

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen och lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 c kap. 5 § i strafflagen och lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (RP 64/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- lagstiftningsråd Mirja Salonen, justitieministeriet
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, dataombudsmannens byrå
- professor Sakari Melander
- professor Elina Pirjatanniemi
- professor Matti Tolvanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen och lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

LAGUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Ekonomiutskottet beslutade den 18 september 2024 begära utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet. Begäran gäller bedömning av det kompletterande förslag som gjorts under lagutskottets behandling, enligt vilket Brottspåföljdsmyndigheten ska ges rätt att till domstolen lämna ut uppgifter som överförts till det index som avses i 33 § i lagen om behandling av personupp-

Utlåtande GrUU 37/2024 rd

gifter vid Brottpåföljdsmyndigheten (1301/2021) till den del det i ett anhängigt ärende är nödvändigt för prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att bara en fänge som avtjänar sitt första fängelsestraff ska kunna bli villkorligt frigiven efter att ha avtjänat en i lag angiven mindre kvotdel av straffet, och en fänge som inte har begått några brott under en viss tid ska alltså inte på nytt kunna räknas som förstagångsförbrytare. Den föreslagna regleringen innebär att bestämmelserna om villkorlig frigivning skärps.

(2) Enligt propositionen föreslås det dessutom till lagen om behandling av personuppgifter vid Brottpåföljdsmyndigheten bli fogat en ny 15 a § där det föreskrivs att de tjänstemän vid Brottpåföljdsmyndigheten i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden ska ha rätt att behandla sådana uppgifter som har överförts till det i 33 § avsedda indexet och som är nödvändiga för beräkning av strafftiden.

Bestämmelserna om villkorlig frigivning

(3) Strängheten i en straffpåföljd måste stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 6, GrUU 56/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2013 rd, s. 2). Enligt utskottets etablerade praxis bör straffbestämmelserna uppfylla allmänna villkor för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet och eventuella särskilda villkor som följer av en gällande bestämmelse om sådana rättigheter. Sammantaget gäller grundlagsutskottets praxis när det gäller förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna den straffrättsliga lagstiftningen rent generellt (t.ex. GrUU 48/2017 rd, s. 8 och GrUU 56/2018 rd, s. 2).

(4) Enligt grundlagsutskottet (GrUU 9/2016 rd, s. 5) är det allmänt erkända syftet med straffsystemet att förebygga brott genom olika påverkansmekanismer och att minimera det lidande och de kostnader som brottsligheten och brottslighetskontrollen medför och se till att de drabbar de olika parterna på ett rättvist sätt. Det är enligt utskottet lagstiftarens uppgift att utforma de olika delfaktorerna i systemet på bästa sätt för att minska de mänskliga och materiella skador och det lidande som brottsligheten och kontrollen förorsakar. Den motiverade straffnivån bestäms enligt utskottet utifrån rättvisaspekter och straffens brottsförebyggande effekt, den belastning och det lidande tillämpningen av systemet orsakar i samhället och på individnivå samt vilka andra medel som kunde användas för att nå samma mål. Denna typ av allmänna synpunkter och mål som ligger till grund för straffsystemet kan anses godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, menar utskottet. (GrUU 9/2016 rd, s. 5.)

(5) Det är i sig klart att grundlagen inte sätter några strikta gränser för straffskärpning så länge det finns godtagbara grunder för ändringarna. Utskottet har framhållit (GrUU 9/2016 rd) att grundlagens stiftare inte hade för avsikt att kontrollera straffsystemets allmänna utveckling. Ut-

Utlåtande GrUU 37/2024 rd

skottet har konstaterat att lagstiftaren har rätt stort spelrum vid kriminalisering (GrUU 23/1997 rd). Handlingsutrymmet är dock inte obegränsat. Exempelvis kan statsekonomiska anpassningsåtgärder inte betraktas som godtagbara grunder för att ändra på det straffrättsliga påföljdssystemet (GrUU 9/2016 rd, s. 6). Grundlagsutskottet anser att detta slags synpunkter bara i undantagsfall kan bli problematiska med tanke på grundlagen.

(6) Grundlagsutskottet anser att det för den åtstramning av påföljdssystemet som nu föreslås har påvisats grunder som är godtagbara med avseende på dessa rättviseaspekter. Utskottet anser att det till denna del är av betydelse att återfall i brott ökar brottets klandervärdhet. Också enligt 6 kap. 5 § 1 mom. 5 punkten i strafflagen är gärningsmannens tidigare brottslighet en straffskärpningsgrund, om förhållandet mellan den tidigare brottsligheten och det nya brottet visar att gärningsmannen, med anledning av att brotten är likartade eller annars, är uppenbart likgiltig för förbud och påbud i lag. Dessutom betonar utskottet att bestämmelserna om förstagångsförbrytare till sin karaktär utgör ett undantag från den huvudregel som ska iakttas i fråga om villkorlig frigivning. Utskottet beklagar dock att motiveringen till förslaget är något allmänt hållen.

Skydd för personuppgifter

(7) Behandlingen av personuppgifter i samband med verkställigheten av straffrättsliga påföljder omfattas i princip av tillämpningsområdet för det så kallade polisdirektivet (dataskyddsdirektivet (EU) 2016/680) i EU:s dataskyddspaket. Polisdirektivet har satts i kraft nationellt genom lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (nedan även dataskyddslagen avseende brottmål), som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 26/2018 rd).

(8) I 15 a § i lagförslag 2 i den nu aktuella propositionen föreslås bestämmelser om behandling av uppgifter för beräkning av strafftiden. Enligt det förslag till ändring av lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 27/2021 rd) har de tjänstemän i vars tjänsteuppdrag ingår beräkning av strafftiden rätt att behandla sådana uppgifter som har överförts till det i 33 § avsedda indexet och som är nödvändiga för beräkning av strafftiden. I 33 § föreskrivs det om bevarande av uppgifter för forskning eller något annat godtagbart ändamål. Av de uppgifter som gallras ur brottspåföljdsregistret bildas enligt bestämmelsen ett index för bevaring av uppgifter för forskning eller något annat godtagbart ändamål.

(9) Den föreslagna ändringen innebär i praktiken att de tjänstemän vid Brottspåföljdsmyndigheten som genomför beräkningen av strafftiden för villkorlig frigivning får uppgifter ur ett index över uppgifter som gallrats ur det brottspåföljdsregister som förs av Brottspåföljdsmyndigheten. Uppgifterna gäller till exempel när personen senast frigavs från en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten. Enligt 33 § förvaras uppgifterna i registret i 50 år, medan uppgifterna om verkställigheten utplånas ur brottspåföljdsregistret efter tio år.

(10) Under riksdagsbehandlingen av propositionen har lagutskottet dessutom med stöd av 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning föreslagit att grundlagsutskottet ska bedöma den bestämmelse som lagutskottet föreslår med avseende på människorättskonventioner som är förpliktande för Finland och grundlagens bestämmelser (LaVP 61/2024 rd, § 4). Det är fråga om att det till 19 § i

Utlåtande GrUU 37/2024 rd

den nämnda lagen ytterligare föreslås en bestämmelse om utlämnande av uppgifter till en annan behörig myndighet som avses i dataskyddslagen avseende brottmål. Enligt den föreslagna bestämmelsen får Brottspåföljdsmyndigheten trots sekretessbestämmelserna på begäran och även på eget initiativ till domstolen lämna ut i 6 § 1—4 punkten avsedda uppgifter som överförts till det i 33 § avsedda indexet till den del det i ett anhängigt ärende är nödvändigt för prövning av förutsättningarna för häktning eller fortsatt häktning. Bestämmelsen motiveras med att när domstolen behandlar ett häktningsärende är det i vissa situationer möjligt att med hjälp av enbart uppgifterna i Brottspåföljdsmyndighetens index utreda om en person eventuellt tidigare avtjänat ett fängelsestraff.

(11) Grundlagsutskottet har uttryckligen bedömt den bevaringstid som föreskrivs i 33 §. Utskottet hänvisade (GrUU 27/2021 rd, stycke 20) till sin etablerade praxis, enligt vilken varaktig lagring av uppgifter inte är förenlig med skyddet för personuppgifter om inte den är befogad av skäl som är kopplade till informationssystemets art eller syfte (GrUU 18/2016 rd, s. 2, GrUU 54/2010 rd, GrUU 3/2009 rd). Information som delvis är oförändrad eller ändras långsamt och som inte uppdateras bara för att tiden gått och som behövs för att uppgifter ska kunna skötas kan enligt utskottets uppfattning lagras varaktigt (GrUU 54/2010 rd). Utskottet har å andra sidan ansett att en fem års förvaringstid för känsliga uppgifter är lång (GrUU 13/2017 rd) och betonat att ju längre förvaringstiden blir, desto viktigare är det att se till datasäkerheten, övervakningen av användningen av uppgifterna och de registrerades rättssäkerhet (GrUU 28/2016 rd). Utskottet har också rent generellt framhållit att framför allt lagringstiden för känsliga uppgifter ska vara begränsad på så sätt att uppgifterna bara får finnas lagrade så länge det är nödvändigt för att fullfölja det syfte för vilket uppgifterna har registrerats (se t.ex. GrUU 13/2017 rd, s. 6). Grundlagsutskottet ansåg därför att lagutskottet bör granska bevaringstiderna.

(12) Lagutskottet hänvisade i sitt betänkande (LaUB 13/2021 rd, s. 6—7) till att uppgifterna i det index som avses i 33 § 1 mom. främst är avsedda för forskningsändamål. Eftersom det enligt lagutskottet inte längre är fråga om ett brottspåföljdsregister eller dess användningsändamål, var det motiverat och förtydligande att begränsa rätten att behandla uppgifter som bevaras i 50 års tid i enlighet med bestämmelsen om utlämnande av uppgifter i 27 § 1 mom. i offentlighetslagen. Enligt det momentet får uppgifter ur en sekretessbelagd handling som har överförts till ett arkiv lämnas ut för forskning eller något annat godtagbart ändamål.

(13) Enligt grundlagsutskottets uppfattning har ändamålet med registret således i första hand fastställts vara forskning. De föreslagna bestämmelserna är till denna del betydelsefulla framför allt med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och för personuppgifter. Regleringen är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 7 i stadgan tryggar skyddet för privatlivet och artikel 8 tillförsäkrar var och en rätt till skydd för personuppgifter.

(14) Grundlagsutskottet har vid sidan av kravet på att behandlingen av känsliga uppgifter ska vara nödvändig av hävd särskilt betonat kravet på ändamålsbegränsning (GrUU 40/2021 rd, stycke 15). Utskottet har ansett det möjligt att göra bara exakt avgränsade och mycket små undantag från det kravet. Sådana bestämmelser har inte heller fått leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga ändamålet eller ens ett viktigt ändamål (se GrUU 15/2018 rd, s. 45, GrUU 1/2018 rd, s. 4, GrUU 14/2017 rd, s.

Utlåtande GrUU 37/2024 rd

5—6). I sitt utlåtande (GrUU 47/2010 rd, s. 4) om en ändring av utlänningslagen ansåg utskottet att den föreslagna lagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om den ändrades så att det föreskrivs att användningen av fingeravtryck enligt 131 § i utlänningslagen begränsas utslutande till ändamål som svarar mot det ändamål som de samlats in och registrerats för. Ett sådant ändamål kan i sig ha samband med att hindra och utreda exakt angivna brott, men bara i den omfattningen som verksamheten har ett nära samband med det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet.

(15) Också artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förutsätter att behandling av personuppgifter sker för ett särskilt ändamål. Enligt artikel 4.1 b i dataskyddsdirektivet (polisdirektivet), som ligger till grund för dataskyddslagen avseende brottmål, ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Enligt artikel 4.4 ska den personuppgiftsansvarige ansvara för, och kunna visa att personuppgifterna har behandlats enligt denna princip. I artikel 8.2 sägs att medlemsstaternas nationella rätt, som reglerar behandling av personuppgifter inom tillämpningsområdet för direktivet, åtminstone ska specificera syftet med behandlingen, vilka personuppgifter som ska behandlas och behandlingens ändamål.

(16) I artikel 10 i polisdirektivet anges som särskilda kategorier av personuppgifter, på samma sätt som i dataskyddslagen avseende brottmål, personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att unikt identifiera en fysisk person eller uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Motsvarande bestämmelser ingår i artikel 9 i EU:s allmänna dataskyddsförordning. I artikel 10 i dataskyddsförordningen föreskrivs dessutom särskilt om behandling av personuppgifter som gäller fällande domar i brottmål och överträdelser.

(17) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen inte är helt problemfri i ljuset av utskottets praxis i fråga om kravet på ändamålsbundenhet. Grundlagsutskottet anser att lagutskottet av konstitutionella skäl bör överväga om syftet med regleringen kan nå utifrån uppgifter om straff som dömts ut exempelvis under de tio senaste åren och som finns tillgängliga i brottspåföljdsregistret.

(18) De uppgifter som ska överföras till det index som avses i 33 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten har dock ursprungligen i enlighet med 4 § i den lagen registrerats i brottspåföljdsregistret för verkställighet av straff, häktning och häktningsarrest i fråga om dömda, fångar, häktade och dem som avtjänar samhällspåföljder samt för teknisk övervakning av förstärkt reseförbud samt också för de ändamål som räknas upp i 1 § 1 mom. i dataskyddslagen avseende brottmål. Därför leder den föreslagna regleringen enligt grundlagsutskottet inte i den nu aktuella synnerligen speciella regleringssituationen till att annan verksamhet än sådan som hänför sig till det ursprungliga användningsändamålet blir den huvudsakliga formen eller ens en betydande form för användning av registret på ett sätt som skulle påverka lagstiftningsordningen. Genom den föreslagna bestämmelsen begränsas behandlingen av uppgifterna i indexet till vad som är nödvändigt och proportionellt för att säkerställa syftet med regleringen, det vill säga att se till att den dömdes strafftid blir korrekt bestämd.

Utlåtande GrUU 37/2024 rd

(19) Det ingår dock inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 33/2022 rd, stycke 12). Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslagen hör till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 79/2018 rd, s. 3). Lagutskottet bör noggrant utreda om regleringen är förenlig med EU-rätten, särskilt med beaktande av vad som i EU-rätten föreskrivs om ändamålsbundenhet och behandlingen av personuppgifter för forskningsändamål.

(20) Grundlagsutskottet noterar slutligen att det har bedömt behandlingen av personuppgifter för forskningsändamål med avseende på vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet, som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen (se GrUU 25/2021 rd, stycke 9). Utskottet har också hänvisat till att det i EU:s dataskyddsförordning sägs att ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål inte ska anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Utskottet bedömde dessutom i samband med stiftandet av den så kallade lagen om sekundär användning att behandling för ändamål av allmänt intresse inte är problematisk med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 1/2018 rd, s. 5, se även GrUU 3/2004 rd, s. 2). Lagutskottet bör därför också bedöma hur möjligheten att i fortsättningen samla in personuppgifter för vetenskaplig forskning påverkas, i fråga om konsekvenser som sträcker sig utanför den nu aktuella propositionen, av att det index som inrättats för forskning öppnas för användning för beslutsfattande som anknyter till verkställighet av straff.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 37/2024 rd

Helsingfors 11.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf (delvis)
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen.