Utlåtande GrUU 21/2018 rd– RP 28/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till strålsäkerhetslag och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till strålsäkerhetslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 28/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Helena Korpinen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Ville Haataja, företräder social- och hälsovårdsministeriet
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- biträdande professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny strålsäkerhetslag som ska upphäva den gällande lagen med samma namn. Genom lagen genomförs delvis Europeiska unionens nya strålskyddsdirektiv, i vilket föreskrivs om skyldigheterna för verksamhetsutövare som använder joniserande strålning, om säker användning av strålning och om strålskydd i nödsituationer med strålrisk och befintliga exponeringssituationer. I enlighet med den nya grundlagen ska vissa bestämmelser i förordningar samt Strålsäkerhetscentralens direktiv föras över till lagen. Genom lagen preciseras den gällande förordningens bemyndiganden att utfärda förordning och ges Strålsäkerhetscentralen bemyndigande att meddela föreskrifter om vissa specifika eller tekniska ärenden. I propositionen ingår dessutom förslag till lagar om ändring av sex andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2018.

Klart
5.0

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen bland annat mot grundlagens7 § om rätten till personlig integritet, 10 § om skydd för privatliv och hemfrid, 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet och 81 § om statliga skatter.

Regeringen anser att lagförslagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen dock innehåller flera bestämmelser som har betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, anser regeringen att det är motiverat att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Lagstiftningsnivå

Genom strålsäkerhetslagen genomförs delvis Europeiska unionens nya strålskyddsdirektiv. Dessutom ska det i reformen i överensstämmelse med bestämmelserna i grundlagen föreskrivas om vissa faktorer som nu regleras genom förordning eller för vilka Strålsäkerhetscentralens anvisningar gäller.

I strålsäkerhetslagen ingår ett flertal bemyndiganden om att utfärda förordningar och bestämmelser. Bestämmelserna är därför betydelsefulla med avseende på 80 § i grundlagen. Att det finns så mycket reglering på lägre nivå beror på regleringsobjektets tekniska karaktär och på behovet av en relativt detaljerad reglering. Behörigheten att utfärda förordningar och föreskrifter är delvis kopplad också till genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning som för sin del begränsar behörigheten för den som utfärdar förordningar och bestämmelser. Enligt grundlagsutskottet utgör Europeiska unionens rätt så detaljerade lagstiftning tillsammans med de nationella bestämmelserna den helhet som statsrådet eller ministeriet med stöd av bemyndiganden kan utfärda närmare bestämmelser om (GrUU 34/2012 rd, s. 2/II, GrUU 37/2005 rd, s. 5/II). Grundlagsutskottet noterar också att bestämmelserna i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser och föreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordningar och bestämmelser utfärda allmänna rättsregler om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller om andra frågor som hör till området för lag (exempelvis GrUU 10/2016 rd, GrUU 10/2014 rd, s. 3/I och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II).

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör ytterligare kontrollera att regelverket innehåller grundläggande bestämmelser om de faktorer som det ska utfärdas närmare bestämmelser och föreskrifter om enligt 10 och 24 § i strålsäkerhetslagen.

Tillsynsavgift

Bestämmelser om tillsynsavgift som tas ut av dem som utövar verksamhet, och grunderna för den, föreslås i 189 § i strålsäkerhetslagen. Avgiften tas enligt paragrafens 1 mom. ut i syfte att täcka kostnaderna för tillsynen över efterlevnaden av strålsäkerhetslagen.

Av lagförslagets ordalydelse och motiv framgår att tillsynsavgiften ska täcka de allmänna kostnaderna för lagfästa myndighetsuppgifter. Sådana avgifter kan inte enligt grundlagsutskottets praxis anses vara en sådan ersättning eller ett sådant vederlag för specificerade tjänster från det allmännas sida eller andra likartade betalningar som kännetecknar statliga avgifter enligt 81 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 48/2010 rd, GrUU 47/2005 rd och GrUU 36/2005 rd). Grundlagsutskottet har brukat anse att ju större skillnaden mellan avgiften och kostnaderna för en prestation är, inte minst i anknytning till ett offentligrättsligt uppdrag, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en konstitutionell skatt. Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det tyder på en skatt om det inte går att tacka nej till prestationer som det finns en skyldighet att leverera och skyldigheten direkt med stöd av lag rör rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit (GrUU 48/2010 rd, GrUU 12/2005 rd och GrUU 46/2004 rd). Utifrån de här kriterierna är det klart att tillsynsavgiften är en skatt.

De föreslagna bestämmelserna måste bedömas mot 81 § 1 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska det bestämmas om statsskatt genom lag och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten, skattens storlek och de skattskyldigas rättssäkerhet. Enligt grundlagsutskottets praxis ska det av en skattelag entydigt framgå vem som omfattas av skattskyldigheten. Bestämmelserna måste också vara exakta i den meningen att de lagtillämpande myndigheternas prövning är bunden när de bestämmer skatten (se t.ex. GrUU 48/2010 rd, GrUU 37/2009 rd och GrUU 67/2002 rd).

Tillsynsavgift tas enligt 189 § 1 mom. i lagförslaget ut av den som utövar verksamhet som kräver säkerhetstillstånd och tillstånd för användning av högeffektslaser. Tillsynsavgifter tas enligt 189 § 3 mom. i förslaget ut enligt bilagan till lagen. Bestämmelser om rättelse av tillsynsavgift jämte ändringssökande föreslås i 194—196 §.

Grundlagsutskottet fäster sig vid regleringen i 189 § 5 mom. om att Strålsäkerhetscentralen dock ska fastställa tillsynsavgiften från fall till fall baserat på den risk verksamheten medför och på hur krävande verksamheten är, om det är fråga om strålningsverksamhet eller en strålkälla som det inte går att fastställa tillsynsavgift för enligt bilagan. Paragrafens 5 mom. är inte exakt på så sätt att Strålsäkerhetscentralens prövning vid fastställandet av tillsynsavgiften skulle vara bunden. Bestämmelsen bör strykas ur lagförslaget eller preciseras betydligt. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skydd för personuppgifter

I 19—21 § i strålsäkerhetslagen föreslås bestämmelser om register vid Strålsäkerhetscentralen. Regleringen är relevant med avseende på 10 § i grundlagen till den del det handlar om personuppgifter.

Grundlagsutskottet har nyss reviderat sin praxis i fråga om reglering av skydd för personuppgifter. I princip räcker det med att bestämmelserna om skydd för och behandling av personuppgifter är harmoniserade med EU:s dataskyddsförordning, anser utskottet (se närmare GrUU 14/2018 rd). Bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter bör dock fortfarande analyseras också utifrån utskottets praxis för tidigare bestämmelser på lagnivå i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 14/2018 rd, s. 5—6).

Dosregistret för arbetstagare som avses i 20 § i förslaget till strålsäkerhetslag ska föras i syfte att trygga hälsan för strålningsarbetare samt strålsäkerheten. Bestämmelser om uppgifter som ska föras in i registret ingår i paragrafens 2 mom. I registret sparas också personuppgifter. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör ytterligare försäkra sig om att regleringen är adekvat med avseende på dataskyddsförordningen.

På grundval av 20 § 2 mom. i lagförslaget blir det något oklart om känsliga uppgifter ska föras in i dosregistret för arbetstagare. Enligt grundlagsutskottets uppfattning går det dock åtminstone indirekt att sluta sig till information om arbetstagarens hälsa utifrån de uppgifter som nämns i 20 §. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska ytterligare utvärdera regleringen ur denna synvinkel och vid behov precisera bestämmelserna.

I 21 § i lagförslaget föreskrivs om utlämnande och bevarande av uppgifter i dosregistret för arbetstagare. I paragrafens 2 mom. sägs att uppgifter om yrkesmässig exponering trots bestämmelserna om sekretess får lämnas till en företagsläkare förtrogen med effekterna av strålning, en verksamhetsutövare eller en extern arbetstagares arbetsgivare, om uppgifterna behövs för övervakning av hälsotillstånd i enlighet med denna lag, för att klassificera en strålningsarbetare eller för att övervaka hur en arbetstagare exponeras i ett senare skede.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”informationen är nödvändig” för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om överlåtelse av uppgifter har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s 3). Utskottet anser att 21 § i lagförslaget bör ändras så att den uppfyller dessa kriterier. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Samtycke för avbildning

Bestämmelser om icke-medicinsk exponering för joniserande strålning som beror på samtycke för avbildning föreslås i 124 § i strålsäkerhetslagen. I 2 mom. sägs det att samtycke för avbildningen ska begäras av personen som ska exponeras eller personens lagliga företrädare, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag. Enligt 4 mom. ska närmare bestämmelser om bland annat inhämtande av samtycke utfärdas genom förordning av statsrådet.

I propositionens motiv för lagstiftningsordning (s. 281) sägs att beroende på den minderårigas utvecklingsnivå ska företrädaren innan beslutet fattas diskutera med barnet, om det är möjligt med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå samt ärendets natur. Men bestämmelsens formule-

ring ger vid handen att i fråga om avbildning av en minderårig eller annars omyndig person räcker det med samtycke av personens lagliga företrädare. Grundlagsutskottet finner inte förslaget oproblematiskt med avseende på 6 § 3 mom. i grundlagen.

Barn ska enligt 6 § 3 mom. i grundlagen bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 49, första spalten) är det viktigt dels att barnen behandlas lika sinsemellan, dels att de ses som jämbördiga människor i relation till den vuxna befolkningen som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter (se också GrUU 24/2010 rd och GrUU 30/2010 rd).

De grundläggande fri- och rättigheterna skyddar i princip också minderåriga och andra omyndiga. Enligt förarbetena är den springande punkten för de grundläggande fri- och rättigheterna för denna grupp vem som för deras talan i dessa frågor. Samma princip kan tillämpas på andra omyndiga (RP 309/1993 rd, s. 25, andra spalten, och s. 48, andra spalten). Vidare har artikel 12 i barnkonventionen bestämmelser om barns rätt att uttrycka sin åsikt i alla frågor som gäller dem själva och skyldighet att beakta barns synpunkter i enlighet med deras ålder och utveckling.

Strålsäkerhetslagen bör kompletteras med bestämmelser om att utreda åsikterna hos en minderårig och annan omyndig och att utföra avbildning i samförstånd med honom eller henne enligt ålder och mognad (se t.ex. 7 § i lagen om patientens ställning och rättigheter).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 21 och 189 § beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 21/2018 rd

Helsingfors 20.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.