

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 juni 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 30/2003 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Liisa Katajamäki och medicinalråd Merja Saarinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- epidemiolog, överläkare Petri Ruutu, Folkhälsoinstitutet
- professor Mikael Hidén
- professor Timo Konstari
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras. Lagen föreslås få närmare bestämmelser om anmälningar om smittsamma sjukdomar, det register som förs över anmälningarna och om hemlighållande och utlämnande av uppgifter ur registret. I lagförslaget ingår också en rad med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna relevanta bestämmelser om myndighetsbefogenheter, som är nödvändiga för att hindra smittsamma sjukdomar att spridas. Vissa av de regler som nu ingår i statsråds- eller

ministerieförordning föreslås bli lyfta till lagnivå.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2004.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av kraven i grundlagens 80 § och vissa aspekter i anknytning till skyddet av personuppgifter föreslår regeringen att grundlagsutskottet skall ombes yttra sig om propositionen när den behandlas i riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skyddet för personuppgifter

I lagförslaget ingår bestämmelser om anmälningar om smittsamma sjukdomar (23 §), om register som förs utifrån anmälningarna (23 a §) och om hemlighållande av personuppgifter i registret och om utlämnande av dem (23 b §). Bestämmelserna är konstitutionellt sett betydelsefulla på grund av grundlagens 10 § 1 mom.

Enligt grundlagens 10 § 1 mom. är vars och ens privatliv tryggt. I samma grundlagsnorm bestäms vidare att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagens hänvisning till att skyddet för personuppgifter skall ordnas genom lag förutsätter enligt syftet med revideringen att de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 6 andra spalten) att lagstiftaren bestämmer om den berörda rättigheten men att detaljerna i regleringen är beroende av lagstiftarens prövning. En sådan bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna binder lagstiftarens prövningsrätt visavi innehållet i mindre grad än en bestämmelse med ett regleringsförbehåll där det konstateras att den grundläggande fri- och rättigheten finns i enlighet med vad som bestäms i lag.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis (GrUU 14/2002 rd, s. 2, GrUU 51/2002 rd, s. 2 första spalten) begränsas dock lagstiftarens spelrum av att skyddet för personuppgifter utgör en del av skyddet för privatlivet i samma moment. Det är alltså fråga om att lagstiftaren skall trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagstiftaren är i sin prövning bunden av att det för registreringar är viktigt att reglera åtminstone syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet, och förvaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå skall dessutom vara omfattande och detaljerad. Kravet på bestämmelse om saken i lag omspänner också möjligheten att överföra uppgifter via en teknisk

anslutning. Dessa synpunkter äger tillämpning även på en bredare reglering av användningen av personuppgifter.

De föreslagna bestämmelserna om behandling av personuppgifter uppfyller kraven i grundlagens 10 § 1 mom. på skydd för personuppgifter och stämmer överens med utskottets vedertagna tolkningspraxis. I lagförslagets 23 a § 5 mom. 3 punkten talas om en bevaringstid på 50 år för personuppgifter. Det är en exceptionellt lång tid, men mot bakgrunden av de situationer som avses i lagrummet är den godtagbar med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt propositionsmotiven kompletterar Folkhälsoinstitutet uppgifterna i anmälningarna med diverse uppgifter ur befolkningsdatasystemet. Utskottet påpekar att grundlagens 10 § 1 mom. kräver bestämmelser i lag om en sådan möjlighet att komplettera registeruppgifter. Enligt 23 a § 4 mom. i lagförslaget skall personbe-teckningarna i det riksomfattande registret över smittsamma sjukdomar ges en sådan form att enskilda personer inte kan identifieras på grundval av dem. Det vore skäl, menar utskottet, att överväga om skyldigheten kunde utsträckas att gälla också andra i lagförslaget avsedda register.

Myndighetsbefogenheter

I lagförslaget ingår en lång rad bestämmelser om myndigheters rätt att göra intrång på individers grundläggande fri- och rättigheter. Hit hör bestämmelserna om obligatorisk vaccinering (12 §), hälsoundersökningar och provtagning (13 §), stängning av läroanstalter, daghem och vårdanstalter (14 §) och förordnande att utebli från en sådan institution (16 §), begränsningar i att utföra förvärvsarbete (16 och 20 §), isolering av personer (17 och 18 §) samt skyldigheten att lämna uppgifter om hälsan och annan information som ligger inom privatlivets sfär (20 och 22 §). Bestämmelserna är relevanta med hänsyn till grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet, 9 § om rörelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete och 16 § om kulturella rättigheter. Dessutom tangerar de föreslagna bestämmelserna om

godkännande av och återtagande av godkännande för laboratorier (10 §) grundlagens bestämmelser om näringsfrihet.

Det allmänna skall enligt 19 § 3 mom. i grundlagen främja befolkningens hälsa. Med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna finns det följaktligen tungt vägande godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna om möjligheterna att begränsa individens grundläggande rättigheter för att förhindra smittsamma sjukdomar att spridas. Lagstiftningen uppfyller de krav på noggrann avgränsning och exakthet som grundlagsutskottet gått in för i sin praxis. Ur ett proportionalitetsperspektiv är regleringen inte olämplig med hänsyn till hur olika de smittsamma sjukdomarna är och den stora variationen mellan åtgärder som behövs för att hindra dem från att spridas. Individen ges ett fullgott rättsskydd (29 och 30 §). Till denna del påverkar bestämmelserna inte lagstiftningsordningen.

När åtgärder snabbt måste sättas in för att stoppa upp en smittsam sjukdom som utgör ett allvarligt hot mot befolkningens hälsa, kan social- och hälsovårdsministeriet med stöd av 15 § bestämma att åtgärder som tillgrips i samband med allmänfarliga smittsamma sjukdomar vidtas eller flyttning av varor begränsas för en viss tid. Länsstyrelsen ges samma befogenhet inom länet.

Regeringen framhåller i motiveringen att bestämmelsen framför allt behövs för att hindra en ny, tidigare okänd allvarlig smittsam sjukdom från att spridas när man inte haft eller har tid att klassificera den som en i lagen avsedd allmänfarlig smittsam sjukdom. Detta framgår inte helt klart av bestämmelsen, som utsträcker myndighetens befogenhet till samtliga smittsamma sjukdomar. Bestämmelsen bör lämpligen preciseras på denna punkt. Dessutom vore det enligt utskottets mening skäl att överväga om bestämmelsen borde kompletteras med en bortre tidsgräns och i anknytning härtill en möjlighet att förlänga tiden.

I 12 § 3 mom. föreskrivs att social- och hälsovårdsministeriet beslutar om verkställande av obligatorisk vaccinering inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. Enligt motiven är

det tänkt att alla beväringar skall vaccineras. Ministeriet bestämmer de facto bara vad vaccinationsprogrammet för respektive åldersgrupper skall innehålla. Bestämmelsen bör lämpligen omformuleras för att skrivningen bättre skall motsvara syftet. Den sista satsen i momentet är helt onödig.

En arbetstagare får inte fullgöra någon sådan annan uppgift som avses i 20 § 2 mom. 4 punkten förrän han eller hon har företett en utredning enligt 1 mom. Skyldigheten att lämna en utredning begränsas i lagrummet till uppgifter där risken för att en allmänfarlig smittsam sjukdom sprids via livsmedel är uppenbar. Utskottet anser att bestämmelsen på denna punkt lämpligen bör kompletteras med att de uppgifter för vilka krävs en utredning räknas upp i en statsrådsförordning.

Normgivningsbemyndigande

Lagförslaget har ett flertal bestämmelser om statsrådets och ministeriets befogenhet att utfärda förordning. Befogenheterna är mestadels adekvat begränsade genom lagens bestämmelser och på lämpligt sätt inordnade på statsråds- eller ministerienivå.

För precisering av uppgiftsfördelningen mellan kommun och stat kan det enligt 9 § 2 mom. föreskrivas genom statsrådsförordning till vilka delar förebyggandet av smittsamma sjukdomar inom försvarsmakten och de i lagrummet nämnda myndigheterna och inrättningarna får avvika från bestämmelserna i lagen. Bemyndigandet är i föreslagen form synnerligen öppet (GrUU 47/2001 rd, s. 3, GrUU 47/2002 rd, s. 4—5). Bestämmelsen är visserligen avgränsad till att gälla endast vissa myndigheter och inrättningar men nämner inte från vilka bestämmelser i lagen avvikelse får göras. Som bestämmelsen nu är formulerad gäller avvikelsebefogenheten i princip alla bestämmelser i lagen. Grundlagens 121 § 2 mom. föreskriver att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Problemet här ligger därför i att det enligt förslaget kan utfärdas en förordning om möjligheten att avvika från lagens bestämmelser i akt och mening att precisera uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten. Förslaget

strider mot grundlagen i och med att det lämnar alltför mycket rum för tolkning. Om vanlig lagstiftningsordning skall komma i fråga på denna punkt måste befogenhetsfullmakten i 9 § 2 mom. antingen strykas eller ges en avsevärt precisare skrivning.

Lagförslaget innehåller en lång rad bestämmelser om rätt för ministeriet eller andra myndigheter att utfärda anvisningar (11 §, 14 § 3 mom., 16 § 1 mom., 20 § 4 mom., 23 § 5 mom. och 33 § 2 mom.). Bestämmelserna är helt onödiga, eftersom en myndighet också utan särskilt bemyndigande får utfärda anvisningar inom ramen för sin lagfästa uppgift. Lagens bestämmelser om utfärdande av anvisningar bidrar dessutom till att gränsen blir oklar mellan dels förpliktande rättsregler i en ministerieförordning eller en myndighetsföreskrift som utfärdats med stöd av lag, dels rekommenderande anvisningar. Bestämmelserna om utfärdande av anvisningar bör lämpligen strykas i lagförslaget, menar utskottet. I förekommande fall kan de ersättas med bestämmelser om behörighet att utfärda ministerieförordning eller myndighetsföreskrifter som uppfyller kraven i grundlagens 80 §.

Övriga omständigheter

Statsrådet kan enligt 12 § 1 mom. bestämma att allmän obligatorisk vaccinering skall verkställas i kommunerna. I sak ålägger bestämmelsen

kommunerna att ordna med obligatorisk vaccinering för att förhindra att smittsamma sjukdomar som avses i lagrummet sprids. Statsrådet kan följaktligen bara bestämma hur uppgiften skall fullgöras. Om man förstår saken så utgör regeln inget problem med avseende på grundlagens 121 § 2 mom. om att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna skall utfärdas genom lag. Det vore trots allt, anser utskottet, på sin plats att i mån av möjlighet omformulera bestämmelsen för att den bättre skall motsvara syftet.

När obligatorisk vaccinering anses synnerligen brådskande får social- och hälsovårdsministeriet enligt 12 § 2 mom. meddela temporära föreskrifter om vaccineringen. Om meningen är att ministeriet i brådskande fall skall kunna fatta ett beslut enligt 12 § 1 mom., är bestämmelsen om meddelande av föreskrifter inte särskilt väl formulerad.

Lagförslagets 22 § 1 mom. är onödigt.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkning om 9 § 2 mom. beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 17 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Anne Huotari /vänt
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd

Annika Lapintie /vänt
Henrik Lax /sv
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.