

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet begärde den 16 maj 2012 i enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (RP 2/2012 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Anne Hartoneva, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Pia-Liisa Heiliö, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Raisa Leivonen, dataombudsmannens byrå
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- forskardoktor, juris doktor Juha Latvapuro
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten. Genom lagen upphävs lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff. I den nya lagen ingår de ändringar som omorganiseringen av brottspåföljdsområdet förutsätter. Dessutom görs vissa ändringar i fråga om innehållet i och behandlingen av registren. Till dessa ändringar hör t.ex. möjligheten att registrera den dömdes fotografi i identifieringsuppgifterna under den påföljden avtjänas och de klart avgränsade möjligheterna att lämna ut och få uppgifter i situationer då Brottspåföljdsmyndigheten med stöd av lagen om förfarandet vid frigiv-

ning av långtidsfångar ska ta fram en bedömning av risken för våld eller planera och genomföra verksamhet som syftar till att minska denna risk. Regeringen föreslår också att det ska bli möjligt att lämna ut uppgifter i patientregistret till en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som med stöd av lag eller på basis av ett skriftligt uppdragsavtal vidtar hälso- och sjukvårdsåtgärder, men som inte är anställd vid Brottspåföljdsmyndigheten i tjänsteförhållande.

Lagarna avses träda i kraft den 1 november 2012.

I propositionen ingår ingen motivering till lagstiftningsordning.

Lagutskottets begäran om utlåtande

Lagutskottet ber i ett brev grundlagsutskottet yttra sig om hur man ska förhålla sig till propositionen och ändringsförslagen (särskilt 12, 15, 16 och 19 §) i justitieministeriets sammanställning i grundlagshänseende, inte minst när det gäller rätten till personlig frihet och integritet och skyddet för privatlivet och personuppgifter.

Begäran åtföljs av förslag till ändringar som justitieministeriet har gjort till bestämmelserna i lagförslag 1. Ministeriet föreslår att 3 mom. i 15 § stryks, att 16 § 3 mom. preciseras som följer: "Beslut om utlämnande av personuppgifter till *en myndighet som nämns i 1 mom. ...*" och att 19 § får följande lydelse:

19 §. Utlämnande av uppgifter ur Brottspåföljdsmyndighetens patientregister

Trots sekretessbestämmelserna i lag får en läkare som svarar för hälso- och sjukvården för fångar eller intagna eller, i enlighet med läkares anvisningar, en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården utan skriftligt samtycke av den registrerade lämna ut uppgifter ur patientregistret enligt följande:

1) till direktören vid ett bedömningscentrum eller fängelse eller till en tjänsteman vid Brottspåföljdsmyndigheten som utsetts av direktören, om uppgifterna är nödvändiga för att skydda fångens eller den intagnes liv, hälsa eller säkerhet eller förhindra hot mot någon annans hälsa, liv eller säkerhet,

2) till tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten, om uppgifterna behövs när fångens eller den intagnes arbetsförmåga bedöms med avseende på arbete, studier eller annan verksamhet,

3) när de behövs för att ta fram en bedömning av och ett utlåtande om risken för våld i enlighet med 1 § 2 mom. i lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar (781/2005) och för att planera och genomföra den verksamhet som ordnas utifrån riskbedömningen.

När det gäller 1 mom. 3 punkten får uppgifter också lämnas ut om en bedömning i ett utlåtande som bygger på en sådan undersökning av sinnesstillståndet hos en svarande i brottmål som avses i 17 kap. 45 § i rättegångsbalken, om bedömningen gäller huruvida den åtalade ska anses vara synnerligen farlig för någon annans liv, hälsa eller frihet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Brottspåföljdsmyndigheten har till uppgift att övervaka unga förbrytare som dömts till villkorligt fängelsestraff, verkställa ungdomsstraff, samhällstjänst, fängelsestraff, förvandlingsstraff för böter, övervaka villkorligt frigivna och verkställa häktning och andra straff. Regeringen föreslår en ny lag om driften av de personregister och behandlingen av de personuppgifter som Brottspåföljdsmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna sades det klart ut att frihetsberövande till följd av verkställighet av straff i sig inte utgör någon grund för att begrän-

sa en persons övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det är nödvändigt att begränsa personens andra grundläggande fri- och rättigheter under frihetsberövandet måste det lagstiftas om begränsningarna och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för var och en grundläggande fri- och rättighet (RP 309/1993 rd, s. 27 och 53, GrUU 12/1998 rd, GrUU 34/2001 rd, GrUU 20/2005 rd). Samma princip gäller vid bedömningen av behovet att begränsa en persons grundläggande fri- och rättigheter även vid verkställigheten av andra straff. Förslagen måste alltså bedömas mot de allmänna och, i förekommande fall, de rättighetsspecifika villkoren för inskränkningar.

Bestämmelserna är relevanta med avseende på 10 § i grundlagen som reglerar skyddet för privatliv och personuppgifter. Enligt 1 mom. ut-

färdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis (t.ex. GrUU 27/2006 rd, GrUU 14/2002 rd) begränsas lagstiftarens spelrum dock av att skyddet för personuppgifter utgör en del av skyddet för privatlivet i samma moment. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Lagstiftaren är vid prövningen bunden av att vissa omständigheter måste regleras i fråga om skyddet för personuppgifter. Sådana omständigheter är åtminstone registreringens syfte, innehållet i de personuppgifter som registreras, tillåten användning inbegripet rätten att lämna ut dem, uppgiftslagringsperioden samt den registrerades rättstrygghet. Lagregleringen ska dessutom vara heltäckande och detaljerad (t.ex. GrUU 51/2002 rd, GrUU 35/2004 rd).

Innehållet i personuppgifterna

I 8 § i lagförslag 1 föreskrivs om vilka uppgifter som ingår i säkerhetsregistret. I registret förs in uppgifter som behövs för att förebygga och utreda kriminalitet som äger rum i fängelset, organiseras från fängelset eller utövas under fängelse-tiden eller för att upprätthålla anstaltssäkerheten. Där finns uppgifter om personer som kan misstänkas göra sig skyldiga eller ha gjort sig skyldiga till ett brott som kan leda till fängelse eller medverka eller ha medverkat till ett brott som kan leda till fängelse i mer än sex månader. Enligt 2 mom. kan registret innehålla uppgifter också om andra exceptionella händelser i fängelset som äventyrar säkerheten samt om personer som har samband med händelserna.

Som bestämmelsen är formulerad i förslaget reglerar den inte personuppgifternas innehåll. Eftersom paragrafen åtminstone delvis avser känsliga uppgifter måste bestämmelserna om deras innehåll vara detaljerade och uttömmande, menar utskottet. För att uppgifter om någon annan än en fånge eller intagen ska få registreras måste enligt motiven till 2 mom. denne *med fog* kunna misstänkas göra sig skyldig till ett brott

eller äventyra fängelsesäkerheten. Det kravet bör även ingå i bestämmelsen.

Brottspåföljdsmyndighetens patientregister

Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet ska föra ett patientregister, och bestämmelser om vilka uppgifter som ska föras in i registret och om sekretess i fråga om dem finns enligt 12 § i lagförslag 1 i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992). Här gäller det ett personregister med patientuppgifter och följaktligen måste bestämmelserna bedömas mot grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för personuppgifter. Uppgifterna i patientjournalerna om patientens hälsotillstånd är känsliga uppgifter som ingår i själva kärnan i skyddet för privatlivet. Bestämmelser som tillåter behandling av sådana uppgifter måste vara exakta (GrUU 25/1998 rd, GrUU 41/2010 rd).

Lagen om patientens ställning och rättigheter föreskriver bl.a. om journalhandlingar och sekretessbelagda uppgifter i dem men saknar i den föreslagna 12 § avsedda regler om vilka uppgifter som ska föras in i patientregistret och sekretessen i fråga om dem. Lagen saknar också bestämmelser om andra regleringsobjekt som grundlagsutskottet anser vara viktiga för skyddet av personuppgifter. Bestämmelserna om patientregistret måste kompletteras i detta avseende för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlämnande av uppgifter

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatliv 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 uppgifter och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över uppgiftsinnehållet. 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 (GrUU 62/2010 rd och de utlåtanden som nämns där). 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 (GrUU 59/2010 rd, GrUU 62/2010 rd).

För Brottspåföljdsmyndighetens personregister får enligt 14 § i lagförslag 1 samlas in uppgifter om bl.a. kriminella gärningar, straff och andra påföljder för brott och om hälsotillstånd som alla klassas som känsliga uppgifter i 11 § i personuppgiftslagen. Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör enligt grundlagsutskottet själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 25/1998 rd, GrUU 21/2001 rd).

Brottspåföljdsmyndigheten får med stöd av 16 § 1 mom. i lagförslag 1 trots sekretessbestämmelserna lämna ut ur verkställighetsregistret, samhällspåföljdsregistret och övervaknings- och verksamhetsregistret uppgifter som gäller dömda, fångar, intagna och personer som avtjänar samhällspåföljder. I punkt 1—11 räknas upp de myndigheter till vilka uppgifter får lämnas och de uppdrag för vilka de behövs men uppgifternas materiella innehåll preciseras inte närmare. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 16 § 1 mom. ändras genom en precisering av uppgiftsinnehållet (GrUU 19/2008 rd, GrUU 38/2009 rd, GrUU 60/2010 rd).

Brottspåföljdsmyndigheten får enligt 18 § i lagförslag 1 trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter i säkerhetsregistret till polisen, huvudstabens undersökningsavdelning, tullen och gränsbevakningsväsendet för ändamål som motsvarar registrets användningsändamål. Utlämnandet av uppgifterna är inte förenat med krav på att de ska behövas eller vara nödvändiga. En så vag och ospecificerad bestämmelse om uppgiftsutlämnande strider mot 10 § 1 mom. i grundlagen. Därför måste den föreslagna 18 § ändras så att utlämnandet av uppgifter antingen kopplas ihop med nödvändighetskravet eller att uppgiftsinnehållet preciseras och krav ställs på att uppgifterna ska vara behövliga. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 19 § i lagförslag 1 i bilagan till begäran om utlåtande får en läkare som svarar för hälso- och sjukvården för fångar eller intagna eller, i enlighet med läkarens anvisningar, en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården lämna ut uppgifter ur Brottspåföljdsmyndighetens patientregister utan samtycke av den registrerade. Ministeriets formulering av 19 § 1 mom. 2 punkten medger att känsliga uppgifter om hälsotillstånd lämnas ut till vilken tjänsteman som helst vid Brottspåföljdsmyndigheten, om uppgifterna behövs för att bedöma fångens eller den intagnes arbetsförmåga med avseende på placering i arbete, studier eller annan verksamhet.

Enligt 19 § 1 mom. 3 punkten får ur patientregistret lämnas ut uppgifter när de behövs för att ta fram en bedömning av och ett utlåtande om risken för våld i enlighet med 1 § 2 mom. i lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar (781/2005) och för att planera och genomföra den verksamhet som ordnas utifrån riskbedömningen. Enligt den lagen är det Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet som tar fram bedömningen och utlåtandet men i övrigt är mottagarinstansen ospecificerad. Rätten enligt lagförslagets 19 § 1 mom. 2 och 3 punkt att lämna ut uppgifter måste antingen kopplas ihop med nödvändighetskravet eller så måste uppgiftsinnehållet preciseras och krav ställas på att uppgifterna är behövliga. I annat fall kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser också att bestämmelsen om uppgiftslämnaren i 1 mom. bör begränsas och tydliggöras.

Rättstrygghet

I 4 kap. i lagförslag 1 föreskrivs om den registrerades rättigheter och dessutom tillämpas personuppgiftslagens bestämmelser om administrativa rättsmedel och ändringsökande.

I 40 § 2 mom. i personuppgiftslagen finns bestämmelser om administrativa rättsmedel som står den registrerade till buds. Den registrerade har med stöd av bestämmelsen rätt att föra ärenden som gäller rätt till insyn och rättelse av uppgift till dataombudsmannen för avgörande. Förutom dataombudsmannen beslut erbjuder data-

ombudsmannens tillsyn enligt personuppgiftslagens 38 § över behandlingen av personuppgifter ett indirekt rättsskydd. Den registrerade har enligt 45 § 1 mom. i personuppgiftslagen rätt att genom besvär överklaga beslut som dataombudsmannen fattat om tillgodoseende av den registrerades rätt till insyn och rättelse av en uppgift med iakttagande av vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Men personuppgiftslagen saknar en generell bestämmelse som tillåter en part att hänskjuta ett ärende som gäller hans eller hennes personuppgifter till domstol. Utskottet konstaterar att det i detta sammanhang inte går att bedöma om rättssäkerheten för en person som är missnöjd med behandlingen av personuppgifter är förenlig med

21 § i grundlagen. Därför föreslår utskottet att man inom statsrådet utreder frågan. Samtidigt bör man undersöka om bestämmelserna uppfyller kraven i artikel 22 i EU-direktivet om personuppgifter.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 12 §, 16 § 1 mom., 18 § samt 19 § 1 mom. sådant det lyder i lagutskottets begäran om utredning, beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.