

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 16 och 22 § i lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 16 och 22 § i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 15/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Paula Tiittala, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- universitetslektor, AVD, SVM, JM, docent i offentlig rätt Matti Muukkonen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras.

Lagen avses träda i kraft i april 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagets förhållande till grundlagen med avseende på följande bestämmelser: rätten till liv och personlig integritet som tryggas i 7 §, skyddet för privatlivet som tryggas i 10 §, vars och ens rätt till oundgänglig omsorg som tryggas i 19 § 1 mom., det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa samt kommunal självstyrelse som regleras 121 §. Dessutom nämns Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och vissa internationella förpliktelser avseende de mänskliga rättigheterna samt självstyrelselagen för Åland.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock motiverat att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet om ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Lagen om smittsamma sjukdomar föreslås bli ändrad så att regionförvaltningsverkets rätt att förordna obligatoriska riktade hälsokontroller preciseras. Ett beslut om obligatoriska hälsokontroller ska kunna fattas i fråga om en eller flera personer. Bestämmelserna kompletteras med att den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar kan fatta beslut om obligatorisk hälsokontroll av enskilda personer, om det är nödvändigt för att förebygga spridningen av en smittsam sjukdom. Dessutom föreskrivs det om skyldighet för den som har insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat i en allmänfarlig eller övervakningspliktig smittsam sjukdom och för den som har utsatts eller med fog misstänks ha utsatts för smitta av en sådan sjukdom att för den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som utreder frågan uppgifter om sig själv.

(2) Lagen om smittsamma sjukdomar har kommit till med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 11/2016 rd). I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms förslagen i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna vara exakta och motiverade i relation till de rättsintressen som ska skyddas. Enligt motiveringen har den föreslagna regleringen begränsats bara i den omfattning som ska anses nödvändig och proportionerlig med avseende på de mål som den bygger på. Förslagen innebär enligt propositionen inget ingrepp i kärnområdet för de rättigheter som tryggas i grundlagen (s. 43).

(3) Lagförslaget föreslås inte utgöra ett sådant tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som kan utfärdas med stöd av 23 § i grundlagen. Propositionen avser en reglering som gäller tills vidare och som tas in i lagen om smittsamma sjukdomar, det vill säga den ska tillämpas på alla smittsamma sjukdomar. Lagförslaget ska således inte bedömas enbart med avseende på den pågående pandemin.

(4) Bestämmelserna om obligatorisk hälsokontroll är av betydelse för den personliga integriteten, som tryggas i 7 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 30/2010 rd, s. 8). Skyldigheten att delta i hälsokontroller och undersökningar begränsar personers självbestämmanderätt (se GrUU 12/2003 rd, s. 2, GrUU 64/2002 rd, s. 2–3, och GrUU 39/2001 rd, s. 2). Utskottet har i sin praxis ansett att självbestämmanderätten är kopplad till ett flertal grundläggande fri- och rättigheter, särskilt till grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet (GrUU 2/2021 rd, s. 5, och GrUU 48/2014 rd, s. 2). Där sägs det att den personliga integriteten inte får kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. En persons skyldighet att lämna uppgifter om sitt hälso-

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

tillstånd innebär ett ingrepp i det skydd för privatliv och personuppgifter som garanteras var och en i 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 12/2003 rd, s. 2).

(5) I sin praxis har grundlagsutskottet ansett bland annat kroppsbesiktning för att ta DNA-, blod- eller urinprov och andra kroppsvisitationer, såsom genetiska och rättsmedicinska undersökningar, drogtest och allmänna hälsokontroller som sådana åtgärder som är ett ingrepp i den personliga integriteten som tryggas i 7 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 38/2013 rd, s. 4, GrUU 4/2013 rd, s. 3, GrUU 16/2010 rd, s. 2–4, GrUU 31/2008 rd, s. 3, GrUU 48/2006 rd, s. 6, GrUU 12/2006 rd, s. 2, GrUU 5/2006 rd, s. 5, GrUU 30/2005 rd, s. 6, GrUU 28/2004 rd, s. 3–4, GrUU 10/2004 rd, s. 2–3, GrUU 36/2002 rd, s. 3–4, och GrUU 39/2001 rd, s. 2). Bestämmelserna om obligatorisk hälsokontroll (GrUU 64/2002 rd, s. 3) och skyldigheten att delta i olika typer av drogtest (GrUU 31/2008 rd, s. 3, GrUU 9/2007 rd, s. 8–9, GrUU 12/2006 rd, s. 2, GrUU 28/2004 rd, s. 3–4, GrUU 10/2004 rd, s. 2–3, och GrUU 36/2002 rd, s. 3–4) har också varit av relevans för skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen.

(6) Ett av målen med propositionen är att förtydliga de nuvarande bestämmelserna om obligatoriska hälsokontroller vad gäller regionförvaltningsverkets befogenheter (s. 25). De föreslagna bestämmelserna lämpar sig också för andra situationer än ankomst till Finland från en annan stat. Motiveringen innefattar emellertid en relativt omfattande bedömning av de bestämmelser som explicit gäller inresa och förutsättningar för inresa inklusive anknytande frågeställningar (se avsnitten 2.1.5–2.1.7). Grundlagsutskottet har ansett det i och för sig vara möjligt att föreskriva om krav för personer som anländer till Finland, när bestämmelserna avser att förhindra att coronaviruset sprids till Finland tillsammans med personer som reser in från utlandet (GrUU 32/2020 rd). Även inskränkningar med kopplingar till inresa måste bedömas med beaktande av de allmänna och vid behov de särskilda villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt med beaktande av utskottets praxis.

(7) Skydd av befolkningens hälsa och människors liv är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Enligt utskottet är dessutom bibehållen funktionsförmåga i hälso- och sjukvårdssystemet även under en pandemi, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4). Det finns därmed godtagbara skäl för regleringen.

Obligatoriska hälsokontroller

(8) Regionförvaltningsverket kan enligt 16 § i lagen om smittsamma sjukdomar besluta att det är obligatoriskt att delta i allmänna hälsokontroller som avses i 14 och 15 §, om det är nödvändigt för att förebygga spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom.

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

(9) Regionförvaltningsverket kan således besluta att en hälsokontroll är obligatorisk när kommunen med stöd av 14 § ordnar hälsokontroller för att förebygga smittsamma sjukdomar. Likaså kan regionförvaltningsverket besluta att hälsokontroller är obligatoriska, om regionförvaltningsverket med stöd av 15 § bestämmer att hälsokontroller ska ordnas för personer som vistas på någon ort eller på en viss arbetsplats, inrättning, fordon eller liknande plats inom sitt verksamhetsområde. Syftet är att förhindra att en allmänfarlig smittsam sjukdom sprids. Även sådana hälsokontroller kan enligt bestämmelsens formulering och syfte avse flera personer.

(10) I lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör 14–16 §, som kommit till med grundlagsutskottets medverkan, obligatoriska hälsokontroller av alla som deltar i de hälsokontroller som avses i bestämmelserna, och alltså också av flera personer. I detaljmotiveringen till den proposition som resulterade i lagen om smittsamma sjukdomar begränsas inte heller den personkrets som med stöd av 16 § ska förordnas till obligatorisk hälsokontroll. Det förutsätts inte heller individuell prövning av regionförvaltningsverket som grund för besluten (RP 13/2016 rd). Enligt utskottet kan ett beslut om obligatorisk hälsokontroll på grundval av 16 § i den gällande lagen gälla en enskild person eller flera personer, om det är nödvändigt för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en smittsam sjukdom som misstänks vara en allmänfarlig sjukdom. Det gällande rättsläget förändras således inte av det förslag till tillägg till 16 § 1 mom. som anger vilka personer obligatoriska hälsokontroller kan gälla. Regionförvaltningsverket kan enligt utskottets uppfattning redan inom ramen för gällande regler bestämma att en obligatorisk hälsokontroll ska utföras exempelvis på en flygplats, i en hamn, på en läroanstalt eller inom ett visst område. I motiveringen till propositionen hänvisas det till att regionförvaltningsverken inte har tillgripit någon sådan befogenhet (s. 3 och 26) trots att spridningen av en smittsam sjukdom har ökat. Det är klart att en lagfäst behörighet ska utövas när villkoren för att utöva den är uppfyllda. Det allmänna är skyldigt att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (bl.a. 19 § i grundlagen).

(11) Grundlagsutskottet anser därmed att det föreslagna 16 § 1 mom. inte kan anses vara nödvändigt för att förtydliga regleringen. Av grundlagen följer dock inget direkt hinder för det föreslagna tillägget, som är en upprepning av bestämmelserna i den gällande lagen.

(12) Lagförslaget anger inte närmare innehållet i eller omfattningen av obligatoriska hälsokontroller, eftersom de enligt motiveringen bestäms på medicinska och epidemiologiska grunder beroende på sjukdom (s. 5). Utskottet noterar att ett prov som tas i nasofarynx (nässvalget) enligt motiveringen inte kan tas när en person motsätter sig provtagningen, eftersom provet kan medföra betydande olägenhet [som avses i 15 § 2 mom.] för den som undersöks (s. 39–40).

(13) Provtagningen kan på ett betydande sätt ingripa i den personliga integriteten som tryggas i 7 § i grundlagen och i skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen, som bland annat inbegriper individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp (se t.ex. GrUU 15/2015 rd, s. 3, och den praxis som det hänvisas till där). En betydande olägenhet enligt den gällande lagen som provtagningen medför för den som undersöks är i sig en motiverad restriktion. Om det på det sätt som avses i 16 § är nödvändigt att göra en hälsokontroll för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en smittsam sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom och det på medicinska och epidemiologiska grunder anses nödvändigt att göra en lyckad provtagning i nasofarynx, går det inte att grunda sig uteslutande på en motivering i en pro-

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

position vid en sådan villkorslös inskränkning av förfarandet för att genomföra en obligatorisk hälsokontroll. Social- och hälsovårdsutskottet bör i förekommande fall komplettera regleringen i det hänseendet.

Skydd för kommunal självstyrelse

(14) I 14 § i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs det om kommunernas skyldighet att ordna allmänna hälsokontroller. I 15 § om riktade hälsokontroller finns ingen bestämmelse om vem regionförvaltningsverket kan förordna att arrangera riktade hälsokontroller. Enligt propositionen kräver 16 § 1 mom., som föreslås bli ändrad, att 14 och 15 § tillämpas. Enligt 9 § är kommunen skyldig att inom sitt område och som ett led i folkhälsoarbetet ordna den bekämpning av smittsamma sjukdomar som avses i lagen på det sätt som föreskrivs i folkhälsolagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen om smittsamma sjukdomar. Vidare föreslås en bestämmelse i 16 § 2 mom. som är problemfri visavi befogenhetsregleringen. Enligt den kan den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar fatta beslut om obligatorisk hälsokontroll av en enskild person.

(15) Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna måste preciseras om avsikten är att uttryckligen ålägga kommunerna att ordna obligatoriska riktade hälsokontroller i den omfattning som avses i propositionen.

(16) När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis om den kommunala självstyrelsen (se GrUU 16/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har också ansett att finansieringsuppgifter för kommunerna med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3, och GrUU 50/2005 rd, s. 2). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se också GrUU 16/2014 rd, s. 2). Finansieringsprincipen ska också tillämpas om de lagstadgade uppgifter som kommunerna redan har berörs av ny lagstiftning som påverkar kommunens förutsättningar att fullgöra de nya skyldigheterna (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3).

(17) Enligt 1 § 1 mom. 19 punkten i lagen om statsandel för kommunal basservice tillämpas lagen i sig på statsandel som beviljas för driftskostnader för sådana kommunala uppgifter (statsandelsuppgift) som det föreskrivs om i lagen om smittsamma sjukdomar.

(18) Statsandelssystemet har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 29/2009 rd). Enligt motiveringen till propositionen ska det föreskrivas om en ny bestående uppgift för kommunerna och sjukvårdsdistrikten i 16 § 2 mom. (s. 16). Enligt 55 § 2 mom. i statsandelslagen, som stiftats med utskottets medverkan (GrUU 40/2014 rd), är statsandelen för nya och mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för åliggandena, om inte åliggandena minskas i samma utsträckning. Vid bedömningen av om finansieringsprincipen

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

uppfylls (GrUU 15/2020 rd, s. 6) ansåg utskottet att regleringen är betydelsefull. Social- och hälsovårdsutskottet måste försäkra sig om att finansieringen av de nya och utvidgade uppgifterna i propositionen genomförs i enlighet med finansieringsprincipen. Bestämmelserna måste i förekommande fall kompletteras.

Skydd för privatlivet

(19) I 22 § ingår bestämmelser om skyldighet för den som har insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat i en allmänfarlig eller övervakningspliktig smittsam sjukdom och den som har utsatts eller med fog misstänks ha utsatts för smitta av en sådan sjukdom att för den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som utreder frågan uppge sitt namn, sitt födelsedatum eller sin personbeteckning, sina kontaktuppgifter, sin hemkommun och eventuell annan vistelseort samt andra nödvändiga uppgifter som behövs för att förhindra att den smittsamma sjukdomen sprids.

(20) Enligt 22 § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar, som kommit till med grundlagsutskottets medverkan, är den som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat i en allmänfarlig eller övervakningspliktig smittsam sjukdom, för att förhindra att den smittsamma sjukdomen sprids, skyldig att meddela den läkare som utreder frågan sin uppfattning om på vilket sätt, när och var han eller hon har smittats samt namnen på de personer som eventuellt kan vara smittkälla eller ha blivit smittade. Förslagets 2 mom. motsvarar i övrigt den gällande 22 §, men uppgifterna ska enligt det uppges för den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som utreder frågan.

(21) Enligt motiveringen registreras de uppgifter som avses i den föreslagna 22 § från fall till fall i journalhandlingarna eller bildar de ett sådant register över fall av en viss sjukdom som avses i 39 § i lagen om smittsamma sjukdomar. I vissa fall ska uppgifter också anmälas till det register över smittsamma sjukdomar som avses i 32 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

(22) Förslaget är betydelsefullt med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen. Bestämmelserna är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

(23) Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Lagstiftaren bör alltså vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(24) Skyldigheten enligt 22 § att lämna ut uppgifter ger samtidigt de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utreder ärendet rätt att få uppgifter. Rätten gäller också de hälsouppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen (se t.ex. GrUU 4/2021 rd).

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

(25) De geografiska information och de uppehållsuppgifter som omfattas av 22 § ska också anses vara betydande med avseende på den grundläggande fri- och rättigheten att skydda personuppgifter. EU-domstolen har ansett att samlade trafikdata och geografisk information kan göra det möjligt att dra mycket exakta slutsatser om personers privatliv, när uppgifter har registrerats, bland annat om levnadssätt, permanenta eller tillfälliga vistelseorter, dagliga eller andra förflyttningar, samt om deras sociala relationer och sociala omgivning (C-203/15, Tele 2 Sverige m.fl., punkt 99, se även C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland, punkt 27).

(26) Enligt utskottets praxis måste finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Dessutom måste bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter vara detaljerade och omfattande, inom den ram som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 65/2018 rd, s. 45 och GrUU 15/2018 rd, s. 40).

(27) Enligt grundlagsutskottet är regleringen delvis öppen. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 22 § 1 mom. innefattar utöver de särskilt uppräknade uppgifterna även andra nödvändiga uppgifter som behövs för att förhindra att en smittsam sjukdom sprids. Utskottet understryker att skyldigheten att lämna uppgifter endast kan gälla uppgifter som är nödvändiga för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, vilket också nämns i motiveringen till propositionen. Den som begär uppgifter ska kunna visa att det är nödvändigt att lämna uppgifter explicit för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Kravet på nödvändighet måste ha en inskränkande effekt på de uppgifter som lämnas i varje enskilt fall, både kvalitativt och kvantitativt.

(28) Enligt grundlagsutskottet är det dock av betydelse för bedömningen att överträdelse av skyldigheten inte ska vara straffbart, även om försummelse av en rättslig skyldighet i sig kan ha andra följder.

(29) Bestämmelserna om anmälan av smittsamma sjukdomar, utlämnande av uppgifter och om register i 4 kap. i lagen om smittsamma sjukdomar har i och för sig utfärdats med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 11/2016 rd). Utskottet har dock senare gjort en väsentlig omprövning av den konstitutionella ramen för skyddet av personuppgifter (GrUU 14/2018 rd). Dessutom började EU:s allmänna dataskyddsförordning tillämpas 2018, och EU-domstolen har meddelat viktiga beslut om skyddet av personuppgifter. Utskottet anser att grundlagen inte är något hinder för att stifta den föreslagna 22 §. Med hänsyn till i synnerhet att 22 § är permanent reglering understryker utskottet att statsrådet i fortsättningen bör bedöma 4 kap. i lagen om smittsamma sjukdomar i sin helhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 7/2021 rd

Helsingfors 5.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.