

Helsingfors/Mariehamn 26.9.2019

Nr 35/19

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
9.9.2019, nr 140/2019.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som deltar i verksamhet bland barn, antagen av lagtinget 9.9.2019.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag, enligt vilken rikets lag om kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som deltar i verksamhet bland barn (FFS 148/2014, nedan rikslagen) med vissa avvikelser görs tillämplig i landskapet. Ändringar i rikslagen ska tillämpas på Åland från att de träder i kraft i riket. Enligt rikslagen kan brottslig bakgrund hos frivilliga som arbetar med barn kontrolleras med hjälp av uppgifter från straffregistret. Regleringen motsvarar i allt väsentligt lagen om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn (FFS 504/2002), som antogs av lagtinget som blankettlag 17.9.2003.

Lagstiftningsbehörigheten

Syftet med rikslagen är enligt 1 § att skydda minderårigas personliga integritet och på så sätt främja och trygga deras uppväxt, utveckling och välfärd. Enligt rikslagens 5 § 1 mom.1 punkt har en organisatör av frivilliguppdrag rätt att av Rättsregistercentralen begära ett straffregisterutdrag avseende en frivillig, om organisatören avser att tilldela den frivillige ett uppdrag som regelbundet och i väsentlig grad består i undervisning, handledning, vård och omsorg av eller annan samvaro med en minderårig. Landskapslagen berör härigenom rättsområdena socialvård, som även innefattar barnskydd, undervisning

och ungdomsarbete, vilka utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 13 och 14 punkter. Enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och myndigheter och inrättningar som lyder under den samt om kommunernas förvaltning och tjänsteinnehavare.

Riket har enligt 27 § 30 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om behörigheten att vara verksam inom hälso- och sjukvården. Likaså har riket enligt 27 § 21 punkten lagstiftningsbehörigheten i fråga om arbetsrätt med undantag för tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda.

Rikslagens 4 § beskriver åtgärder som en organisatör av frivilliguppdrag ska vidta för att trygga minderårigas personliga integritet, medan lagens 5 § reglerar en sådan organisatörs rätt att av Rättsregistercentralen begära straffregisterutdrag. Med en organisatör av frivilliguppdrag avses enligt rikslagens 3 § 1 punkt en registrerad förening, stiftelse eller någon annan privaträttslig eller offentligrättslig juridisk person eller en enskild näringsidkare, i vars namn den till minderåriga riktade verksamhet anordnas som frivilliguppdraget avser. Enligt självstyrelselagens 27 § 8 punkt har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar samt bokföring och enligt 27 § 41 punkt beträffande andra än i paragrafen särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt lagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning ingår det i landskapets behörighet att reglera även sådana organisationers verksamhet inom sektorer som utgör landskapsbehörighet.

Rikslagen reglerar skyldigheten och förutsättningarna för att genom utdrag ur straffregistret kontrollera en eventuell brottslig bakgrund hos frivilliga som arbetar med barn. Enligt 27 § 22 och 23 punkterna i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt och rättskipning med vissa undantag som det nu inte är fråga om. Med stöd av dessa lagrum faller regleringen av straffregister inom rikets behörighet.

Landskapslagen reglerar till väsentliga delar rättsområden som utgör landskapsbehörighet. Bestämmelser av rikslagstiftningsnatur kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Den i landskapslagen angivna skyldigheten att uppvisa ett straffregisterutdrag kan uppfattas som intrång i vissa grundlagsskyddade fri- och rättigheter, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 1 mom. i självstyrelselagen. Enligt grundlagens 7 § 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas utan laglig grund. Bestämmelsen i 10 § 1 mom. i grundlagen skyddar vars och ens privatliv, heder och hemfrid, samt föreskriver att närmare bestämmelser

om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Eftersom landskapslagen gäller dels skyldigheten att uppvisa ett straffregisterutdrag som erhållits från Rättsregistercentralen i riket, dels behandlingen av registerutdraget, är rikets personuppgiftslagstiftning härvid tillämplig även i landskapet. Med anledning av den förestående tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (nedan dataskyddsförordningen) har grundlagsutskottet ansett det motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt till lagstiftningen om skyddet för personuppgifter på vissa punkter. Utskottet har ansett att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, över lag utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Korrekt tolkade och tillämpade motsvarar bestämmelserna i förordningen enligt utskottets uppfattning också den nivå på skyddet för personuppgifter som bestäms utifrån europeiska mänskorskorättskonventionen. I princip räcker det härvid med att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är harmoniserade med dataskyddsförordningen. Utskottet lyfter dock fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet påpekar särskilt att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser och att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Utskottet anser att bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande bör analyseras utifrån praxisen för tidigare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter. Utskottet framhåller att även lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd). Uppgifter om brottslig gärning, straff och annan påföljd för ett brott utgör känsliga personuppgifter.

De ingrepp som genom landskapslagen görs i vissa individers grundläggande fri- och rättigheter görs i avsikt att skydda andra individers grundläggande fri- och rättigheter. Dessa intressen bör avvägas mot varandra. Enligt regeringens proposition till rikslagen (RP 149/2013 rd) syftar regleringen till, förutom det som nämns i rikslagens 1 §, att även minska risken för att barn i frivilligverksamhet ska utsättas för sexuella övergrepp, våld eller lockas till att prova droger. Dessa syften har ett klart samband med rätten till personlig integritet och trygghet som garanteras alla i 7 § 1 mom. i grundlagen. Betydelsefull är också bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen om att det allmänna ska stödja dem som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Finland har dessutom i internationella fördrag och bestämmelser förbundet sig att skydda barn mot våld och bruk av droger samt mot alla former av sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Enligt grundlagsutskottet kan det därmed anses föreligga godtagbara och vägande skäl för regleringen (GrUU 37/2013 rd).

Med avseende på proportionalitetsprincipen konstaterade grundlagsutskottet att förfarandet för kontroll av straffregister har avgränsats till att gälla sådana uppdrag i frivilligverksamhet som regelbundet och i väsentlig grad innebär personlig kontakt med en minderårig, ensam eller under sådana förhållanden där den minderåriges personliga integritet inte rimligen kan tryggas, trots åtgärder som avses i 4 §. Med tanke på proportionalitetskravet är det viktigt att begäran om straffregisteruppgifter förutsätter den frivilliges samtycke. I straffregisterutdraget antecknas endast uppgifter om brott som har betydelse med tanke på syftet med regleringen och som räknas upp i 6 § 2 mom. i straffregisterlagen. I lagen finns också bestämmelser om tystnadsplikt och om att straffregisterutdraget utan dröjsmål ska överlämnas till den som utdraget gäller efter det att ärendet har behandlats. Grundlagsutskottet hade inget att anmärka mot regleringen, som behandlades i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 37/2013 rd).

Ålandsdelegationen noterar att landskapslagen inte innehåller några från rikslagen avvikande bestämmelser med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, varför landskapslagen med beaktande av det som anförs ovan inte förleder några anmärkningar i fråga om dessa.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 3 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen

Genom landskapslagen implementeras inom dess tillämpningsområde Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi i landskapslagstiftningen. Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk har Ålandsdelegationen och justitieministeriet överenskommit om ett förfarande enligt vilket justitieministeriet tillställer Ålandsdelegationen en bedömning beträffande de EU-rättsliga aspekterna i de fall ministeriet enligt en förhandsbedömning anser det befogat. Delegationen konstaterar att justitieministeriet beträffande den här aktuella landskapslagen inte inkommit med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Ålands stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare