

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDS- UTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid verkställig- het av straff

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 april 2001 en proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff (RP 26/2001 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Paavo Siltanen och fängenvårds-
väsendets överläkare Leena Arpo, justitiemi-
nisteriet

- regeringssekreterare Arja Myllynpää, social-
och hälsovårdsministeriet
- biträdande direktör Tuomo Tuunainen, Rätts-
skyddscentralen för hälsovården
- dataombudsmannen Reijo Aarnio, dataom-
budsmannens byrå
- specialforskare Pekka Holmström, Folkhälso-
institutet
- biträdande direktör Juhani Pohjonen, Tavas-
tehus fängelse
- kriminalvårdssekreterare Heimo Kangaspun-
ta, Kriminalvårdsföreningen rf.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås att en lag om be-
handling av personuppgifter vid verkställighet
av straff skall stiftas. I förhållande till den all-
männa lagen om behandling av personuppgifter,
personuppgiftslagen, avses lagen innehålla spe-
cialbestämmelser om behandlingen av person-
uppgifter vid verkställighet av straff som riktar
sig mot friheten, dvs. fängelsestraff, förvand-
lingsstraff för böter och samhällspåföljder, samt
vid genomförande av förvaring i rannsagnings-
fängelse. Lagen skall gälla behandling av per-

sonuppgifter i brottspåföljdsverket och krimi-
nalvårdsväsendet samt fängenvårdsväsendet.

I lagen regleras informationsinnehållet i per-
sonregister som ingår i brottspåföljdsverkets in-
formationssystem på området för straffverkstäl-
lighet och principerna för behandling av uppgif-
terna. Sådana personregister är det riksomfattan-
de verkställighetsregistret, övervaknings- och
verksamhetsregistret, säkerhetsregistret, hälso-
vårdsregistret och anstaltsbundna ordningsregis-
ter, som samtliga innehåller uppgifter om döm-
da, fångar och intagna i straffanstalter. Fång-

vårdsväsendet skall under vissa förutsättningar även kunna samla in information om utomstående personer i register över besökare, besöksförbud och personer som uträttar ärenden. Kriminalvårdsverket skall samla information om dem som dömts till samhällspåföljder i ett samhällspåföljdsregister. Dessutom skall lagen ange de registrerades rättigheter och integritetsskydd till den del det är nödvändigt att komplettera bestämmelserna i den allmänna lagen om behandling av personuppgifter med särskilda omständigheter som hänför sig till fältet för straffverksamhet.

Lagen skall innehålla en bestämmelse om avvikelse från tystnadsplikten för yrkesutbildade

personer inom hälso- och sjukvården. Enligt bestämmelsen skall en läkare som vårdar en fånge, eller en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som förordnats av läkaren, under vissa förutsättningar kunna informera direktören för en straffanstalt om en allvarlig smittsam sjukdom hos en fånge, om det enligt den vårdande läkarens bedömning föreligger en särskild fara för att sjukdomen kan sprida sig.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utskottet har behandlat ärendet i fråga om sitt eget behörighetsområde, dvs. till den del det i propositionen är fråga om behandling av uppgifter som hör till socialvården eller hälso- och sjukvården.

Uppgifter om socialvården

Enligt lagförslaget skall uppgifter om en persons sociala situation samt behov av socialvård eller av förmåner inom socialvården tas in i samhällspåföljdsregistret och övervaknings- och verksamhetsregistret. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna om behandlingen av känsliga uppgifter inom socialvårdens område i och för sig är på sin plats och menar att det är motiverat att behandla dem i den föreslagna omfattningen. Utskottet anser dock att 16 § 2 mom. 11 punkten i lagförslaget borde ges en mera generell utformning. Enligt den nämnda punkten kan uppgifter ur fångvårdsväsendets verkställighetsregister och övervaknings- och verksamhetsregister, som båda upprätthålls av brottsförhållningsverket, lämnas ut till Folkpensionsanstalten för behandling av pensions-, sjukförsäkrings- och arbetslöshetsförmåner. Utskottet anser att bestämmelsen har utformats alltför snävt,

eftersom uppgifter om vistelse i en straffanstalt utom i de nämnda ärendena kan behövas också till exempel i bostadsbidragsärenden, studiestödsärenden och militärunderstödsärenden. För att bestämmelsen mera täckande skall gälla behandlingen av olika förmånsärenden, föreslår utskottet att punkten utformas så att det är möjligt att lämna ut uppgifter till "...Folkpensionsanstalten för skötsel av de förmåner som den ålagts att verkställa."

Hälsovårdsregistret

Enligt lagförslaget skall brottsförhållningsverket med hjälp av automatisk databehandling föra flera riksomfattande personregister, bl.a. hälsovårdsregistret. Registret skall enligt lagförslaget 9 § innehålla handlingar eller tekniska upptagningar som används, har upprättats eller inkommit när vården av en fånge eller en intagen i en straffanstalt organiseras och genomförs och som innehåller personuppgifter som gäller personens hälsa eller andra personliga uppgifter som har samband med den. Behandlingen av uppgifter som gäller hälso- och sjukvården regleras i lagens 14, 15 och 18 §. I övrigt skall på behandlingen av dessa uppgifter tillämpas vad som föreskrivs annanstans i lag.

I 2 § 5 punkten lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) finns en definition av journalhandlingar. Journalhandlingarna bildar ett i personuppgiftslagen (523/1999) avsett personregister, och registeransvarig för det är enligt personuppgiftslagen och patientuppgiftslagen en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården eller en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Verksamhetsenheter inom fångvårdsväsendets hälso- och sjukvård har varit bland annat sinnessjukhuset för fångar och psykiatriska avdelningen samt övriga anstaltssjukhus, sjukavdelningar och fängelsernas polikliniker. I stället för dessa träder fångvårdsväsendets grundhälsovårdsenhet, som huvudsakligen omfattar alla fängelsers polikliniker och som leds av en överläkare vid fångvårdsväsendet. Dessutom finns det tre sjukhusenheter, nämligen sinnessjukhuset för fångar, Tavastehus fångsjukhus och psykiatriska enheten vid Helsingfors fängelse, som alla leds av en överläkare.

Enligt patientlagens 13 § förutsätter utlämnande av uppgifter från en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården till en annan med undantag för vissa specialsituationer samtycke av patienten. Också mellan verksamhetsenheter inom fångvårdsväsendets hälso- och sjukvård kan för närvarande uppgifter lämnas endast med patientens samtycke. Då propositionen utgår från att fångvården skall få ett centraliserat hälsovårdsregister, som omfattar alla fängelsepolikliniker, kunde uppgifter som uppstått vid skötseln av en patient användas utan patientens samtycke, oberoende av i vilken enhet de uppkommit. Då dessa registerbestämmelser kan betraktas som specialbestämmelser i förhållande till patientlagen, vore det med hänsyn till klarheten i lagstiftningen befogat att i patientlagen ta in en hänvisningsbestämmelse då det gäller fångvårdsväsendets patientregister.

Utlämnande av uppgifter ur hälsovårdsregistret

Lagförslagets 18 § innehåller en principiellt viktig bestämmelse om utlämnande av uppgifter om hälsotillståndet, eftersom den innebär ett väsent-

ligt avsteg från den nu gällande sekretessbestämmelsen. Den föreslagna paragrafen tillåter att den läkare eller en av denne förordnad person inom hälso- och sjukvården som vårdar en fånge eller en intagen på straffanstalt efter att ha samtalat med personen i fråga kunde informera straffanstaltens direktör om HIV-, hepatit B- eller C-infektion eller en allmänfarlig smittsam sjukdom, om det enligt bedömning av den läkare som vårdar fången eller den som intagits i en straffanstalt finns en särskild risk för att sjukdomen skall spridas. Bestämmelsen innebär ett undantag från den inom hälso- och sjukvården allmänt tillämpade centrala principen med förtrolighet i vårdrelationen. Undantag skulle dock vara möjliga bara under vissa förutsättningar. För det första är de sjukdomar som anmäls noga avgränsade. För det andra är det möjligt att lämna uppgifter endast för att skydda andra fångars, personalens eller andra personers hälsa och säkerhet. Dessutom förutsätts det att samtal förs med patienten innan uppgifter lämnas. Den fängelsedirektör som får uppgiften är skyldig att hålla uppgiften hemlig. Utskottet anser att bestämmelsen kan godkännas med dessa begränsningar. Enligt utskottets ståndpunkt kan den föreslagna rätten att lämna uppgifter motiveras, eftersom det bland fångarna finns flera sprutnarkomaner än tidigare, varvid risken för att sjukdomar sprids inom en anstalt är större än tidigare.

Utskottet understryker dock att det med tanke på förebyggande av smittsamma sjukdomar är primärt viktigt att anstalten allmänt taget förbereder sig på smittoriskerna samt att hela personalen skyddar sig, inte personligen utan som om vilken patient som helst vore bärare av en smittsam sjukdom. Denna utgångspunkt har betydelse inte bara vid förebyggande av spridning av smittsamma sjukdomar utan också med hänsyn till ett jämlikt bemötande och för att undvika att de som smittats stämplas onödigt. Med tanke på smittbäraren är det av primär vikt att sjukdomen konstateras så tidigt som möjligt och smittbäraren på så sätt kommer i behörig vård.

Utskottet ägnar dessutom uppmärksamhet åt den föreslagna bestämmelsens förhållande till lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986). I

lagen finns bestämmelser om anmälan av smittsamma sjukdomar. Det är möjligt att anmäla de sjukdomar som det nu är frågan om endast till de instanser som behöver uppgifterna för de i nämnda lag föreskrivna åliggandena. I lagen om smittsamma sjukdomar uppställs inga åliggande för straffanstalternas direktörer. Eftersom det finns en speciallag om smittsamma sjukdomar och förhindrande av att de sprids, kunde man med fog tänka sig att frågan skulle regleras i lagstiftningen om smittsamma sjukdomar. Utskottet

anser det vara nödvändigt att till lagen om smittsamma sjukdomar fogas en bestämmelse med hänvisning till ifrågavarande bestämmelse om anmälan av sjukdomar.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagutskottet beaktar det ovan framförda.

Helsingfors den 14 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Niilo Keränen /cent
Valto Koski /sd
Marjaana Koskinen /sd

Pehr Löf /sv
Päivi Räsänen /kd
Arto Seppälä /sd
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Raija Vahasalo /saml
Jaana Ylä-Mononen /cent
ers. Hannu Aho /cent
Tuija Nurmi /saml.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Eila Mäkipää.

AVVIKANDE MENING

Enligt 3 § i lagförslaget skall fångvårdsväsendet ha ett riksomfattande hälsovårdsregister. I 9 § heter det att registret skall innehålla fångarnas journalhandlingar. Lagförslaget skapar sålunda ett riksomfattande, datanätsbaserat patientjournal- och sjuksjournalystem i fråga om fångarna, och uppgifterna i det kan användas i fängelsernas hälso- och sjukvårdsenheter. Enligt den tidigare lagstiftningen har en enhet inom hälso- och sjukvården varit registeransvarig för patientjournalregistret och uppgifter har fått utlämnas till en annan verksamhetsenhet endast med patientens tillstånd. — Det riksomfattande register som på detta sätt skall byggas upp inom fångvårdsväsendet utgör således ett undantag från den tidigare fullständiga huvudregeln i patientlagen och innebär att man därmed också annanstans inom hälso- och sjukvården kan skapa riksomfattande register eller register som är mera omfattande än de nuvarande. Utskottet har inte tillräckligt satt sig in i behandlingen av denna nya princip. Dess utlåtande är till denna del bristfälligt.

Enligt 18 § i lagförslaget skall en fängelseläkare — efter att ha samtalat med patienten — utan hinder av sekretessplikten ha möjlighet att informera fängelsedirektören om att fången bär på HIV- eller hepatitsmitta eller en allmänfarlig smittsam sjukdom, om det enligt läkarens bedömning finns en särskild fara för att sjukdomen skall spridas. Fängelsedirektören får inte yppa den uppgift han eller hon fått. I propositionen motiveras anmälningsskyldigheten med att fängelsedirektören på detta sätt kan vidta åtgärder som förhindrar att smitta sprids bland andra fångar eller inom fängelsepersonalen.

Social- och hälsovårdsutskottet har med anledning av propositionen hört flera sakkunniga, vilka med undantag för en, nämligen regeringsrådet Paavo Siltanen vid justitieministeriet, ifrågasatte om man genom förslaget når det ställda målet. Då fängelsedirektören på grund av anmälan vidtar åtgärder, t.ex. cellarrangemang (om

vilka fängelsedirektören i praktiken inte ens beslutar) sprider sig vetskapen — eller åtminstone starka gissningar och rykten — om smittan bland medfångarna och inom fängelsepersonalen, och kan sålunda negativt stämpla den fånge som fått smittan. Rädslan för att bli stämplad kan således i strid med lagförslagets syfte hindra dem som fått smitta eller som misstänker detta att söka sig till vård, där de utom behövlig behandling också skulle få anvisningar om hur det kan förhindras att smittan sprids.

Ett bättre system än att anmäla diagnoser vore att hälsovården — på samma sätt som företagshälsovården — skulle underrätta fängelsens ledning om i hurdana förhållanden det med hänsyn till fångens hälsotillstånd är lämpligt att han eller hon placeras.

Utformningen av bestämmelsen lämnar det beroende av läkarens prövning om anmälan görs. Av särskilda skäl, till exempel på grund av fångens aggressivitet, kan läkaren dock redan enligt den gällande lagen i tillräcklig utsträckning informera fängelsedirektören utan att behöva meddela den exakta arten av fångens, dvs. patientens sjukdom. Om skyldighet att anmäla diagnosen på det sätt som anges i propositionen tas in i lagen och sekretessskyldigheten inom hälso- och sjukvården därmed förbigås, blir det ifrågasatt om patient-läkarförhållandet förblir förtroendefullt, också om det är fråga om ett fängelses specialförhållanden. — Att förhindra att smitta sprids och de friska skyddas är också i ett fängelse en viktig sak, med den nu föreslagna författningen är inte den rätta metoden för detta. Lagförslagets 18 § borde strykas som obehövlig och eftersom den i praktiken skulle verka tvärtemot vad som är avsett, skulle den också i fortsättningen komma att äventyra principen med heltäckande sekretessbestämmelser inom hälso- och sjukvården.

Dessutom anser vi att eftersom 18 § ingriper i en grundläggande rättighet som föreskrivits till individens skydd (rätt till integritet), borde lag-

ShUU 6/2001 rd — RP 26/2001 rd

utskottet begära utlåtande av grundlagsutskottet om saken, så att det blir utrett om den begränsning som gäller en grundrättighet är behörig.

Helsingfors den 14 juni 2001

Niilo Keränen /cent
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Merikukka Forsius /gröna

Marjaana Koskinen /sd
Jaana Ylä-Mononen /cent.