

Grundlagsutskottet

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

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 15/2016 rd)

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 15/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 15/2016 rd) (RP 58/2016): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Laura Terho, social- och hälsovårdsministeriet
- högskolepraktikant, juris studerande Antti Lahtinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Veikko Vahtera.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro.

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

PROPOSITIONERNA

I proposition RP 15/2016 rd föreslår regeringen att det stiftas en ny tobakslag. Dessutom föreslås ändringar i vissa andra lagar. Genom tobakslagen och de författningar som utfärdas med stöd av den genomförs Europeiska unionens nya tobaksdirektiv.

I proposition RP 58/2016 rd föreslås propositionen med förslag till tobakslag bli kompletterad med att man inte ska få röka inne i ett kommunikationsmedel som är i bruk, när en person som inte fyllt 15 år vistas i det.

Lagarna avses träda i kraft den 20 maj 2016.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms de föreslagna bestämmelserna med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om rätt till liv, 10 § om skydd för privatlivet, 12 § om yttrandefrihet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet och 19 § 3 mom. där det står att det allmänna, enligt vad som närmare föreskrivs genom lag, ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelserna analyseras också mot bakgrund av grundlagens 121 § 3 mom. om kommunens beskattningsrätt.

Regeringen anser att de lagförslag som ingår i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionerna har anknytning till flera grundlagsfrågor och därför föreslår regeringen att grundlagsutskottet ombes lämna utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med lagstiftningen

De föreslagna bestämmelserna syftar till att fullfölja den uppgift som det allmänna har enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, att främja befolkningens hälsa. Betydelsefulla bestämmelser med avseende på syftet är också exempelvis grundlagens 7 § 1 mom. om rätt till liv samt 18 § 2 mom. och 20 § 2 mom. om det allmännas skyldigheter att sörja för skyddet av arbetskraften och tillgodose rätten till en sund miljö.

Enligt 1 § 1 mom. i den föreslagna nya tobakslagen är syftet med lagen att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra. Utskottet anser att syftet är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se också GrUU 21/2010 rd och GrUU 19/2006 rd).

År 2010 analyserade grundlagsutskottet ett liknande förslag till bestämmelse med anknytning till en partiell ändring av tobakslagen. Utskottet ansåg då att det var problematiskt och menade att det av konstitutionella skäl är viktigt att en sådan bestämmelse som liknar en allmän politisk linjedragning stryks eller att den åtminstone omformuleras så att den bättre motsvarar innehållet i lagen.

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

Utskottet såg en risk för att bestämmelsen skulle komma att användas som stöd för tolkningar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i stället för att man i problemsituationer tillämpar den tolkning som bättre följer de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 21/2010 rd). Utskottet har ändå också påpekat att de lagtillämpande myndigheternas prövning är bunden vid kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och framför allt vid kraven på ändamålsbundenhet och proportionalitet enligt 6 § i förvaltningslagen (GrUU 17/2004 rd). Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheternas åtgärder stå i rätt proportion till sitt syfte och myndigheterna får använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Därför kan den allmänna bestämmelsen om syfte i 1 § 1 mom. i förslaget till tobakslag inte användas enbart som stöd för tolkningar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utskottet understryker dock att alla generella begränsningskriterier trots de ovan beskrivna aspekterna på tillämpningen måste uppfyllas också när lagen stiftas, om bestämmelserna innebär att någon grundläggande rättighet begränsas (GrUU 10/2016 rd, GrUU 67/2010 rd och GrUU 5/1999 rd).

Rökförbud

Meddelande av rökförbud i bostadssammanslutningar

I 79 § 1 mom. i förslaget till tobakslag finns det en bestämmelse om meddelande av rökförbud i bostadssammanslutningar som avses i 2 § 42 punkten i förslaget. En bostadssammanslutning ska hos kommunen kunna ansöka om att kommunen efter att ha hört innehavarna av utrymmena meddelar rökförbud på balkongerna till lägenheterna i bostadssammanslutningens byggnad, utomhusområden som används av lägenheterna och inne i lägenheterna. Kommunen ska enligt 79 § 2 mom. meddela rökförbud beträffande de utrymmen och områden som avses i ansökan, om det på grund av deras konstruktioner eller andra omständigheter är möjligt att tobaksrök sprider sig till en annan balkong, till de ställen där man vistas på ett utomhusområde som hör till en annan lägenhet eller in i en annan lägenhet, om spridningen av rök inte genom en reparation eller ändring av konstruktionerna skäligen kan förhindras och bostadsrummets innehavare innan förbudet meddelas har getts möjlighet att förhindra spridningen av rök genom egna åtgärder. I 79 § 3 mom. finns bestämmelser om kommunens skyldighet att återta beslutet.

Bestämmelserna har betydelse med avseende på individens självbestämmanderätt och därmed också med avseende på den personliga friheten enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen (se GrUU 21/2010 rd). Utgångspunkten för skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen är att var och en har rätt att leva sitt eget liv utan myndigheternas eller andra utomståendes godtyckliga eller omotiverade inblandning i hans eller hennes privatliv (se RP 309/1993 rd och t.ex. GrUU 53/2005 rd). Å andra sidan finns bestämmelserna till för att fullfölja den uppgift som det allmänna har enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, att främja befolkningens hälsa.

Grundlagsutskottet anser inte att det är uteslutet att lagstiftaren förbjuder rökning med skadliga effekter på platser som omfattas av skyddet för hemfriden. Men när det rör sig om ingrepp i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna måste lagen uppfylla de krav som gäller för lagar av det slaget, framför allt kraven på nödvändighet, proportionalitet och noggrann avgränsning.

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

Enligt 2 § 42 punkten i förslaget till tobakslag avses med bostadssammanslutning bland annat hyreshus som avses i 2 § i lagen om samförvaltning i hyreshus och annat hyreshusbestånd. Utskottet påpekar att begreppet bostadssammanslutning är mångtydigt och öppet och att det därför bör preciseras.

Det föreslagna rökförbudet i fråga om bostadssammanslutningar innebär ett relativt långtgående ingrepp i individens självbestämmanderätt och privatliv. Därför ser utskottet det som problematiskt att tröskeln för att meddela förbud har satts mycket lågt. Enligt föreslagna 79 § 2 mom. ska rökförbud meddelas om det från de lokaler som avses i bestämmelsen "är möjligt" att tobaksrök sprider sig till något annat utrymme som nämns i bestämmelsen. De övriga förbudskriterierna gäller till vilka lokaler och på grund av vilka omständigheter som röken sprider sig. Rökspridningen kvalificeras inte på något sätt exempelvis med avseende på hur mycket rök det är eller hur störande, skadlig eller väsentlig rökspridningen är. Det betyder att även sporadisk och obetydlig rökspridning kan leda till rökförbud. Det är alltså fråga om att tobaksrök kan sprida sig till en annan balkong, till de ställen där man vistas på ett utomhusområde som hör till en annan lägenhet eller in i en annan lägenhet och att rökspridningen beror på konstruktionerna eller andra omständigheter. Enligt bestämmelsen ska förbud meddelas om de lagfästa villkoren uppfylls, vilket betyder att förbudsprövningen är så kallad bunden prövning. Praktiskt taget innebär det att kommunen måste meddela rökförbud på ansökan, om det är möjligt att tobaksrök sprider sig från en viss plats till en annan.

När det enda förbudsvillkoret är att det är möjligt att tobaksrök sprider sig från lokalerna till vissa andra lokaler utan att rökspridningen är knuten till faktorer som att hur mycket rök det är, hur störande eller kraftig röken är eller hur ofta rökspridningen upprepas, blir det helt öppet hur betydande missförhållandet ska vara. Med hänsyn till det här och bestämmelsens betydelse som relativt långtgående begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet att 79 § i förslaget till tobakslag bör kompletteras med villkor för meddelande av förbud. Villkoren ska gälla hur skadliga effekter som rökspridningen orsakar andra och hur betydande och väsentlig olägenheten för boendet är.

Med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna för innehavaren av den bostad som påförs förbud är det också motiverat att 79 § 3 mom. om återkallande av rökförbud kompletteras med en bestämmelse om att bostadssammanslutningen ska söka återkallande av förbudet om förbudet inte längre är befogat på grund av förändrade omständigheter. Utskottet påpekar också att de allmänna bestämmelserna om beslutsfattande i bostadsaktiebolag och de övriga allmänna bestämmelserna i lagen om bostadsaktiebolag är tillämpliga på meddelande av rökförbud och överträdelse av rökförbud. Social- och hälsovårdsutskottet bör överväga om tobakslagen bör kompletteras med en informativ hänvisningsbestämmelse till de relevanta bestämmelserna i lagen om bostadsaktiebolag.

Förbud mot rökning i bilar

I förslaget till tobakslag föreslås ett nytt 74 § 2 mom. enligt vilket rökning är förbjuden inne i ett kommunikationsmedel som är i privat bruk, när en person som inte fyllt 15 år vistas i det. Förbudet gäller inte bostadsutrymmen i kommunikationsmedel, överträdelse föreslås inte bli straffbart och inspektionsrätten enligt 86 § ska inte gälla kommunikationsmedel.

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

Vid behandlingen av en tidigare proposition (RP 180/2009 rd) ansåg grundlagsutskottet att ett förbud mot rökning i andra än allmänna kommunikationsmedel när personer som inte fyllt 18 år vistas i dem inkräktar för mycket på den personliga frihet och det skydd för privatlivet och hemfriden som tryggas genom grundlagen (GrUU 21/2010 rd). I sitt utlåtande gick grundlagsutskottet in på inspektion av efterlevnaden av tobakslagen inne i privata bilar. Det handlade enligt utskottet om en åtgärd som inte var rätt proportionerad i relation till målet. Utskottet ansåg att det var en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning att förbudet slopades.

Förbudet gäller situationer där avsikten är att skydda personer under 15 år. I ljuset av forskningsresultat finns det också tydliga hälsorisker förknippade med passiv rökning. Med tanke på om begränsningen ska vara tillåten är det heller inte helt utan betydelse att fullvuxna har bättre förutsättningar än barn – så gott som fullgoda möjligheter – att vara med och bestämma över om man röker i bilen eller inte. Den som röker kan också stanna bilen och stiga ur den för att röka. Däremot har inte barn nödvändigtvis samma möjligheter eller förutsättningar att göra annorlunda.

I 6 § 3 mom. i grundlagen står det att barn ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen utgör å andra sidan en grund för att barn behöver särskilt skydd och särskild omsorg, eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning (se RP 309/1993 rd och GrUU 58/2006 rd).

Utskottet anser att de aspekter som tas upp ovan plus skillnaderna mellan det nu föreslagna rökförbudet i bilar och propositionen 2010 gör att förbudet enligt en samlad prövning blir väsentligt mycket mindre problematiskt i konstitutionellt hänseende när det gäller de allmänna förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen om rökning i bilar i 74 § 2 mom. i den kompletterande propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet vill ändå påpeka att propositionen har drag av överreglering och att det inte är befogat att genom lag förbjuda allt som inte anses vara acceptabelt eller önskvärt i samhället. Symboliska förbud som också bara i symbolisk bemärkelse går att övervaka bör undvikas.

Rätt till information

Enligt 88 § i förslaget till tobakslag får Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira eller kommunen till en annan tillsynsmyndighet trots sekretessbestämmelserna lämna ut sådana uppgifter om affärs- eller yrkeshemligheter som erhållits vid tillsynen över efterlevnaden av lagen eller vid utförande av uppgifter i anslutning till övervakningen, om uppgifterna behövs för skötseln av de tillsynsuppgifter som åligger myndigheten i fråga.

Utifrån skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter trots sekretess och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet 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 "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 10/2014 rd och de utlåtanden som nämns där).

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

Utskottet har också ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till materiella villkor, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (GrUU 12/2014 rd och GrUU 62/2010 rd och de utlåtanden som nämns där).

Därför måste 88 § i förslaget till tobakslag ändras så att rätten att få uppgifter antingen kopplas till nödvändighetskravet eller att innehållet i uppgifterna preciseras. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skydd av personuppgifter

I 94 § i förslaget till tobakslag finns bestämmelser om registrering och offentliggörande av uppgifter om produkttillsyn och i 95 § föreskrivs det om register över detaljhandelstillstånd och anmälningar om partihandel. Enligt de föreslagna paragraferna får vissa personuppgifter som anges i bestämmelserna offentliggöras som sådana i registren trots 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Avsikten är att uppgifterna ska publiceras på internet.

Förslaget innebär ett ingrepp i skyddet för privatlivet och skyddet av personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet brukat anse att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren bör tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättssäkerhet. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerad (se t.ex. GrUU 13/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

Med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter har grundlagsutskottet dessutom ansett att det är av relevans att det i ett så här omfattande webbaserat personregister inte går att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning. En sådan här avgränsning sågs som villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning när det gällde en proposition om att inrätta en omfattande informationstjänst med uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (GrUU 32/2008 rd). Även om sammanhanget i

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

bestämmelserna och innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut är annorlunda i det här fallet menar grundlagsutskottet att det är viktigt att tobakslagen kompletteras med en avgränsning som är motiverad med hänsyn till innehållet i och syftet med det aktuella registret.

Kommunal självstyrelse

Enligt 93 § i förslaget till tobakslag ska staten ersätta de kostnader kommunen har för vissa uppgifter som enligt lagen hör till Valvira och som Valvira har styrt till kommunen. Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag.

Enligt grundlagsutskottets åsikt står det klart att kravet på att kommunernas uppgifter ska vara lagfästa utesluter möjligheten att genom styrning från en statlig myndighets sida tilldela eller bestämma uppgifter som kommunerna ska ha hand om. Bestämmelsen kan enligt utskottet inte tolkas på så sätt att Valvira utifrån den till kommunen ska kunna överlåta uppgifter som enligt lag hör till Valvira. Det är också problematiskt med hänsyn till 2 § 3 mom. i grundlagen att bestämma den verkställande makten utifrån myndighetsstyrning och överlåta en myndighets lagfästa uppgifter på en annan myndighet. Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag ska noggrant iakttas i all offentlig verksamhet (se också GrUU 14/2003 rd). Social- och hälsovårdsutskottet bör bedöma om bestämmelsen behövs.

Annat

Enligt 97 § i förslaget till tobakslag får kommunen på vissa villkor återkalla ett detaljhandelstillstånd enligt 44 § utan ersättning. Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen verkar bygga på idén att myndigheten i regel bör ersätta återkallelsen av detaljhandelstillstånd enligt de kriterier som nämns i den föreslagna bestämmelsen. Skrivningen om att återkallelsen ska ske utan ersättning bör därför strykas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 i proposition RP 15/2016 rd bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 88 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 29.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd

Utlåtande GrUU 17/2016 rd

medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.