

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av hälsoskyddslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av hälsoskyddslagen (RP 76/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Helena Korpinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- professor Eija Mäkinen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I proposition föreslår regeringen att vissa bestämmelser om förebyggande, minskande och avhjälpan av sanitära olägenheter i bostäder och andra vistelseutrymmen ändras i hälsoskyddslagen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen sägs det att förslaget uppfyller de krav på att det allmänna ska främja befolkningens hälsa och verka för att alla tillförsäkras en sund miljö som ingår i 19 § 3 mom. respektive 20 § i grundlagen. Regeringen bedömer bestämmelserna om förbud och

begränsning av användningen av en bostad mot egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Bestämmelserna om myndighetsinspektioner bedöms med avseende på skyddet för hemfriden i 10 § i grundlagen. Vidare analyseras personcertifiering och utomstående sakkunniga med särskild tonvikt på 124 § i grundlagen. Dessutom gör regeringen en konstitutionell bedömning av offentligheten för upptagningar samt av övergångsbestämmelserna. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förbud eller begränsning i användningen av

en bostad eller något annat vistelseutrymme

Enligt 27 § 2 mom. kan hälsoskyddsmyndigheten förbjuda eller begränsa användningen av en

bostad eller ett vistelseutrymme, om den sanitära olägenheten är uppenbar, olägenheten inte går att rätta till eller om hälsoskyddsmyndighetens föreläggande att olägenheten ska avhjälpas inte har iakttagits.

Bestämmelsen ger myndigheten mycket stor frihet att ingripa, särskilt i egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Dessutom kan rätten att begränsa användningen av en bostad i vissa fall vara av betydelse med avseende på friheten att välja bostadsort enligt 9 § 1 mom. i grundlagen och näringsfriheten i 18 § 1 mom. i grundlagen.

Syftet med att förbjuda eller begränsa användningen av en bostad är att förhindra sanitära olägenheter och främja hälsan. Det finns således tungt vägande och godtagbara skäl för bestämmelserna, om man ser till 19 § 3 mom. i grundlagen, som innehåller en förpliktelse för det allmänna att främja befolkningens hälsa, och 20 § 2 mom. i grundlagen, som ålägger det allmänna att verka för en sund miljö.

Med sanitär olägenhet avses i 1 § i hälsoskyddslagen en sjukdom som kan konstateras hos människan, en annan hälsostörning eller förekomsten av en sådan faktor eller omständighet som kan minska sundheten i befolkningens eller individens livsmiljö. Med avseende på proportionalitetskravet vid en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna är det problematiskt vid regleringar av det här slaget att 27 § 2 mom. inte innehåller något krav på att olägenheten ska vara allvarlig. Därtill har utskottet vid den här typen av regleringar ansett det vara väsentligt för proportionalitetskravet att en myndighets befogenhet att i betydade grad ingripa i en grundläggande fri- och rättighet är en sista utväg att förhindra en omedelbar sanitär olägenhet (se GrUU 37/2005 rd). Följaktligen måste 27 § 2 mom. kompletteras med tydliga krav i det här hänseendet för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bostadsinspektion

Enligt 46 § 1 mom. får en inspektion eller någon annan tillsynsåtgärd som har samband med den i utrymmen som används för boende av perma-

nent natur utföras av någon annan orsak än ett initiativ av den som innehar eller äger utrymmet, bara när åtgärden är nödvändig för att utreda om innehavaren, någon annan som vistas i utrymmet eller en granne orsakas sanitär olägenhet. Enligt 2 mom. får inspektion i ett sådant utrymme utföras mot den boendes vilja bara om en myndighet har grundad anledning att misstänka en allvarlig sanitär olägenhet som kräver omedelbara åtgärder. Dessutom får en sådan inspektion eller en annan tillsynsåtgärd enligt 3 mom. utföras när ett straffbart förfarande ska utredas.

Bestämmelserna ger ett flertal möjligheter att inspektera utrymmen som används för boende av permanent natur. För det första ska inspektioner kunna göras på initiativ av innehavaren. Men bestämmelser gäller inte direkt den typen av situationer. För det andra ska inspektioner få göras på initiativ av någon annan, men med samtycke eller åtminstone utan motstånd från innehavaren eller ägaren. Detta trots att det sägs ut bara indirekt i bestämmelsen. I sådana fall kan inspektioner göras om det är nödvändigt för att utreda en sanitär olägenhet. För det tredje tillåter bestämmelsen att en bostad inspekteras mot den boendes vilja, men bara om myndigheten har grundad anledning att misstänka att det finns en allvarlig sanitär olägenhet som kräver omedelbara åtgärder. Dessutom får en inspektion utföras när ett förfarande som är straffbart enligt hälsoskyddslagen ska utredas.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Med stöd av 3 mom. i samma paragraf kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

Förslaget har en tydlig koppling till de grundläggande fri- och rättigheter som är tryggade i dels 19 § 3 mom. och 20 § 2 mom., dels 15 § i grundlagen. Beträffande de fall som utgör den största interventionen i hemfridsskyddet är myndigheternas inspektionsrätt på behörigt sätt kopplad till krav på att en inspektion ska vara nödvändig och den sanitära olägenheten allvarlig. Bestämmelserna säger också exakt ut i vil-

ket syfte en åtgärd får vidtas om den är ett intrång i hemfridsskyddet. Lagstiftningen är till denna del inget problem med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har ansett att samtycke från en person vars grundläggande fri- och rättigheter begränsas i sig kan spela en roll i en konstitutionell bedömning och att det väsentliga i sammanhanget är vad som i en viss situation ska anses som relevant samtycke. Utskottet har å andra sidan 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 samtycke av den som berörs (se t.ex. GrUU 30/2010 rd). Utskottet har ställt sig kritiskt till bland annat förslag som innebär att en myndighet har befogenhet att utföra inspektioner i hemfridsskyddade lokaler enbart med samtycke från den som inspekteras. Till exempel när livsmedelslagen var aktuell påpekade utskottet med hänvisning till kravet på exakthet och noga avgränsning av bestämmelser som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna att det av bestämmelserna måste framgå i vilken typ av lokaler och på vilka villkor myndigheterna har rätt att utföra inspektioner (GrUU 37/2005 rd).

I det föreslagna 46 § 1 mom. förutsätts det samtycke till en inspektion och kravet är att åtgärden är nödvändig för att utreda om den som vistas i utrymmet eller grannarna åsamkas sanitär olägenhet. I 45 § anges det vilka åtgärder inspektören har rätt att vidta. Vidare är myndigheten skyldig att följa förvaltningslagen, bland annat bestämmelserna om inspektioner och det anknytande förfarandet. Enligt utskottets mening uppfyller de föreslagna bestämmelserna kraven på exakthet och noga avgränsning, likaså nödvändighetskravet. Inspektion av bostad utifrån samtycke kan i detta sammanhang godkännas enligt propositionen med en aning färre krav än vid inspektion mot innehavarens eller ägarens vilja.

Utskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specifice-

rad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller sker. Dessutom har utskottet ansett att inspektioner kan utföras bara om de är nödvändiga för att utreda ett straffbart förfarande (GrUU 6/2010 rd). Sett ur proportionalitetssynvinkel har utskottet utgått från att man inte bör göra ingrepp i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se t.ex. GrUU 32/2010 rd och GrUU 6/2010 rd). Å andra sidan har utskottet i vissa fall ansett det acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden också när det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (GrUU 69/2002 rd).

Ser man till detta innehåller 46 § 3 mom. delvis en problematisk reglering. Det förefaller vara möjligt att inspektera hemfridsskyddade lokaler också för att utreda förseelser där det strängaste straffet är böter (54 § 4 mom. i hälsoskyddslagen, förseelse som innefattar framkallande av hälsofara). De vanligaste situationerna som utgör en risk för hälsan är inbegripna i 1 och 2 mom., anser utskottet. Inspektionsrätten måste kopplas ihop med en konkret och specificerad misstanke om att ett lagbrott har begåtts eller begås. Dessutom måste bestämmelsen kompletteras med att inspektion kan utföras bara om det är nödvändigt för att utreda ett straffbart förfarande. Dessa ändringar är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet påpekar att hälsoskyddsmyndigheten på grundval av 49 § kan anlita utomstående sakkunniga för tillsynen över hälsoskyddet. Enligt motiven i propositionen (s. 20—21 och 31) har utomstående sakkunniga ingen rätt att utföra inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur. Enligt motiven får utomstående sakkunniga dock anlitas för att utreda tekniska omständigheter i den här typen av lokaler. Det finns dock inga bestämmelser om detta vare sig i propositionen eller i hälsoskyddslagen.

Utskottet har brukat anse att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att i betydande grad göra intrång i skyddet för hemfriden, som är garanterat var och en i grund-

lagen, och att en enskild därmed inte kan få en sådan befogenhet genom en vanlig lag. I samband med lagstiftning som tillåter att utomstående utför inspektioner brukar utskottet kräva att det föreskrivs explicit att inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur inte får utföras av någon annan än en myndighet (se t.ex. GrUU 62/2010 rd och GrUU 46/2001 rd). En sådan justering i den gällande 46 § är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det finns dock inget som hindrar att det införs bestämmelser om rätt för en person som inte hör till någon myndighet att bistå vid inspektioner i sådana lokaler (se t.ex. GrUU 42/2005 rd). Här vill utskottet samtidigt påpeka att myndigheten inte behöver vara närvarande när fortsatta undersökningar eller liknande åtgärder vidtas i ett utrymme som används för boende av permanent karaktär på initiativ av ägaren eller innehavaren.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Personcertifiering. På grundval av 49 c § ska social- och hälsovårdsministeriet utse en aktör som certifierar utomstående sakkunniga. Med stöd av 49 d § 2 mom. ska aktören driva ett offentligt datasystem där utomstående certifierade sakkunniga registreras.¹

Det handlar om att med stöd av lagen anförtro någon annan en myndighet en offentlig förvaltningsuppgift. Följaktligen är förslaget av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen får offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter.

Ett av de viktigaste syftena med propositionen är att lyfta över bedömningen av yrkesskick-

lighet och kompetens hos utomstående sakkunniga som anlitas som hjälp av hälsoskyddsmyndigheterna från kommunerna till en aktör som utses av social- och hälsovårdsministeriet och att samla in uppgifter om certifierade sakkunniga i ett offentligt register. I konsekvensbedömningen (s. 9—11) lägger regeringen fram fullgoda grunder för överföringen av uppgifter för att ändamålsenlighetskravet i 124 § i grundlagen ska uppfyllas. Utskottet menar dock att överensstämmelsen med kravet i 124 § vid den här typen av uppgifter bör bedömas separat i motiven till lagstiftningsordningen.

I övrigt försvåra bestämmelsernas struktur bedömningen av förslaget mot 124 § i grundlagen. Extra problematiskt måste det anses att befogenhetsfördelningen mellan den offentliga (social- och hälsovårdsministeriet) och den privata (certifieraren) är oklar i framför allt 49 d §, eftersom texten är skriven i passivform. Det är viktigt att bestämmelserna ses över så att det av formuleringen klart och tydligt framgår exakt vilka uppgifter och befogenheter som hör till certifieraren och vilka rättsverkningar beslut av certifieraren har, påpekar utskottet. Detta är också av betydelse för att bestämmelserna om överklagande ska ha rätt personkrets.

På grundval av 49 c § 1 mom. och 49 d § 2 mom. kan man sluta sig till att certifieraren beslutar om att en person ska certifieras som utomstående sakkunnig. På grundval av 49 d § 3 mom. och motiven till det kan man dra slutsatsen att certifieraren genom att utplåna registreringen i datasystemet kan upphäva en persons kompetens som utomstående sakkunnig. Av 4 mom. får man uppfattningen att certifieraren kan förnya eller låta bli att förnya certifieringen. Att döma av propositionen är certifiering ett villkor för att en utomstående sakkunnig ska kunna biträda myndigheter (offentlig förvaltningsuppgift). Vid den typen av beslut handlar det enligt utskottet om utövning av offentlig makt, men inte i betydande grad på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Det är uppenbart att allmänna förvaltningslagar utan att det sägs ut särskilt ska tillämpas på verksamheten på grundval av sina bestämmelser om tillämpningsområde,

¹ I lagförslaget hänvisar 49 d § 2 mom. felaktigt till 49 c § 2 mom.

myndighetsdefinition eller kraven på en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster. Detsamma gäller bestämmelserna om tjänsteansvar i strafflagen (se 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen) och tillämpningen av offentlighetslagen (se 4 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet). För tydlighetens skull bör lagen få en hänvisning till tjänsteansvar på samma sätt som i 49 § 3 mom.

Det måste dessutom alltid finnas särskilda bestämmelser om överklagande av förvaltningsbeslut som fattas av någon utanför myndighetsapparaten. Av 56 § får man intrycket att ändring bara kan sökas i beslut om att återkalla certifiering. Utskottet menar dock att det är klart att beslut om personcertifiering och i synnerhet beslut om att avslå en ansökan eller att låta bli att förnya certifiering som en privat aktör fattar med stöd av lagen avser beslut av den typen som det måste gå att söka ändring i med hänvisning till rättssäkerhetskraven i 21 § och 24 § i grundlagen. Följaktligen måste 56 § få bestämmelser om detta för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det mest korrekta vore att besluten om att återkalla certifiering åläggas en myndighet.

Utomstående sakkunnig. På grundval av 49 § får en utomstående sakkunnig utföra undersökning-

ar och utredningar för myndighetstillsynen. I det hänseendet ska verksamheten jämföras med en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen, i motsats till vad som sägs i avsnittet om lagstiftningsordning i propositionen (s. 31—32). I den här typen av verksamhet kan man se till att kraven visavi grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls bland annat genom att de som utför uppgifterna är lämpliga och kompetenta (se t.ex. GrUU 42/2005 rd). Följaktligen räcker bestämmelserna i lagförslaget till. Dessutom föreskriver 3 mom. om tjänsteansvar på behörigt sätt. Utskottet vill dock påpeka att också allmänna förvaltningslagar kan vara tillämpliga i dessa sammanhang, till exempel 2 kap. i förvaltningslagen, som gäller grunderna för god förvaltning (se GrUU 27/2014 rd).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkningar till 27 § 2 mom., 46 § och 56 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 21 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.