

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 62/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser, lag om utredning av militära luftfartsolyckor samt till lagar om ändring av vissa lagar i anslutning till dem och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringen i kapitel XI-1 i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser, lag om utredning av militära luftfartsolyckor samt till lagar om ändring av vissa lagar i anslutning till dem och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringen i kapitel XI-1 i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (RP 204/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska läm-

na utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- direktör Veli-Pekka Nurmi, Centralen för undersökning av olyckor
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— universitetslärare Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser och att lagen om undersökning av olyckor upphävs genom den. Dessutom föreslår regeringen en lag om utredning av militära luftfartsolyckor. I lagen om offentlighet i myndigheternas verk-

samhet föreslås en del preciseringar och i vissa andra lagar tekniska ändringar som beror på lagförslagen.

Avsikten är att uppdatera lagstiftningen om utredning av olyckor och tillbud och att uppfylla de krav som ställs i grundlagen och i internatio-

nella förpliktelser som är bindande för Finland. Dessutom är avsikten att genomföra Europeiska unionens direktiv om utredning av sjöolyckor. Syftet med säkerhetsutredningar är att öka den allmänna säkerheten, att förebygga olyckor och tillbud och att förhindra skador till följd av olyckor.

Det föreslås en lång rad preciseringar i bestämmelserna om befogenheterna för dem som gör säkerhetsutredningar, t.ex. i rätten att få upplysningar. En nyhet är rätten att få sådana teledentifieringsuppgifter som är nödvändiga för en utredning. Vidare föreslås en bestämmelse om utlämnande av sekretessbelagd information som har erhållits i en utredning. I lagen om säkerhetsutredningar föreslås bestämmelser om utredning av exceptionella händelser.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en ändring i kapitel XI-1 i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss samt del I och II i den kod avseende internationell standard och rekommendationer för olycksfallsutredningar vid olyckor och tillbud till sjöss som avses i ändringen till

den del de ingår i Finlands behörighet. Vidare finns det ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringen av konventionen som hör till området för lagstiftningen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2011. De bestämmelser i ändringen av konventionen som hör till området för lagstiftning avses emellertid träda i kraft så snart som möjligt vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av republikens president.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen regleringen mot grundlagens 9 § 1 mom. om rörelsefrihet, 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet, 15 § om egendomsskydd, 1 § om suveränitet och 124 § om överföring av offentliga uppdrag på enskilda. Regeringen menar att lagförslagen i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och att ändringen i konventionen och del I och II i den kod som avses i ändringen kan godkännas med enkel majoritet. Men på grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen det motiverat att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konventionsbestämmelserna

Behovet av riksdagens godkännande och lagstiftningsordningen

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner den ändring i kapitel XI-1 i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS-konventionen) som gjordes i London den 16 maj 2008 samt del I och II i den kod som avses i ändringen till den del de ingår i Finlands behörighet.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning. De bestämmelser i konventionsbila-

gan och koden som hör till området för lagstiftning redovisas på behörigt sätt i motiven. Ändringen i bilagan och del I och II i den kod som avses i ändringen kräver riksdagens godkännande. Däremot utgör del III en från de andra delarna tydligt separerad del i både tekniskt och materiellt hänseende och innehåller inte några bestämmelser som kräver riksdagens godkännande. Därför begär regeringen inte riksdagen godkännande för den delen. Grundlagsutskottet har i liknande sammanhang ansett att riksdagens godkännande undantagsvis kan begränsas till att gälla endast bestämmelser om sådana åtaganden som kräver riksdagens godkännande (GrUU 24/2004 rd och GrUU 16/2008 rd). Del III behöver då inte heller som det påpekas i propositionen publiceras i författningssamlingens fördragsserier (jfr GrUU 24/2004 rd).

Åtagandebestämmelserna ingår dels i medlemsstaterna, dels i Europeiska unionens behörighet. Riksdagen har av hävd godkänt sådana åtaganden bara till den del de ingår i Finlands behörighet (jfr t.ex. GrUU 16/2004 rd och GrUU 6/2005 rd). Regeringen redogör i propositionen för vilka bestämmelser som ingår i Finlands behörighet på det sätt grundlagsutskottet förutsätter (se t.ex. GrUU 6/2001 rd och GrUU 6/2005 rd). Förslaget till hur riksdagens godkännandebeslut ska formuleras följer också det hävdvunna praxis (se t.ex. GrUU 19/2010 rd).

Ändringen i bilagan till SOLAS-konventionen och del I och II i koden berör inte grundlagen på det sätt som avses i lagens 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Det betyder att beslut om att godkänna konventionen kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftning i vanlig lagstiftningsordning.

Lagförslagen

Allmänt

Enligt 1 mom. i förslaget till lag om säkerhetsutredning av olyckor och viss andra händelser (nedan lag om säkerhetsutredning) är syftet med säkerhetsutredningar att öka den allmänna säkerheten, att förebygga olyckor och tillbud och att förhindra skador till följd av olyckor. Regleringen bottenar åtminstone delvis i en strävan att tillgodose vissa grundläggande fri- och rättigheter, inte minst rätten till liv och personlig säkerhet, egendomsskyddet och den grundläggande rättigheten till miljön. Men befogenhetsbestämmelserna begränsar också i viss mån de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. rätten till privatliv, hemfriden, skyddet för förtroliga meddelanden, rörelsefriheten och egendomsskyddet. På det hela taget är begränsningarna i lagen acceptabla med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Trots det bör de bedömas även mot andra kriterier för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (jfr GrUU 31/1998 rd).

Utskottet ansåg i samband med behandlingen av en lag som berörde skottintermezzona i Joke-la och Kauhajoki att det var viktigt att undersöka vilka möjligheter det fanns att utsträcka den allmänna lagen om undersökning av olyckor till utredning av också denna typ av händelser (GrUU 19/2008 rd). I förslaget till lag om säkerhetsutredning finns nu sådana bestämmelser.

Rätt att få uppgifter

En utredare har enligt 20 § 1 mom. i förslaget till lag om säkerhetsutredning trots sekretessbestämmelserna har rätt få i 1—5 punkten nämnda nödvändiga uppgifter av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag.

En reglering av det här slaget måste granskas utifrån grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet. Enligt andra meningen i det momentet utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagen tillåter att skyddet för privatlivet i någon mån begränsas och begränsningar i skyddet för personuppgifter införs genom en vanlig lag, förutsatt att lagen på behörigt sätt tar hänsyn till de krav som vanligen hänger samman med begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 23/2006 rd, GrUU 19/2008 rd).

Då rätten att få uppgifter går före sekretessbestämmelserna har utskottet brukat anse att det i sista hand är fråga om att den myndighet som har rätt till uppgifter genom sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som skyddas med den sekretess som gäller myndigheten som innehar uppgifterna. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till materiella villkor, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran mot de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att vägra lämna ut informationen kan den som innehar den få till stånd en situation där en utomstående myndighet måste pröva skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäl-

ler att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (se t.ex. GrUU 42/2010 rd och där nämnda utlåtanden).

Utskottet har i sin bedömning av regleringen av rätten att få och lämna ut uppgifter också fäst avseende bl.a. vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Då har möjligheten att få och lämna ut uppgifter kunnat vara sammankopplad med "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen gett en uttömmande förteckning över uppgiftsinnehållet. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (GrUU 14/2002 rd och GrUU 19/2008 rd). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd).

Bestämmelserna i 1—4 punkten i det föreslagna 20 § 1 mom. är i ljuset av utskottets praxis korrekta (se t.ex. GrUU 19/2008 rd). Enligt 5 mom. kan en utredare utom uppgifter enligt 1—4 punkten även få "andra nödvändiga uppgifter". Den allmänna bestämmelsen förefaller möjliggöra en relativt bred och ospecificerad rätt att få information om bl.a. sekretessbelagda personuppgifter. Men med tanke på det breda spektret av olyckor och tillbud som utredningarna omfattar, är det svårt att på förhand avgöra från vilken myndighet uppgifter kan behövas och med vilket innehåll. I lagstiftning som denna strider en till nödvändighetskriteriet kopplad något generös rätt att få uppgifter inte mot grundlagen, särskilt när kretsen av dem som får uppgifter är mycket snäv och syftet för vilket uppgifterna ges är tämligen smalt. Men utskottet anser trots allt att 20 § 1 mom. 5 punkten bör preciseras antingen med exempel på tänkbart innehåll i de avsedda uppgifterna eller så att man nämner de omständigheter då det kan vara nödvändigt att få sekretessbelagda uppgifter. I så fall kan bestämmelsen också kompletteras med ett jämförande omnämnande.

Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden

En utredare har enligt 21 § i förslaget till lag om säkerhetsutredning rätt att av teleföretag få identifieringsuppgifter om en anslutning som funnits på olycksplatsen. Militära myndigheter ges samma rätt i 3 § i lagförslag 2.

Syftet med grundlagens 10 § 2 och 3 mom. om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är i första hand att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt mot utomstående. Utskottet har i sin vedertagna praxis ansett att identifieringsuppgifterna för meddelanden inte ingår i kärnområdet för den grundläggande fri- och rättigheten till sekretess i fråga om förtroliga meddelanden. Å andra sidan ska också bestämmelser som inkräktar på skyddet för identifieringsuppgifter uppfylla de allmänna kriterierna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 23/2006 rd).

I undersökningen av orsaken till olyckor och tillbud kan det vara av avgörande betydelse att få reda på om någon på olycksplatsen med sin anslutning varit i kontakt med andra anslutningar. Det går inte att få uppgifter om meddelandets innehåll med stöd av bestämmelsen. En utredare kan få identifieringsuppgifter endast om de är nödvändiga för att utreda händelseförloppet eller orsaken till eller följderna av den olycka som undersöks. Bestämmelsen uppfyller de krav på acceptabilitet, proportionalitet, exakthet och noga avgränsning som gäller för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och påverkar därmed inte lagstiftningsordningen.

I 5 kap. i förslaget till lag om säkerhetsundersökningar föreskrivs det om utredning av exceptionella händelser. Med exceptionell händelse avses sådana synnerligen allvarliga händelser som inte är olyckor men som har lett till döden eller har hotat eller allvarligt skadat samhällsliga basfunktioner. En utredningskommission som tillsatts för att utreda en sådan händelse har enligt den föreslagna 34 § rätt att få för utredningen nödvändiga uppgifter om innehållet i förtroliga meddelanden som eventuellt ingår i förundersökningsmaterialet. Bestämmelsen motsvarar 7 § 3 mom. i lagen om undersökning kring

vissa händelser som ledde till dödsfall, som tillkom med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 19/2008 rd), och det finns alltså ingenting att invända mot den i konstitutionellt hänseende.

En utredare kan enligt 20 § 1 mom. 3 punkten i förslaget få för utredningen nödvändiga uppgifter från apparater som bl.a. har registrerat tele- och datakommunikation. Sådana uppgifter finns enligt propositionsmotiven (s. 69) t.ex. i upptagningar av tele- och datakommunikation mellan ett transportmedels förare och trafikledningen. Även om personer i och för sig också kan förmedla förtroliga meddelanden mellan sig i den kommunikationen, anser utskottet att det med hänsyn till verksamhetens karaktär och medvetenheten om att meddelandena lagras trots allt inte är fråga om en sådan handling som omfattas av det skydd grundlagens 10 § ger förtroliga meddelanden.

Hemfrid

En utredare har enligt 22 § 2 mom. i förslaget till lag om säkerhetsutredning rätt att få tillträde till utrymmen som har använts för permanent boende, om det är nödvändigt för att öka den allmänna säkerheten eller förebygga olyckor och tillbud eller för att erhålla upplysningar som är nödvändiga för att förhindra skador till följd av olyckor.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen är vars och ens hemfrid tryggad. Med stöd av 3 mom. kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas.

I samband med behandlingen av lagen om räddningsväsendet ansåg utskottet att även om olycksundersökning har en lösare koppling till tryggandet av grundläggande fri- och rättigheter än andra undersökningar i den mening som avses i grundlagens 10 § 3 mom., kan den generellt sett anses eliminera framtida olyckshot. Utskottet ansåg då att de föreslagna inspektions- och undersökningsbefogenheterna inte bröt mot bestämmelserna om hemfridsskydd (GrUU 31/1998 rd). Därför inverkar inte heller den nu

föreslagna inspektionsrätten på lagstiftningsordningen. Observeras bör emellertid att bestämmelsen kopplar ihop rätten att få tillträde till utrymmen som har använts för permanent boende med bl.a. avsikten att öka den allmänna säkerheten. Allmän säkerhet är inte en grundläggande rättighet och därför måste hänvisningen strykas eller inspektionsrätten till denna del knyts till den personliga säkerheten, som tryggas i grundlagens 7 § 1 mom.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Olycksutredningscentralen kan enligt 11 § 1 mom. i förslaget till lag om säkerhetsutredning anlita utomstående experter vid säkerhetsutredningar.

Bestämmelserna måste bedömas mot 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros 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.

En av Olycksutredningscentralen förordnad utomstående expert kan delta i utredningen i egenskap av medlem i en utredningskommission (13 §). Dessutom kan en expert i enlighet med den föreslagna 18 § göra en preliminär utredning på olycksplatsen redan innan beslut om att inleda en utredning har fattats. Det kan vara lämpligt att anlita en expert för en säkerhetsutredning inte minst när utredningen behöver inledas så snabbt som möjligt för att generera bästa resultat och personal från Olycksutredningscentralen inte kan fås till platsen genast. Behörighetsvillkoren för experterna vid Olycksutredningscentralen (11 § 2 mom.) och deras tjänsteansvar (15 §) är reglerade på behörigt sätt. Allmänna förvaltningslagar tillämpas på experter med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller krav att tillhandahålla språkliga tjänster också utan att det nämns särskilt (se t.ex. GrUU 42/2005 rd och GrUU 30/2010 rd). I detta avseende uppfyller

bestämmelserna kraven enligt grundlagsutskottets praxis.

Beträffande behörigheten för en expert vid Olycksutredningscentralen som centralen skickar till olycksplatsen för att göra en preliminär undersökning tillämpas enligt 18 § 2 mom. i lagförslaget bl.a. det som föreskrivs i 22 § om inspektionsrätt. Det betyder att experten i samband med utredningen även har rätt att på de villkor som nämns i 22 § få tillträde till utrymmen som har använts för permanent boende.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 124 § i grundlagen där det sägs att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får ges endast myndigheter. Betydande utövning av makt är därmed t.ex. på självständig prövning baserad rätt att på ett konkret sätt ingripa i en persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, se även GrUU 48/2001 rd och (GrUU 30/2010 rd). Utskottet har brukat anse att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att befatta sig i betydande grad med skyddet för hemfriden som är garanterad var och en i grundlagen och att en enskild därmed inte kan få en sådan befogenhet genom en vanlig lag (GrUU 48/2001 rd och GrUU 30/2010 rd). Följaktligen måste 22 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras så att endast en myndighet har rätt att inspektera utrymmen som har använts för permanent boende. Detta är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Däremot finns det inga hinder för att föreskriva i lagen om rätt för en expert som står utanför myndighetsmaskineriet att assistera vid en inspektion.

Med tanke på såväl det praktiska utfallet som våra internationella åtaganden och Europeiska unionens lagstiftning är det viktigt att en olycksutredning kan inledas snabbt och att utredningsförutsättningarna är tryggade. Dessutom är det inte fråga om en regelrätt inspektion av en bostad, utan utredningen görs främst för att få reda på orsaken till olyckan bl.a. genom provtagning. I ett sammanhang som detta ser utskottet också en sådan möjlighet att en expert som sänts till olycksplatsen av Olycksutredningscentralen för att säkra utredningsförutsättningarna får rätt till

tillträde till utrymmen som använts för permanent boende på villkoren i 22 §, även i det fall att tjänstemän från andra myndigheter än Olycksutredningscentralen finns på plats och utredningen sker under deras överinseende. Utskottet anser också att experter kan ges en lagfäst självständig rätt att i brådskande fall inspektera utrymmen som på grund av t.ex. en allvarlig eldsvåda eller någon annan jämförbar olycka aldrig mer kan användas för boende. Detta av den anledningen att ett sådant utrymme inte längre kan anses åtnjuta ett särskilt starkt hemfridsskydd. Men inte ens då är hemfridsskyddet automatiskt uteslutet, understryker utskottet.

Annat

I 22 § 1 mom. ges utredaren rätt att omhänderta föremål och utföra test med dem och lösgöra delar från dem. Sådana åtgärder innebär ett ingrepp i det egendomsskydd som grundlagens 15 § ger. Från proportionalitetssynpunkt är det dock helt korrekt att bestämmelsen begränsar rätten till situationer där åtgärderna är nödvändiga för utredningen och att det i 45 § föreskrivs om full ersättning för skador på föremålen som uppstått under utredningen (jfr GrUU 51/2006 rd). De föreslagna bestämmelserna är således inget konstitutionellt problem.

Bestämmelsen om avspärrning av olycksplatsen i det föreslagna 19 § 2 mom. begränsar i viss mån den rörelsefrihet som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen. Begränsningen är knuten till nödvändighetskravet. I proportionalitetshänseende är det också relevant att ett förordnande ska återkallas genast när det inte längre är nödvändigt. Bestämmelserna är alltså inte problematiska konstitutionellt sett.

I 12 § i förslaget till lag om säkerhetsutredning föreskrivs det att en representant för en annan stat kan bistå vid utredningen i det fall ett en olycka som ska utredas av Finland har ett väsentligt intresse för den staten. Det handlar om normalt internationellt samarbete som utskottet i sin praxis inte sett som något problem utan snarare som ett välkommet inslag med avseende på suveränitetsbestämmelsen i grundlagens 1 § (se

GrUU 9/2003 rd, GrUU 21/2003 rd, GrUU 56/2006 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens godkännande behövs för de internationella åtaganden som avses i propositionen till den del de ingår i Finlands behörighet,

att beslut om riksdagens godkännande fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar till 22 § 2 mom. i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 3 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

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

Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.