

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 23/1990-91 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till

- 1) landskapslag om tillämpning av vissa riksförfattningar rörande personregister och
- 2) landskapslag angående ändring av landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet.

Landstinget har den 17 september 1990 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet, som hört utredningssekreteraren Susanne Björkholm, interna revisorn Leif Lindén och polismästaren Björn Andersson samt erhållit ett skriftligt utlåtande av dataombudsmannen Anna-Riitta Wallin, får härmed anföra följande.

I syfte att åstadkomma en ändamålsenlig reglering av hanteringen av personregister såväl inom den privata som den offentliga sektorn på Åland föreslår landskapsstyrelsen lagstiftningsåtgärder i två avseenden. För personregister som förs inom den privata sektorn föreslås att rikets personregisterlag som blankettlag skall tillämpas även på Åland till de delar landstinget kan anses ha lagstiftningsbehörighet. Hanteringen av personregister blir till dessa delar underkastad samma regler som i riket. Dataombudsmannen och datasekretessnämnden skall utöva tillsyn och kontroll även över sådana personregister som förs inom den privata sektorn i landskapet. Däremot anser landskapsstyrelsen att rikslagstiftningen inte skall tillämpas på personregister som förs av landskapsmyndigheterna eller de kommunala myndigheterna på Åland. I stället föreslås kompletteringar av lagstiftningen rörande allmänna handlingars offentlighet så att vissa allmänna regler ges om förande av personregister och om villkoren för s.k. massutlämnande av personregister.

Allmän motivering

Syfte och bakgrund

Syftet med en datasekretesslagstiftning är flerfaldigt. Genom datasekretessen skall medborgarnas integritetsskydd och rättsskydd tryggas i samband med förande av

personregister. Lagstiftningen skall även garantera principen om en öppen registrering och skydda medborgarna mot att register innehåller felaktiga uppgifter eller utnyttjas på ett felaktigt sätt. I regeringens proposition med förslag till den personregisterlag, som nu delvis föreslås gälla även Åland, anges att "en oreglerad registerverksamhet har ansetts innebära en risk för att det uppstår en okontrollerad maktutövning som är oförenlig med demokratins principer ...".

Personregisterlagstiftningen har tidigare berörts i landstinget. Landskapsrevisorerna påpekade i sin berättelse för år 1987 att speciell uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med datorisering av landskapsförvaltningen bör fästas vid personregisterlagstiftningen. Med anledning härav anförde finansutskottet i sitt betänkande nr 23/1988-89 att det är "ytterst angeläget att landskapsstyrelsen ... gör frågan om behovet av egen lagstiftning på området till föremål för en särskild utredning." I ärendet yttrade sig lagutskottet till finansutskottet och framhöll att i personregisterlagen centrala element som tar sikte på integritetsskyddet eller reglerar formerna för utlämnande av uppgifter ur personregister inte ingår i lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet som enligt landskapsstyrelsens dåvarande ståndpunkt kunde anses tillräcklig.

Landskapsrevisorerna ansåg det i sin berättelse för år 1989 angeläget att rikets personregisterlagstiftning bringas i kraft i landskapet, varvid man särskilt underströk betydelsen av att klara regler gäller för polisens registerhantering.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapsstyrelsen redogör i framställningen för sin syn på behörighetsuppdelningen. Personregister vilka upprätthålls av landskapsmyndigheterna och de kommunala myndigheterna på Åland anses som hörande till områdena landskapsförvaltning respektive kommunalförvaltning falla inom landstingets behörighet. Detsamma gäller personregister som upprätthålls inom andra verksamheter som landstinget äger rätt att lagstifta om, t.ex. näringsverksamhet och arbetsavtal. Utskottet delar denna tolkning men konstaterar samtidigt att betydande delar av personregisterhanteringen i landskapet bedrivs inom områden som regleras i stöd av rikslagstiftning, exempelvis bank- och försäkringsverksamhet. Inom den privata sektorn blir enligt denna tolkning av kompetensfördelningen behörigheten delad mellan riket och landskapet. Detta medför dock inte några praktiska problem eftersom rikslagens giltighet och berörda riksmyndigheters verksamhet genom den föreslagna blankettlagen utsträcks att gälla hela den privata sektorn i landskapet.

Utskottets synpunkter

Utskottet finner förslaget till lösning av personregisterlagstiftningen inom den privata sektorn ändamålsenligt och tillstyrker det utan ändringsförslag. Utskottet anser det nödvändigt att hanteringen av personregister regleras också inom den offentliga sektorn. Såväl inom landskapsförvaltningen som i kommunerna förekommer olika typer av register vilka upprätthålls enligt föreskrifter i lagstiftning eller som ett led i utförandet av myndigheters arbetsuppgifter. Den alltmer utbredda datoriseringen av förvaltningen understryker lagstiftningsbehovet.

Utskottet konstaterar att landskapsstyrelsen på principiella och självstyrelsepolitiska grunder anser att befogenheterna för rikets datasekretessmyndigheter inte bör utsträckas till självstyrelsens och kommunernas förvaltningsorgan och att blankettlagsförfarandet därför inte till dessa delar är tillämpligt. Utskottet kan biträda den uppfattningen men anser likväl att personregisterfrågorna inom dessa sektorer inte i tillräcklig grad kan regleras blott genom de föreslagna tilläggen till lagstiftningen om handlingsoffentlighet.

Landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet beaktar visserligen i sin definition av handling även dataupptagningar. Lagen föreslås också kompletterad med begreppet "god registersed" och med en definition av begreppet "personuppgift". Massutlämnande av personuppgifter föreslås bli reglerat vilket lagutskottet i sitt förenämnda utlåtande till finansutskottet ansåg påkallat. För att lagförslaget skall bedömas fylla nutida krav på datasekretessen, sådana de kommer till synes bl.a. i internationella konventioner, måste det enligt utskottets åsikt likväl kompletteras i några centrala hänseenden. Dessa gäller de s.k. anknytnings- och relevanskraven, rätten till insyn i personregister och möjligheten att åstadkomma rättelse av fel. Utskottet föreslår därför dels vissa tillägg i 15a §, dels helt nya 15b och 15c §§.

Oberoende av de föreslagna kompletteringarna kommer i fråga om register som förs av landskapsmyndigheter och kommunerna också framdeles att saknas uttryckliga bestämmelser om förbud mot registrering av känsliga uppgifter, registerbeskrivning, registeransvarig, förbud mot samkörning av personregister m.m. Mycket av detta lämnas beroende av att "god registersed" följs. Utskottet vill därför understryka vikten av att tillräckliga anvisningar ges och utbildning ordnas. Landskapsstyrelsen bör vidare följa med utvecklingen och vid behov föreslå kompletteringar av lagstiftningen. Ett samarbete med rikets dataombudsman och datasekretessnämnd kan bli påkallat.

Utskottet understryker slutligen vikten av att såväl landskapsförvaltningen som kommunala myndigheter inför lagens ikraftträdande granskar de register som redan nu finns och deras förenlighet med datasekretessbestämmelserna. Register vars upprätthållande inte överensstämmer med den nya lagstiftningen bör i så fall undanröjas. Upprättande av nya register kräver alltid prövning i förhållande till reglerna om personregister.

Detaljmotivering

Landskapslag om ändring av landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet

Kapitelrubriken Eftersom utskottet föreslår att lagförslaget utbyggs med två helt nya paragrafer och 15a - 15c §§ enbart berör regleringen av personregister, föreslår utskottet att bestämmelserna hänförs till ett särskilt kapitel med egen rubrik.

15a § Genom det föreslagna tillägget understryker utskottet att det alltid skall finnas en saklig grund för upprättande av personregister, antingen genom bestämmelser i lagstiftning eller genom att de uppgifter myndigheten fullgör förutsätter att ett register skall hållas. Uppgifterna skall även vara relevanta med hänsyn till registrets ändamål.

15b § Enligt utskottets åsikt tryggar principen om allmänna handlingars offentlighet i och för sig inte till alla delar insynen i personregister. Det bör därför finnas en uttrycklig bestämmelse som ger rätt till insyn i personregister för den som finns införd där oberoende av om registret av någon anledning förklarats hemligt eller om det genom särskilda bestämmelser i lag är belagt med sekretess. Principen om öppen registrering har ansetts central i all datasekretesslagstiftning. Medborgarna skall ha rätt att känna till de register i vilka personuppgifter förs in och också att få veta det ändamål för vilket uppgifterna används.

I rikslagstiftningen finns likväl vissa begränsningar av rätten till insyn i registren. Sådana bestämmelser ingår i 12 § personregisterlagen och avser bl.a. statens säkerhet och uppgifter som kan medföra fara för den registrerades hälsa eller vård om de utlämnas. Dessutom finns vissa specialbestämmelser bl.a. i förordningen om polisens personregister (FFS 1056/87) och lagen om riksomfattande personregister

för hälsovården (FFS 556/89). Utskottet anser att en enhetlig reglering i detta avseende är såväl ändamålsenlig som praktiskt betingad och att samma begränsningar av rätten till insyn som gäller i riket därför bör tillämpas också i landskapet.

15c § Också möjligheten att få en oriktig, onödig, bristfällig eller föråldrad personuppgift rättad hör till de viktigaste principerna i datasekretesslagstiftningen. Den registrerade skall alltid ha möjlighet att begära rättelse av fel. Om så inte kan ske bör enligt utskottets mening den registerförande myndigheten vara skyldig att motivera sin åtgärd. Även om rätten att begära rättelse kan anses ingå i begreppet "god registersed" anser utskottet ett uttryckligt stadgande vara motiverat.

Med hänvisning till det anförda får utskottet vördsamt föreslå

att Landstinget måtte antaga de i framställningen ingående lagförslagen i följande lydelse:

L a n d s k a p s l a g
om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar rörande personregister

(Ingressen lika som i framställningen).

1 - 2 §§

(Lika som i framställningen).

3 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

4 §

(Lika som i framställningen).

L a n d s k a p s l a g
om ändring av landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet

(Ingressen lika som i framställningen).

3a kap.

Allmänna handlingar som utgör personregister

15a §

Vid inhämtande, registrering, användning och utlämnande av personuppgifter som ingår i personregister eller i andra allmänna handlingar skall myndigheten iaktta en god registersed så att de registrerades personliga integritet, intressen och rättigheter inte kränks. Personregister får upprättas endast för fullgörande av ett åliggande som myndigheten har enligt lag eller förordning eller med stöd därav meddelad föreskrift eller annars för fullgörande av uppgift som har en saklig anknytning till myndighetens verksamhet. I sådant register får införas endast för registrets ändamål relevanta personuppgifter.

(2 - 5 mom. lika som i framställningen).

15b §

Var och en har utan hinder av stadganden i denna eller annan lag om hemlighållande av handling eller sekretess rätt att få veta huruvida uppgifter om honom har införts i ett personregister som upprätthålls av myndighet som avses i denna lag och vilka dessa uppgifter är. De begränsningar som föreskrivs i rikslagstiftning i fråga om rätten till insyn i personregister skall dock tillämpas även beträffande här avsedda register.

15c §

I personregister införd personuppgift som är oriktig, onödig, bristfällig eller föråldrad skall utan dröjsmål rättas, avlägsnas eller kompletteras om det är uppenbart att den äventyrar den registrerades integritetsskydd eller hans intressen eller rättigheter. På begäran av den registrerade skall fel alltid rättas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Mariehamn den 9 april 1991

På lagutskottets vägnar:

Gunnevi Nordman
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordföranden Nordman, viceordföranden Jan-Erik Lindfors, ledamöterna Andersson och Karlsson samt ersättaren Salmén.