

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregis- tercentralens certifikattjänster

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 juni 2008 en proposition med förslag till lag om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (RP 89/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

- lagstiftningsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- överinspektör Heikki Huhtiniemi, dataombudsmannens byrå
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— justitieministeriet
— professor Teuvo Pohjolainen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Den avses ersätta befolkningsdatalagen. Avsikten är att styra uppdateringen och nyttjandet av uppgifterna i befolkningsdatasystemet och av uppgifterna och tjänsterna inom Befolkningsregistercentralens certifierade elektroniska kommunikation samt utvecklingen av systemet och servicen. Man eftersträvar också att mer exakt ta hänsyn till medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, såsom skyddet för privatlivet, skyddet för personuppgifter, rättsskyddet och god förvaltning. Det är meningen att i lag införa så detaljerade bestämmelser som möjligt om uppgifterna och grupperna av data i

befolkningsdatasystemet. Lagförslaget innehåller bestämmelser om de registeransvarigas rättigheter att få uppgifter och anmälningsskyldigheterna i anslutning till dessa. Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter preciseras. Vidare innehåller förslaget en klarare arbetsfördelning mellan registerförvaltningsmyndigheterna och möjligheter till smidiga behörighetsarrangemang mellan myndigheterna.

Lagen avses träda i kraft ungefär ett halvt år efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Motiven om lagstiftningsordningen gäller skyddet för privatlivet och personuppgifterna, som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen, och bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen.

Normgivningsbemyndigandena granskas i ljuset av grundlagens 80 §. Dessutom tangeras bestämmelserna i grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse och 124 § om överföring av förvalt-

ningsuppgifter på andra än myndigheter. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Offentlighetsprincipen

Befolkningsdatasystemet är en av de viktigaste kunskapsbankerna med avseende på samhällets funktionssätt och samtidigt ett av våra centrala basregister. Den offentliga sektorns beslutsprocesser bygger till stor del på uppgifterna i befolkningsdatasystemet, och detsamma gäller när aktörerna inom den privata sektorn hanterar sina kundrelationer. Systemet innehåller mycket information om personer, fastigheter, byggnader och lokaler. Vissa personuppgifter är av känslig natur.

De uppgifter som förs in i systemet är dokument som myndigheterna innehar. Dessa är sådana handlingar och upptagningar som enligt grundlagens 12 § 2 mom. är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Enligt 2 § 2 mom. i den föreslagna lagen tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) på offentligheten i fråga om uppgifterna i befolkningsdatasystemet, om inte något annat bestäms i den föreslagna lagen. Offentlighetslagens bestämmelser om offentlighet och begränsning av denna uppfyller kraven i grundlagens 12 § 2 mom. (GrUU 43/1998 rd). Tillämpningen av offentlighetslagens bestämmelser om utlämning av uppgifter begränsas emellertid av 28 § i den föreslagna lagen. Där sägs det att de uppgifter som lämnas ut ur befolkningsdatasystemet ska vara nödvändiga för det ändamål för vilket de lämnas ut. Denna huvudregel kompletteras av flera särskilda förutsättningar i det föreslagna 4 kap. Samtidigt gäller till följd av den föreslagna 34 § att man inte behöver klarlägga användningsändamålet

när enskilda personers namn, adress och andra kontaktuppgifter i befolkningsdatasystemet lämnas ut.

Om man i stor utsträckning går in för att uppgifter får lämnas beroende på användningsändamål begränsar man samtidigt offentlighetsprincipen. Syftet med att knyta utlämnandet till användningsändamål är ändå att skydda privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Att främja en annan grundläggande fri- eller rättighet kan vara ett tvingande skäl som ger möjlighet att särskilt genom lag begränsa handlingars och upptagningars offentlighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 2/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 40/2005 rd, s. 2/II). De aspekter som gäller skydd av privatlivet och personuppgifter väger så pass tungt i samband med reglering av det centraliserade och till informationsinnehållet omfattande befolkningsdatasystemet att det inte utgör något problem med avseende på grundlagens 12 § 2 mom. att utlämning av andra uppgifter än sedvanliga namn- och adressuppgifter och andra kontaktuppgifter knyts till ett visst användningsändamål. Med grundlagsutskottet ser heller inget konstitutionellt hinder för att man i viss mån inbegriper fler uppgifter bland dem vars utlämning inte kräver att användningsändamålet klarläggs.

Skydd av personuppgifter

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Lagstiftarens handlingsutrymme begränsas dels av den bestämmelsen, dels av att skyddet av personuppgifter delvis ingår i skyddet för det i samma moment tryggade privatlivet. Sammantaget är det fråga om att lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses vara godtagbart med avseende på de

grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har i sin praxis ansett det viktigt att det föreskrivs åtminstone om registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsändamålen inklusive rätt att lämna ut dem, förvaringstiden i personregister och de registrerades rättssäkerhet. Dessutom ska regleringen av dessa frågor på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (GrUU 35/2008 rd, s. 3/I, och GrUU 2/2008 rd, s. 2/II).

Förslaget uppfyller i stort de krav som grundlagsutskottet i praktiken ställer på sådan reglering. Man bör i fråga om de nämnda förutsättningarna beakta att vissa av uppgifterna i befolkningsdatasystemet finns där permanent. Detta är ändå inget problem om man ser på systemets karaktär och syftet med registreringen, menar utskottet. Däremot bör vissa frågor som gäller hur exakta och klart avgränsade bestämmelserna är uppmärksammas.

Bestämmelser om förutsättningarna för registrering av utländska medborgare finns i 9 § i lagförslaget. Det förblir utifrån författningstexten oklart om man får inleda registrering av en i Finland bosatt utlänning bara om personen i fråga tar initiativ till det eller också på myndighetens initiativ. Bestämmelserna bör göras tydligare i detta avseende. Bestämmelsen i 1 mom. 3 punkten om registrering av uppgifter på grund av "andra särskilda och motiverade skäl" måste klargöras avsevärt om det är meningen att myndigheterna ska kunna ta initiativ till registrering.

Enligt lagförslagets 35 § har en person rätt att förbjuda utlämning av sina egna och vissa närståendes adressuppgifter och andra kontaktuppgifter för de användningsändamål som avses i de föreslagna 32 § 1 mom. och 34 § 1 mom. I övrigt hänvisas det till förbudsrätten i 30 § i personuppgiftslagen. Den bestämmelsen täcker in de flesta situationer där uppgifter lämnas ut enligt 32 § 2 mom. och 33 § i lagförslaget. Frasen "eller för annan med dessa jämförbar verksamhet" i 32 § 2 mom. faller ändå utanför ordalydelsen i personuppgiftslagens 30 §. Den allmänna förbudsrätten i 35 § bör därför utvidgas till alla användningsändamål i 32 §.

Det går enligt det föreslagna 32 § 2 mom. att ur befolkningsdatasystemet lämna ut namn- och kontaktuppgifter bl.a. för direktmarknadsföring och opinionsundersökningar. Som grund för behandlingen av uppgifter får då utöver de nämnda och på lämpligt sätt avgränsade personuppgifterna användas "en annan identifieringsuppgift för personen". Uttryckt på detta sätt verkar bestämmelsen göra det möjligt att använda vilken som helst av de personuppgifter som nämns i den föreslagna 13 §, dvs. också känsliga uppgifter och annan jämförbar information, som urvalskriterium för namn- och adressuppgifter vid exempelvis direktmarknadsföring. Utskottet anser det ändå vara klart att de begränsningar för att lämna ut uppgifter som anges i 4 kap. också är tillämpliga på utlämning av uppgifter från sådana sampel. Ett uttryckligt omnämnande av detta bör läggas till i 32 §.

Överföring av behörighet att registrera uppgifter

Magistraterna bestämmer enligt huvudregeln i 21 § 1 mom. huruvida enskilda registeranteckningar ska göras inom deras respektive verksamhetsområde. Registreringen av större mängder uppdateringstransaktioner faller däremot inom Befolkningsregistercentralens behörighet. Enligt 2 mom. kan dock finansministeriet genom förordning utfärda närmare bestämmelser om att mellan registerförvaltningsmyndigheterna överföra eller på annat sätt omorganisera behörigheten att registrera uppgifter. Den föreslagna bestämmelsen gör det exempelvis möjligt att delvis överföra ansvaret för uppdateringen av information som lämnas i större mängder från Befolkningsregistercentralen till en eller flera magistrater.

Den föreslagna bestämmelsen innebär oavsett formuleringen om utfärdande av närmare bestämmelser att ministeriet får fullmakt att avvika från lagens behörighetsbestämmelser genom förordning. Detta är i princip problematisk med tanke på det hierarkiska förhållandet mellan lag och förordning, åtminstone när fullmakten till sitt innehåll förblir öppen (GrUU 51/2006 rd, s. 9/II). På grund av 2 § 3 mom. och 21 §

1 mom. i grundlagen har utskottet dessutom intagit en reserverad hållning till möjligheten att göra avsteg från bestämmelser om behöriga myndigheter i lag. I synnerhet i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för överföring av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (se GrUU 24/2006 rd, s. 3/I och GrUU 17/2004 rd, s. 2/I).

I detta fall lindras fullmakten att överföra befogenheter av att möjligheten begränsas till interna överföringar inom registerförvaltningens myndighetsorganisation mellan myndigheter som redan i sig är behöriga enligt lag. Dessutom krävs det att en sådan åtgärd kan förbättra tillgången till tjänster, kvaliteten på datainnehållet i systemet eller verksamhetens effektivitet eller åstadkomma en regionalt balanserad arbetsfördelning inom registerförvaltningen. I detta avseende uppfyller förslaget de krav som utskottet i praktiken ställer. Överföring av befogenheter på dessa tämligen öppna premisser är emellertid inte en teknisk fråga som den verkställande makten lämpligen kan avgöra (se RP 1/1998 rd, s. 133/I), och därmed anser utskottet att det är statsrådet och inte finansministeriet som bör få normgivningsbemyndigandet. Detsamma gäller det föreslagna 47 § 3 mom. Också ordalydelsen i dessa bestämmelser måste ändras så att de inte felaktigt talar om utfärdande av närmare bestämmelser.

Behörighet att lämna ut uppgifter till andra än myndigheter

Befolkningsregistercentralen kan med stöd av den föreslagna 49 § ingå avtal med en organisation utanför registerförvaltningen om att den får lämna ut uppgifter i befolkningsdatasystemet som gäller namn-, adress- och kontaktuppgifter och uppgifter om att någon är vid liv. Avtal om en sådan behörighet kan enligt propositionsmotiven bli aktuella till exempel när telefontjänster och motsvarande tjänster enligt 34 § i lagförsla-

get tillhandahålls. Även ett privat företag kan tillhandahålla dessa tjänster.

Förslaget måste bedömas mot bakgrund av grundlagens 124 §. Enligt den kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtrös andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Den upplysningstjänst som avses i lagförslaget är en uppgift där man bistår myndigheten. Genom den kan sådana sedvanliga namn- och kontaktuppgifter lämnas ut som inte kräver uppgivande av användningsändamål. Uppgifterna får inte lämnas ut om de omfattas av något av de förbud som regleras i 4 kap. Denna service är fullgörande av en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen, men inte utövande av offentlig makt (GrUU 11/2006 rd, s. 2/I).

Att ingå avtal på grundval av en bestämmelse i lag uppfyller kravet som gäller anförtröende av offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter genom lag. Utskottet anser att det inte finns av 124 § i grundlagen följande hinder för att genom avtal på andra än myndigheter överföra upplysningstjänster som gäller offentlig och entydig information (GrUU 11/2006 rd, s. 2/II). En sådan överföring kan enligt utskottets uppfattning behövas för att uppgiften ska kunna fullgöras på ett ändamålsenligt sätt, förutsatt att lagens krav på att tjänsten ska vara tillgänglig och verksamheten effektiv uppfylls.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att tryggnad av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (se sammanfattningsvis GrUU 20/2006 rd, s. 2). Lagförslagets 49 § 2 mom. innehåller en lämplig bestämmelse om tillämpning av tjänsteansvar, men däremot hänvisar bestämmelsen inte till de allmänna förvaltningslagarna, vilket däremot 31 a § 3 mom. i den gällan-

de befolkningsdatalagen och 56 § 3 mom. i fordonsskattelagen gör. Det är inte längre nödvändigt att med anledning av 124 § i grundlagen ta in en sådan hänvisning i lag, eftersom de allmänna förvaltningslagarna med stöd av deras bestämmelser om tillämpningsområde, definition av myndighet och privata aktörers skyldighet att ge service på ett visst språk också tillämpas på privata aktörer när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Det går enligt propositionsmotiven att i ett avtal mellan myndighet och privat aktör säkerställa att de allmänna förvaltningslagar som garanterar rätts-säkerheten tillämpas. Utskottet påpekar att skyldigheten att följa dessa lagar också i dessa fall följer direkt av lag.

Rätt att utföra inspektioner

En inspektör som förordnats av Befolkningsregistercentralen har enligt 52 § 2 mom. i lagförslaget rätt att utföra inspektioner för att övervaka användningen och skyddet av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Motsvarande rätt att inspektera tillförlitligheten i ett förfarande för beviljande av certifikat finns i lagförslagets 69 § 2 mom.

Förslaget utesluter de lokaler som omfattas av hemfriden från denna inspektionsrätt. Därmed utgör förslaget inget problem med avseende på skyddet av den i grundlagens 10 § 1 mom. tryg-gade hemfriden.

Enligt propositionsmotiven ska man till inspektör också kunna utse någon som inte har myndighetsansvar. Detta framgår inte av bestämmelsens ordalydelse, men 124 § i grundla-gen kräver att det nämns i lagförslaget, om det anses att reglering som gör det möjligt att anlita externa inspektörer behövs. Men med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och god förvaltning be-

hövs det också bestämmelser om behörighets-krav eller kompetensvillkor för sådana inspektö-rer (GrUU 56/2002 rd, s. 5). Dessutom bör man författningsvägen se till att samma bestämmel-ser tillämpas på utomstående inspektörer som på inspektörer med tjänsteansvar när de utför sina uppgifter. Grundlagens 124 § innebär att detta måste nämnas i de föreslagna 52 och 69 §, om förslaget ska behandlas i vanlig lagstift-ningsordning.

Övriga synpunkter

Utskottet har noterat den passus i motiveringen (s. 32/II) där det sägs att behandlingen av per-sonuppgifter som gäller religiös övertygelse för-satts i en viktigare ställning än tidigare på grund av de på senare år utförda terrordåden till följd av religiös fanatism. Detta bör enligt motiven även beaktas i annan lagstiftning än den som gäl-ler säkerhetssektorn. Motiveringen ter sig i detta sammanhang lösryckt och konstgjord när man beaktar bland annat lagförslagets bestämmelser i 42 § om användningsändamålen för uppgifter som gäller medlemskap i ett religiöst samfund. Utskottet anser att denna passus är speciell ock-så eftersom man låter förstå att medlemskap i ett med stöd av religionsfrihetslagen registrerat re-ligionssamfund redan i sig är ett tecken på att nå-gon kan göra sig skyldig till terrordåd.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets kon-stitutionella påpekanden om 52 § 2 mom. och 69 § 2 mom. beaktas på behö-rigt sätt.

GrUU 3/2009 rd — RP 89/2008 rd

Helsingfors den 27 mars 2009

I den avgörande behandlingen deltog

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

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Antti Vuolanne /sd
ers. Christina Gestrin /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.