

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 71/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 januari 2015 regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den (RP 351/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jere Lumme, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Leena Rantalankila, justitieministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- biträdande professor Juha Lavapuro.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att en lag om behandling av personuppgifter inom Tullen ska stiftas. Den föreslagna lagen ersätter tullagens nuvarande bestämmelser om Tullens personregister, som upphävs i tullagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2015.

I propositionsmotiven till lagstiftningsordningen har propositionen bedömts mot bakgrunden av 10 § i grundlagen om skyddet för personuppgifter och privatliv och 12 § 2 mom. om offentlighet för personuppgifter som myndigheter innehar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna bestämmelserna

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om lag om behandling av personuppgifter inom Tullen. Den föreslagna lagen överensstämmer

GrUU 71/2014 rd — RP 351/2014 rd

till dess väsentliga delar såväl med lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet som med lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, vilka stiftades med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 51/2002 rd och GrUU 19/2005 rd). Dessutom tillkom ändringarna i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet huvudsakligen med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 18/2012 rd och GrUU 43/2014 rd). Vid utformningen av de nu föreslagna bestämmelserna har regeringen strävat efter att beakta grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis och samtidigt ta hänsyn till särdragen i Tullens verksamhet.

Den föreslagna lagen innehåller åtta kapitel, av vilka 1 kap. innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde och definitioner, 2 kap. separata bestämmelser om varje informationssystem och övriga personregister vid Tullen och 5 kap. bestämmelser om användning och utlämnande av uppgifter.

Enligt förslaget omfattar Tullens informationssystem och register ett informationssystem för brottsbekämpning, ett underrättelseregister, ett informationssystem för tullövervakning, ett system för identifiering av registrerings skyltar och containrar och "Tullens övriga personregister". Den föreslagna 13 § innehåller en förteckning på 20 punkter om Tullens rätt att få uppgifter ur vissa myndigheters register och informationssystem.

Bedömning

Personregister. De föreslagna bestämmelserna om personregister är betydelsefulla i konstitutionellt hänseende framför allt med avseende på skyddet för personuppgifter i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skyddet för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets Praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. Enligt grundlagsutskottet Praxis måste lagstiftaren tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart

med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 18/2012 rd).

Vid bedömningen av den typ av registerbestämmelser som nu föreslås har grundlagsutskottet normalt fäst uppmärksamhet särskilt vid syftena för registreringen, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsområdena för uppgifterna, möjligheterna till överlåtelse av uppgifter, uppgifternas förvaringstid och den registrerades rättsskydd. Grundlagsutskottet har i sin Praxis framhållit att lagbestämmelser om dessa frågor ska vara heltäckande och detaljerade (se t.ex. GrUU 19/2012 rd, GrUU 35/2004 rd och GrUU 51/2002 rd). Kravet på lagbestämmelser gäller också möjligheten att ge ut uppgifter via en teknisk anslutning (GrUU 12/2002 rd).

Enligt 3 § 3 mom. 2 punkten i lagförslag 1 får Tullen rätt att registrera observationsuppgifter och enligt 11 § överskottsinformation som erhållits genom hemliga metoder för inhämtande av information. Med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter är information av denna natur betydelsefull. När det gäller observationsuppgifter motsvarar den föreslagna bestämmelsen 2 § 3 mom. 11 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, medan förslaget till reglering av behandlingen av överskottsinformation som erhållits genom hemliga metoder för inhämtande av information i stora drag motsvarar 11 § i nämnda lag, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 18/2012 rd). Registrering av observationsuppgifter på det sätt som föreslås i propositionen uppfyller kravet på tillräcklig exakthet under förutsättning att Tullen ser till att ett villkor för registrering av uppgifter som lämnats till den är att tillförlitligheten säkerställts.

Enligt 4 § 2 mom. i lagförslag 1 kan i underrättelseregistret bland annat registreras uppgifter som är nödvändiga för att trygga säkerheten för en person eller myndighet. Utskottet påpekar att bestämmelsen åtminstone bitvis reglerar så kallade känsliga uppgifter. Det är därför särskilt viktigt att lagen innehåller en så uttömmande förteckning som möjligt över innehållet i upp-

gifterna (se även GrUU 18/2012 rd, s.3 och GrUU 51/2002 rd, s.2).

Enligt 7 § 2 1 punkten i lagförslag 1 kan det inrättas andra informationssystem och personregister än sådana som avses i 3—6 § för att användas av en eller flera av Tullens verksamhetsenheter. Propositionen och lagförslaget saknar helt uppgifter om för vilket ändamål personregistret i 1 punkten inrättas och vad det ska innehålla. Också i övrigt är 7 § 2 mom. 1 punkten så vagt formulerad att den inte uppfyller de krav som grundlagsutskottet ställer på denna typ av reglering. Utskottet menar att punkten därför måste strykas eller preciseras.

Till övriga delar är förslaget till vilka personuppgifter som ska registreras detaljerat och har uttömmande förteckningar. Förteckningarna har därför blivit mycket långa och kasuistiska. Lagstiftningen bereder emellertid inga konstitutionella problem.

Rätt att få och lämna ut personuppgifter. Grundlagsutskottet har granskat bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte. Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 62/2010 rd, GrUU 59/2010 rd och GrUU 59/2010 rd, s. 4).

Lagförslag 1 innehåller detaljerade bestämmelser såväl om Tullens rätt att få uppgifter från vissa register och informationssystem (13 och 14 §) som om dess rätt att lämna ut uppgifter till andra myndigheter (17 §). Bestämmelser kring det-

ta tema finns också i de lagar som det hänvisas till i de nämnda paragraferna. Det här innebär dubbelreglering, vilket ändå inte direkt utgör något konstitutionellt problem. Men det leder till en tung struktur som i värsta fall kan medföra tolkningsproblem.

Tullens rätt att få uppgifter ur vissa register och informationssystem regleras i 13 § i lagförslag 1. Med stöd av föreslagna 1 mom. har Tullen trots sekretessbestämmelserna rätt att i enlighet med vad som avtalas om saken med den registeransvarige, ur vissa register och genom teknisk anslutning eller som en datamängd få och i övrigt behandla sådan information som Tullen behöver för att utföra sina uppdrag eller föra sina personregister. Hänvisningen till avtal med den registeransvarige lämpar sig inte särskilt väl i detta sammanhang, där det är fråga om en myndighets rätt att på det sätt som sägs i lag och förenat med vite få i grundlagen skyddade personuppgifter av andra myndigheter och registeransvariga. Men motsvarande reglering ingår i 13 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 18/2012 rd). I detta sammanhang är det enligt utskottets uppfattning fråga om praktiska arrangemang kring en teknisk överföring.

I 17 § föreslås bestämmelser om utlämning av uppgifter till andra myndigheter. Förteckningen över innehållet i uppgifter som får lämnas ut är uttömmande och utlämnandet förutsätter nödvändighet, vilket innebär att regleringen inte är ett konstitutionellt problem.

Annat. Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet är mycket komplicerad till såväl struktur som innehåll och att statsrådet har anledning att överväga en totalrevidering av lagen senast när det slutliga innehållet i den kommande EU-regleringen om datasekretess klarnar (se GrUU 43/2014 rd, s. 2—3 och GrUU 18/2012 rd, s. 4). Utskottet intar samma ståndpunkt till den nu föreslagna lagen och föreslår att den konstitutionella bedömningen av den framtida lagstiftningen görs utifrån vittomfattande för-

GrUU 71/2014 rd — RP 351/2014 rd

fattningspaket. Förundersökningsmyndigheternas personregister innehåller mycket sådan information som det är synnerligen viktigt att skydda mot obehörig användning. Det aktuella lagförslaget innebär att informationsinnehållet ökar ytterligare. I sådana situationer måste användningen övervakas särskilt noga.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 24 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.