

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om säkerhetsutredningar och vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 maj 2001 regeringens proposition med förslag till lag om säkerhetsutredningar och vissa lagar som har samband med den (RP 43/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo och lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Timo Konstari
- juris licentiaten Kirsi Neiglick
- professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om säkerhetsutredningar. Utredningarna avser att ersätta de nuvarande utlåtandena om tillförlitlighet. Det skall finnas tre olika former av säkerhetsutredningar. Enligt propositionen skall en normal säkerhetsutredning närmast svara mot nuvarande utlåtande om tillförlitlighet och en begränsad säkerhetsutredning den nuvarande typen av utlåtande om en persons rätt till tillträde till en viss plats eller ett utrymme. I lagen föreslås dessutom tillåtelse för en omfattande säkerhetsutredning i vissa fall.

Lagens tillämpningsområde föreslås omfatta säkerhetsutredningar om personer som söker en tjänst eller en uppgift, som anställs eller antas till utbildning eller som redan sköter en tjänst eller uppgift. Skyddspolisens skall fatta beslut om

normala säkerhetsutredningar. Däremot skall en säkerhetsutredning som ansöks av en person inom försvarsmakten falla inom huvudstabens behörighet.

I den föreslagna lagen specificeras alla de register som får anlitas för säkerhetsutredningar. Likaså skall alla de parter anges som kan ansöka om säkerhetsutredning. Den som utredningen gäller måste ge sitt samtycke till den. Personen i fråga skall alltid ha rätt att få upplysning av den behöriga myndigheten om en säkerhetsutredning gjorts om honom för en viss uppgift eller inte. Den som har varit föremål för en säkerhetsutredning skall också ha rätt att få information av myndigheten om vilka uppgifter om honom eller henne som ingår i utredningen. Däremot gäller rätten till information inte om uppgifterna

är hämtade ur ett register som den registrerade inte har rätt till insyn i.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft omkring sex månader efter det att de har antagits och stadfästs.

I den relativt omfattande motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna om säkerhetsutredningar framför allt med tanke på andra meningen i 10 § 1 mom. grundlagen, där det sägs att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Granskningen omfattar också frågan om den berördes

rättsskydd och har därmed att göra med 21 § grundlagen. Vidare analyseras eventuellt förvägrat tillträde till en plats eller ett utrymme till följd av en begränsad säkerhetsutredning som en inskränkning av den i 9 § 1 mom. grundlagen tryggade rörelsefriheten. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det tillrådligt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet inte minst för att det första lagförslaget är förknippat med ett flertal frågor som har med tolkningen av grundlagen att göra.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för en konstitutionell bedömning

Enligt 10 § 1 mom. grundlagen är vars och ens privatliv tryggt och dessutom förutsätts det att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Som grundlagsutskottet konstaterat tidigare (GrUU 25/1998 rd, s. 2/I) kräver hänvisningen till lag i grundlagen att lagstiftaren i enlighet med syftet med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna bestämmer om den berörda rättigheten men att detaljerna i regleringen är beroende av lagstiftarens prövning. En sådan bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna binder lagstiftarens prövingsrätt visavi innehållet i mindre utsträckning 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.

Lagstiftarens innehållsliga prövning begränsas av att utskottet i sin tolkningspraxis ansett det viktigt att åtminstone registreringen syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades

rättsskydd regleras med hänsyn till skyddet för personuppgifter. Regleringen av dessa omständigheter på lagnivå skall dessutom vara omfattande och detaljerad (GrUU 25/1998 rd, s. 2/II).

Regeringens förslag till säkerhetsutredningar ersätter polisens nuvarande utlåtanden om tillförlitlighet enligt 23 § personregisterlagen och 22 § lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Grundlagsutskottet har inte tidigare ansett att praxis med att lämna utlåtande om tillförlitligheten är ett särskilt stort problem i konstitutionellt hänseende (GrUU 8/1995 rd och GrUU 29/1997 rd; se även GrUU 39/1997 rd). I den föreliggande propositionen regleras förfarandet med utlåtanden om tillförlitligheten noggrannare än förut, men samtidigt ges det också en något större räckvidd.

Säkerhetsutredningarna

Godtagbar grund. I ett konstitutionellt perspektiv är det betydelsefullt att regeringens proposition gäller användning av uppgifter ur personregister som inrättats med stöd av olika lagar för ett nytt, särskilt ändamål, dvs. för en säkerhetsutredning om en enskild person. Lagens syfte anges i föreslagna 2 §. Säkerhetsutredningarna skall göra det lättare att förebygga brott som medför allvarlig skada för de intressen som nämns i paragrafen. Det är främst fråga om att skydda offentliga intressen. Till den del lagen

avser att förebygga också brott mot enskilda intressen har regleringen beröringspunkter med syftet att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet ser det som självklart att den inskränkning i skyddet för personuppgifter som avses i propositionen har en sådan acceptabel grund som måste finnas enligt förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Proportionalitetskravet. Begränsningarna i skyddet för personuppgifter skall också uppfylla proportionalitetskravet, dvs. de skall vara nödvändiga för att det konstaterade acceptabla syftet skall uppnås. På denna punkt uppmärksammar utskottet begränsningsbestämmelsen i 3 §. Effektivt tolkad kan en bestämmelse som denna få en viktig betydelse i praktiken, men i en konsitutionell bedömning utgör enbart förekomsten av en sådan bestämmelse inte i sig en tillräcklig garanti för att proportionalitetskravet uppfylls.

Med hänsyn till regleringens proportionalitet är det viktigt att föreslagna 8 § är helt uttömmande i fråga om de register som får anlitas för säkerhetsutredningar. Också bestämmelserna i 8 § 3 och 4 mom. och 10 § om innehållet i säkerhetsutredningarna harmonierar med proportionalitetskravet. Däremot anser utskottet att den uppfattning som framförs i motiveringen (s. 41/II) att det är tillräckligt att bara meddela att det finns anteckningar om en person i skyddspolisens register inte är motiverad. En sådan upplysning som i sin vaghet möjligen kan uppfattas som en antydning svarar inte mot exakthetskravet i lagtexten nämligen att en utredning bara får grunda sig på uppgifter och att enbart uppgifter tas upp i utredningen.

Utskottet uppmärksammar en sådan detalj att uppgifter ur brottsanmälningssystem som ingår i datasystemet för polisärenden kan utnyttjas för en säkerhetsutredning. Det förekommer att polisanmälningar görs på lösa och osakliga, ibland rentav falska grunder. Som påpekas i propositionens motivering (s. 38/I) kan ett ärende vara anhängigt länge efter det att ett brott har polisanmälts. På det hela taget finns det en viss risk för

att användning av brottsanmälningssystem leder till att ogrundad information kommer med i säkerhetsutredningen. Utskottet menar att det på grund av detta är motiverat att bestämmelserna om användning av polisanmälningssystem för säkerhetsutredningar preciseras och skärps ytterligare.

Situationen för den som utredningen gäller. Med tanke på proportionalitetskravet spelar det i ett sammanhang som detta en särskilt stor roll hur lagen reglerar situationen för den som uppgifterna i säkerhetsutredningen gäller. Uppgifterna kan vara känsliga uppgifter av det slag som avses i 11 § personuppgiftslagen. Utskottet framhöll när personuppgiftslagen stiftades att det berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter att behandling av känsliga uppgifter tillåts (GrUU 25/1998 rd, s. 3). Därför inskräppte utskottet att den registrerades samtycke till behandling av känsliga uppgifter i allmänhet skall vara skriftligt och att därav skall framgå vilket slags behandling av personuppgifter det gäller. Denna synpunkt på den berördes situation och rättsskydd har beaktats på tillbörligt vis i föreslagna 6 och 7 §.

Föreslagna 13 § gäller den berördes rätt till information. Förslaget harmonierar med de uppfattningar som närmast kan betraktas som minimiutgångspunkter och som utskottet tidigare lyft fram (GrUU 8/1995 rd, s. 3/II). Enligt utskottets mening är det i alla fall behövligt att söka vägar att förbättra utredningsobjektets villkor ytterligare i en sådan övergripande reglering. Därför bör det övervägas seriöst om inte bestämmelserna kunde utvecklas så att också den som utredningen gäller i regel får tillgång till säkerhetsutredningen om honom eller henne själv eller åtminstone en sådan anmärkningsrätt mot den som gäller för en omfattande säkerhetsutredning enligt 16 §.

Rättsskydd. Rättsskyddsbestämmelserna i 24 § innebär enligt 1 mom. för det första att ändring i ett avslagsbeslut om en säkerhetsutredning inte får sökas genom besvär. Det finns ingenting att anmärka på i konstitutionellt hänseende mot det-

ta, eftersom beslutet enligt propositionens uttryckliga syfte inte är ett beslut om en "rättighet" enligt 21 § grundlagen. Likaså är bestämmelsen om den berördes rättsskydd i 2 mom. konstitutionellt korrekt.

En omfattande säkerhetsutredning. Enligt 15 § 1 mom. kan en omfattande säkerhetsutredning genomföras i fråga om en arbetsuppgift i första säkerhetsklass. För utredning av en persons ekonomiska situation kan uppgifter som utskottets myndigheterna eventuellt har om honom eller henne utnyttjas. Dessutom skall personen lämna en anmälan om personuppgifter om sig själv. Enligt 16 § har den som utredningen gäller rätt att granska uppgifterna i en omfattande säkerhetsutredning och göra anmärkningar mot dem. Denna rätt föreligger dock inte, om uppgifterna är hämtade ur register som den registrerade inte har rätt att kontrollera.

Utredningen kan också utsträckas till en närstående med dennes samtycke, om det är nödvändigt för att syftet med en omfattande säkerhetsutredning skall uppnås. På denna punkt har en närstående samma rätt att få information och att göra anmärkningar som den berörde själv när det gäller en omfattande säkerhetsutredning.

Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om dessa förslag. Men det finns skäl att upprepa synpunkten ovan om att bestämmelsen kanske kunde utvecklas så att också den som utredningen gäller i regel får tillgång till säkerhetsutredningen om sig själv.

Andra omständigheter

Behörig myndighet. Utifrån sista meningen i förslagna 5 § är det möjligt att beslut om en säkerhetsutredning i de situationer som avses där fattas av antingen skyddspolisen eller huvudstaben. Det är oklart utifrån vad detta bestäms. Med hänsyn till sambandet mellan bestämmelsen och de grundläggande fri- och rättigheterna är det nödvändigt att det entydigt framgår av lagen vilken myndighet som är behörig (jfr t.ex. GrUU 7/2001 rd, s. 4).

Säkerhetsklassificering. Enligt 14 § 1 mom. kan det genom förordning av statsrådet tas i bruk en säkerhetsklassificering vid en namngiven statlig myndighet eller en specificerad del av den. Enligt 3 mom. specificeras de arbetsuppgifter som hör till första och andra säkerhetsklass genom förordning av det behöriga ministeriet. Utskottet har den uppfattningen att avgöranden av detta slag typiskt är administrativa beslut, som det inte utan särskild orsak är skäl att fatta i författningsform. Därför förordar utskottet en sådan ändring av förslaget att statsrådet fattar beslut om att ta i bruk en säkerhetsklassificering och det behöriga ministeriet om vilka säkerhetsklasser vissa uppgifter hör till.

I 14 § 2 mom. föreskrivs att arbetsuppgifter som förutsätter ständig tillgång till en mer än ringa mängd sekretessbelagda uppgifter hör till första säkerhetsklassen. Ett kvantitativt kriterium som detta är nödvändigtvis inte lyckat med hänsyn till syftet med säkerhetsklassificeringen. Utskottet uppmärksammar den möjligheten att regleringen bör utgå från att en person i sin arbetsuppgift oftare än bara sporadiskt har tillgång till det slag av uppgifter som avses.

Användningsområdet för säkerhetsklassificering. Av 14 § 1 mom. följer, särskilt med hänsyn till formuleringen i 4 §, att en säkerhetsklassificering i förslagen bemärkelse utifrån denna lag inte kan tas i bruk vid självständiga statliga ämbetsverk, statens affärsverk eller riksdagen eller den förvaltning som står under riksdagen. Utskottet menar att det ytterligare bör övervägas om det finns sådana behov som gör att det lönar sig att komplettera lagförslaget på denna punkt.

Begränsningar i rörelsefriheten. Enligt 19 § 1 mom. är syftet med en begränsad säkerhetsutredning att utreda om en person kan beviljas tillträde till vissa platser eller utrymmen för att sköta sina arbetsuppgifter, t.ex. kärnanläggningar eller flygplatser. Utskottet anser att det är fråga om objekt som inte heller annars utan vidare är öppna för allmänheten. Därför är frågan om någon i sin arbetsuppgift skall ha tillträde till dem konstitutionellt sett inte helt till saken hörande

med hänsyn till den i grundlagen tryggade rörelsefriheten.

Försvarsministeriets behörighet att utfärda förordning. I 29 § 2 mom. saknas i jämförelse med 1 mom. en passus om att befogenheten också omfattar villkoren i 6 § 2 mom., trots att det med hänsyn till 5 § ser ut att vara fråga om att ställa dem också i de fall som faller inom huvudstabens behörighet.

Formuleringsfrågor. Ordet "ovillkorligen" bör strykas i 3 §. Det är tillrådligt att i 6 § 2 mom. (och även 2 §) använda begreppet skydd för per-

sonuppgifter i stället för datasekretess för den som utredningen gäller eller i fråga om registrerade personer. Det är skäl att precisera sista meningen i 15 § 3 mom. för att visa att frågan om att lämna uppgifter som juridisk faktor inte heller till denna del beror på valet av person.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 22 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

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

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.