betingas av ett viktigt allmänt intresse och att i regleringen skall beaktas det krav på behövliga skyddsåtgärder som ingår i direktivet. Tolkad på detta sätt är punkten inte författningsrättsligt problematisk.

Utskottet har noterat att 12 § inte innehåller bestämmelser om bevaringstiden för känsliga uppgifter. Det allmänna felfrihetskravet i 9 §, som föreskriver att bland annat föräldrade personuppgifter inte får behandlas (se även 29 §), är närmast tillämpligt på frågan. På grundval av utskottets hittillsvarande praxis är det dock nödvändigt att uttryckligen reglera denna fråga i lagen, för att den skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Den föreslagna 12 § bör

kompletteras med en bestämmelse om en exakt tidsgräns inom vilken känsliga uppgifter skall utplånas. Lagen är en allmän lag och möjligheten att i speciallagstiftningen avvika från denna huvudregel är därför förenlig med den.

#### *Personbeteckning*

Personuppgiftslagens 13 § gäller behandling av personbeteckning. Personbeteckningen har en viktig roll i behandlingen av personuppgifter, eftersom den gör det möjligt att snabbt få fram uppgifter om en person i registret och smidigt samköra dem med uppgifter om samma person i andra personregister. Den personprofil som uppstår som resultat av detta kan vara känsligare än en enskild uppgift. Detta talar för återhållsamhet när det gäller tillåtelse att behandla personbeteckningar.

Den reglering av behandlingen av personbeteckningar som regeringen föreslår är mycket vittomfattande. I praktiken kommer av allt att döma mycket att bero på de åtgärder, som dataombudsmannen vidtar för att främja en god databehandlingssed. Utifrån kravet på exakthet i regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det mycket oklart vad som egentligen avses i 1 mom. 2 punkten med den registrerades och den registeransvariges rättigheter och skyldigheter och vilket förhållandet är mellan punkterna i förteckningen i detta moment och 2 mom. Dessa saker bör preciseras när riksdagen behandlar propositionen.

#### *Dataombudsmannens rätt att utöva tillsyn*

Dataombudsmannen har enligt 39 § 2 mom. rätt att inspektera personregister och att anlita sakkunniga vid tillsynen. Till rätten att inspektera hör rätten att få tillträde till lokaler som den registeransvarige och den som handlar på hans uppdrag har i sin besittning och i vilka personuppgifter behandlas eller personregister förs.

Skrivningen av lagförslaget visar enligt utskottets åsikt klart att befogenheten att utöva tillsyn även kan gälla lokaler som omfattas av skyddet för hemfriden enligt 8 § regeringsformen. På grundval av 8 § 3 mom. regeringsformen kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Den föreslagna tillsynsrätten begränsas inte till situationer där det föreligger en konkret misstanke om att brott har begåtts eller där avsikten är att förebygga ett brott som man på konkreta grunder misstänker ha blivit begånget. I sådana fall uppfylls inte heller kravet på att inspektionen skall vara nödvändig för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket enligt 8 § 3 mom. regeringsformen utgör en grund för begränsning av skyddet för hemfriden (jfr. GrUU 17/1998 rd). I den utformning 39 § 2 mom. har i förslaget strider det mot 8 § 3 mom. regeringsformen. Befogenheten att utöva tillsyn kan dock regleras i vanlig lagstiftningsordning, om tillståndet att utföra inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden görs beroende av att det finns en konkret och specificerad anledning att misstänka att brott mot lagen har begåtts eller kommer att begås (se GrUU 6/1998 rd samt GrUU 2 och GrUU 47/1996 rd).

#### *Utlåtande*

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, det första lagförslaget dock endast om utskottets författningsrättsliga anmärkningar mot 12 § och 39 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 13 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
vordf. Johannes Koskinen /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Gunnar Jansson /sv  
Anneli Jäätteenmäki /cent  
Marjut Kaarilahti /saml  
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /vgr  
Maija-Liisa Veteläinen /cent  
suppl. Iivo Polvi /vänst.



## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet samt vissa lagar som har samband med den**

*Till Trafikutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 2 september 1998 regeringens proposition med förslag till lag om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet samt vissa lagar som har samband med den (RP 85/1998 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till trafikutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört följande sakkunniga

- regeringssekreterare Jari Perko, trafikministeriet
- lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Timo Konstari
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka tre månader efter att de har givits. De nationella författningar som förutsätts av Europaparlamentets och rådets direktiv om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet skall sättas i kraft senast den 24 oktober 1998.

I det avsnitt av propositionens motivering som gäller lagstiftningsordningen nämns att det första lagförslagets bestämmelser om specificering av teleförbindelser (13 §) och telekommunikation vid direkt marknadsföring (21 §) samt det andra lagförslagets bestämmelser om tystnadsplikt (50 § 2 mom.) är betydelsefulla i konstitutionellt hänseende. I motiveringen framhåller regeringen att lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning men att den dock anser det önskvärt att grundlagsutskottet avger utlåtande i saken.