Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ungdomslag

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ungdomslag (RP 111/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Juha Post, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Jaana Walldén, undervisnings- och kulturministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny ungdomslag.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen lagförslaget mot det skydd för den personliga friheten och integriteten som avses i grundlagens 7 §, det skydd för privatlivet och personuppgifter som avses i grundlagens 10 § och utfärdandet av bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter enligt grundlagens 80 §.

Lagförslaget kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen dock innehåller förslag som gäller behandling av personuppgifter och narkotikatest, har regeringen ansett det vara ändamålsenligt att riksdagen inhämtar grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Förslagen till bestämmelser om behandling av personuppgifter om unga och narkotikatestningen i samband med verkstadsverksamhet för unga är i konstitutionellt hänseende betydelsefulla. Bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter för var och en i 10 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelserna om narkotikatestning är betydelsefulla också med avseende på grundlagens 7 § om rätten till personlig integritet för var och en (GrUU 12/2003 rd, s. 2, GrUU 64/2002 rd, s. 2—3, GrUU 39/2001 rd, s. 2).

Skydd för personuppgifter

I 11 och 12 § i förslaget till ungdomslag föreskrivs om behandling av personuppgifter i samband med uppsökande ungdomsarbete och i 14 § i samband med verkstadsverksamhet för unga. En del av uppgifterna är enligt grundlagsutskottets bedömning känsliga.

Förslaget är av betydelse för skyddet för privatlivet och skyddet av personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet ansett att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas också av skyddet för privatlivet, som tas upp i samma moment. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren bör tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättssäkerhet. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerade (se t.ex. GrUU 13/2016 rd).

Grundlagsutskottet har dessutom bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information 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 information 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 "informationen är nödvändig" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3, och de utlåtanden som nämns där).

Utöver dessa omständigheter menar grundlagsutskottet att hänsyn måste tas till att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har tidigare ansett att tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd), vilket inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland lagstiftningens acceptabilitet

och proportionalitet (GrUU 29/2016 rd, och t.ex. GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd).

Regleringen av uppsökande ungdomsarbete i förslaget till ungdomslag motsvarar i hög grad den gällande ungdomslagen som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 25/2010 rd). Förslagen till bestämmelser om behandling av uppgifter i regel bygger på att den ungas och vårdnadshavarens samtycke krävs för behandlingen. Grundlagsutskottet har ansett att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning. Men utskottet har ändå i sin tidigare praxis sett vissa problem med en sådan lagstiftningsmetod och poängterat hur viktigt det är att vara mycket återhållsam med att godkänna samtycke som rättslig grund för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Förfarandet är inte förenligt med rättsstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen, som kräver att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Dessutom ska befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter alltid läggas fast i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde (GrUU 30/2010 rd, s. 6). Utskottet har därför ansett det klart att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna som rättslig fråga inte alltid kan förlora i betydelse bara för att det föreskrivs i lag att någon åtgärd kräver att den som saken gäller ger sitt samtycke. Skyddet kan inte i vilket som helst ärende vara beroende av den berörda personens samtycke. Utskottet har i det avseendet ansett att frågan om vad som kan anses utgöra ett juridiskt relevant samtycke i en viss situation är väsentlig. Utskottet har därför krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noga avgränsad, att den föreskriver hur samtycket ges och hur det återtas, att det säkerställs att samtycket är genuint och ges av fri vilja och att lagstiftningen är nödvändig (GrUU 19/2000 rd, s. 3, GrUU 27/1998 rd, s. 2, GrUU 19/2000 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet anser att det också är väsentligt med avseende på det aktuella lagförslaget att i 8 § i den gällande personuppgiftslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan, möjliggörs behandling av personuppgifter på grundval av samtycke. Också känsliga personuppgifter kan med stöd av 12 § i lagen undantagsvis behandlas om den registrerade har gett sitt uttryckliga samtycke till det. Motsvarande kan konstateras om lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Enligt 26 § i den lagen kan en myndighet ur en sekretessbelagd myndighetshandling lämna ut uppgifter bland annat när sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. Ett sådant dokument kan innehålla känsliga personuppgifter.

I artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tryggas rätten till skydd för personuppgifter för var och en. Enligt artikeln ska uppgifterna behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Relevant är också Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning som trädde i kraft 2016 och ska börja tillämpas under 2018 och som också binder den finländska lagstiftaren. Enligt 6 i förordningen är behandlingen av personuppgifter lagenlig bland annat när den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål. Enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen kan särskilda personuppgiftsgrupper som motsvarar känsliga uppgifter likaså behandlas på grundval av samtycke. Enligt skäl 43 i dataskyddsförordningen bör samtycket dock inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och

den personuppgiftsansvarige. Det gäller särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.

Enligt 10 § förslaget till ungdomslag är syftet med uppsökande ungdomsarbete att nå unga som är i behov av stöd och att hjälpa dem att anlita sådana tjänster och övrigt stöd som främjar deras utveckling, självständighetsprocess, delaktighet i samhället och övriga livskompetens och som bidrar till deras möjligheter till utbildning och till inträde på arbetsmarknaden. Grundlagsutskottet anser att med beaktande av såväl motiven för den gällande regleringen av uppsökande ungdomsarbete (RP 1/2010 rd, s. 18) som bestämmelsen i den nu aktuella propositionen jämte motiv präglas det uppsökande ungdomsarbetet av ett sådant frivillighetsbaserat samarbete mellan serviceanordnaren och den unga som behöver stöd att den aktuella regleringskontexten kan stödja sig på behandling av personuppgifter baserad på samtycke. Men utskottet vill ändå påminna om att exempelvis de ovan nämnda allmänna lagarna trots den aktuella speciallagstiftningen ska tillämpas inom ramen för bestämmelserna om tillämpningsområde (se också GrUU 54/2010 rd, s. 2). I enlighet med de gällande rekommendationerna för god lagstiftningspraxis anser utskottet inte att det behövs separata informativa hänvisningar till allmänna lagar som ändå ska iakttas (se Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu, 12.2.1). Men utskottet anser att regleringen ändå bör kompletteras med en allmän bestämmelser om att de åtgärder som avses i lagen är baserade på frivillighet och samarbete.

Trots att uppsökande ungdomsarbete enligt 10 § i förslaget till ungdomslag inleds i första hand utifrån information som den unge själv har gett och utgående från den unges egen bedömning av sitt stödbehov, kan det också inledas på basis av information från andra. I 11 § i förslaget till ungdomslag föreskrivs om utlämnande av uppgifter till uppsökande ungdomsarbete trots bestämmelserna om sekretess. Till denna del baserar sig behandlingen av uppgifter inte på samtycke. Men bestämmelsen motsvarar i huvuddrag grundlagsutskottets ovan beskrivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess. Innehållet i de personuppgifter som lämnas ut definieras exakt i lagförslaget så att de gäller en ung persons identifierings- och kontaktuppgifter. De berörs i allmänhet inte av sekretess, men de kan på grundval av 24 § 1 mom. 31 punkt i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i enskilda fall vara sekretessbelagda (se GrUU 25/2010 rd, s. 2). Utskottet vill ändå betona att enligt 11 § 4 mom. i förslaget till ungdomslag kan registrerade föreningar eller stiftelser som arbetar med unga eller andra sammanslutningar som erbjuder fritidsaktiviteter för unga med uttryckligt samtycke av den unge eller vårdnadshavaren för en minderårig lämna ut den unges identifierings- och kontaktuppgifter till det uppsökande ungdomsarbetet.

I 6 § 3 mom. i grundlagen står det att barn ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt förarbetena till reformen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 49, första spalten) är det viktigt dels att barnen behandlas lika sinsemellan, dels att de i relation till den vuxna befolkningen ses som jämbördiga människor med i princip samma grundläggande fri- och rättigheter. Enligt grundlagsutskottets åsikt motsvarar behandling av personuppgifter med samtycke av vårdnadshavaren till en minderårig person inte med avseende på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i alla lägen behandling av personuppgifter på grundval av samtycke. Regleringen måste i detta avseende också bedömas med avseende på självbestämman-

derätten. Utskottet har tidigare bedömt att exempelvis förslag till lagbestämmelser om rätt att behandla känsliga personuppgifter efter återkallat samtycke är av betydelse för individens självbestämmanderätt GrUU 48/2014 rd, s. 2). Utskottet påpekar dessutom att en sådan anmälan till en myndighet redan i sig kan innebära ingrepp i skyddet för privatlivet (se också GrUU 7/2006 rd, s. 2). Utskottet anser att rätten att lämna identifierings- och kontaktuppgifter i detta fall ändå inte innebär en särskilt djupgående begränsning av skyddet för privatlivet, trots att man i vissa fall enbart av anmälningen kan sluta sig till att den som gör anmälningen bedömer att en ung person behöver stöd. Utskottet anser att självbestämmanderätt i fråga om uppgifter och barnens rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva ändå bör beaktas bättre i regleringen exempelvis genom att det föreskrivs om skyldighet att försöka utreda barnets åsikt i ärendet.

Det framgår inte entydigt av 12 § 2 mom. och 14 § 3 mom. i förslaget till ungdomslag huruvida det samtycke av vårdnadshavaren till en minderårig ung person som krävs ska komplettera eller ersätta den unga personens eget samtycke. Grundlagsutskottet menar att regleringen bör preciseras.

Narkotikatest

I 15 § i förslaget till ungdomslag föreskrivs om narkotikatest i verkstadsverksamhet för unga. Syftet med narkotikatest är att förbättra träningsmiljön och säkerheten i arbetet i verkstäder för unga. Kravet på att visa upp ett intyg över narkotikatest för den som ordnar verkstadsverksamhet för unga har begränsats till situationer där det finns grundad anledning att misstänka att den unge är narkotikapåverkad under träning vid verkstaden eller att den unge är narkotikaberoende. Dessutom förutsätts det att testet är nödvändigt för att klarlägga den unges funktionsförmåga. Enligt paragrafens ordalydelse får den som ordnar verkstadsverksamhet för unga på vissa villkor ”ålägga” den unge att visa upp ett intyg över narkotikatest. Men i motiven till bestämmelsen framgår det att det inte handlar om en skyldighet som stöds exempelvis genom förvaltningstvång, utan vägran att visa upp ett intyg över narkotikatest eller uppvisande av ett positivt testresultat kan medföra att den unges träning måste ändras. Ordalydelsen bör ändras enligt motiven.

Grundlagsutskottet anser att regleringen trots denna brist på omedelbart åläggande bör bedömas med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Regleringen ingriper också i skyddet för den personliga integriteten i 7 § i grundlagen och begränsar personens självbestämmanderätt (se GrUU 38/2013 rd, s. 4 och GrUU 12/2006 rd, s. 2 och de utlåtanden som där hänvisas till). Vid bedömningen av vissa motsvarande regleringar som gäller utbildning har utskottet ansett att det kan handla om att skydda hela studerandekollektivets och i sista hand också andra människors rättigheter och säkerhet (se GrUU 38/2013 rd, s. 2 och de utlåtanden som där hänvisas till). Enligt utskottet finns det också med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter godtagbara skäl för den nu föreslagna regleringen. I förslaget till bestämmelse föreskrivs exakt och noga avgränsat om villkoren för skyldigheten, i skyldigheten ingår att det ska finnas grundad anledning till misstanke och testet ska vara nödvändigt för sitt syfte. Utskottet anser att regleringen inte inbegriper betydande konstitutionella problem.

Övrigt

Enligt 1 § 2 mom. i förslaget till ungdomslag iakttas utöver det som föreskrivs i den lagen också de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen är känslig för felaktiga motsatstolkningar. Utskottet menar att kulturutskottet bör kontrollera den informativa hänvisningsbestämmelsens behövlighet och omfattning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 13.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Anne-Mari Virolainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.