

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om olycksfallsförsäkring och lagen om olycksfallsförsäkring för lant- bruksföretagare

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om olycksfallsförsäkring och lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (RP 42/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om den till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jaakko Hannula, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitiedepartementet
- professor Timo Konstari
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om datasekretess i lagen om olycksfallsförsäkring och lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare. Ändringarna skall beakta bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och personuppgiftslagen. Vidare föreslås att vissa bestämmelser på förordningsnivå förs över på lagnivå enligt kraven i grundlagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen beaktar lagförslagen det som föreskrivs om skydd för privatlivet i 10 § grundlagen. Hänsyn har också tagits till grundlagens 80 §. Regeringen anser att lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning, men finner det ändå tillrådligt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet har helt nyligen lämnat utlåtanden (GrUU 15/2002 rd och GrUU 14/2002 rd) om förslag till lagar om olika pensionsanstalters rätt att få och lämna ut uppgifter. En del punkter i det första lagförslaget i den föreliggande propositionen gäller sådana omständigheter som bedömts i utlåtandena och därför kommenterar utskottet dem bara med hänvisningar till sina tidigare utlåtanden.

Rätten att få och lämna ut uppgifter

Villkoret för att föreslagna 64 a § 1 mom. 1 och 2 punkten i lagen om olycksfallsförsäkring skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning är att rätten att få uppgifter också gäller uppgifter som är nödvändiga för verkställigheten av uppgifter som föreskrivs i lagen om olycksfallsförsäkring, i avtalet om social trygghet och andra internationella författningar om social trygghet (GrUU 15/2002 rd, s. 2/I och GrUU 14/2002 rd, s. 3—4).

Utgångspunkten i fråga om uppgifter om hälsotillståndet i samma paragrafs 3 mom. bör vara att den behöriga personen själv tillhandahåller uppgifterna eller att hans eller hennes samtycke krävs för att lämna ut dem (GrUU 15/2002 rd, s. 2 och GrUU 14/2002 rd, s. 4/I).

Föreslagna 64 c § 1 mom. 1 punkten bör lämpligen preciseras med att uppgifter inte får lämnas ut om datasekretessen i tredje land inte uppfyller vissa minimikrav (GrUU 15/2002 rd, s. 2/II och GrUU 14/2002 rd, s. 5/I).

Definitionen på myndighet i samma moments 2 punkt måste absolut preciseras och därtill bör det föreskrivas i lagen om den möjlighet att samman slå uppgifter som nämns i propositionens motivering (GrUU 15/2002 rd, s. 2/II och GrUU 14/2002 rd, s. 5).

Ersättningstagarens underrättelseskyldighet

Föreslagna 45 § 1 mom. i lagen om olycksfallsförsäkring gäller ersättningstagarens underrättelseskyldighet. Den är mycket löst och brett formulerad och gäller förhållanden som är helt cen-

trala för individen med tanke på skyddet för privatlivet. Därför ställer utskottet på denna punkt som villkor för vanlig lagstiftningsordning att det i lagen specificeras vilka uppgifter om förändringar i förhållandena som ersättningstagaren är skyldig att självant underrätta försäkringsanstalten om (jfr GrUU 15/2002 rd, s. 2—3).

Olycksfallsförsäkringsanstalternas Förbund

Föreningsfriheten. I 30 b § 3 mom. i det första lagförslaget föreskrivs att samtliga försäkringsanstalter som bedriver försäkring enligt lagen om olycksfallsförsäkring skall höra till Olycksfallsförsäkringsanstalternas Förbund och delta i kostnaderna för dess uppgifter. Det föreslagna medlemskapstvånget är ändå inte enligt utskottets mening betydelsefullt med tanke på den i 13 § i grundlagen tryggade föreningsfriheten, med beaktande av att försäkringsanstalterna är juridiska personer som bedriver ekonomisk verksamhet och att de dessutom är avlägsna i förhållande till de individer som står bakom dem.

Grundlagens 124 §. Olycksfallsförsäkringsanstalternas Förbund har med stöd av inte minst 30 a § och andra punkter i det första lagförslaget en lång rad offentliga förvaltningsuppgifter. En del av dem verkar också kunna omfatta utövande av offentlig makt. Det betyder att förbundets verksamhet måste bedömas med hänsyn till 124 § i grundlagen.

Regeringen kommer inte med någon utredning som kunde vara till hjälp vid bedömning av om det är befogat att anförtro förbundet sådana uppgifter för att de skall bli skötta på lämpligt sätt. Det finns inte heller någon utredning om hur förbundet avser att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och kraven på en god förvaltning när det sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Med tanke på behandlingsordningen för lagförslaget kräver 124 § i grundlagen därför absolut att utredningar av detta slag inhämtas för den fortsatta be-

handlingen av propositionen och att lagförslaget vid behov kompletteras.

På grund av det ovan sagda påpekar utskottet att bestämmelserna om ändringssökande i gällande 53 a § i lagen om olycksfallsförsäkring, som blir tillämpliga med anledning av hänvisningsbestämmelsen i 30 a § 3 mom., är adekvata med hänsyn till grundlagens 21 §. Med tanke på garantierna för en god förvaltning räcker det å andra sidan inte att det enligt gällande 41 a § 3 mom. bara är vissa principer i paragraferna i lagen om förvaltningsförfarande som blir tillämpliga på grund av samma hänvisningsbestämmelse. Lagrummets bestämmelse om hörande av part är dessutom olämpligt löst formulerad med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen.

Stadgar. Om Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbunds stadgar föreskrivs enligt 30 b § 4 mom. genom förordning av statsrådet. Med hänsyn till förbundets lagfästa uppgifter bör dess stadgar lämpligen fastställas av en myndighet sedan förbundet självt gjort en framställning om innehållet. Det bör dock inte föreskrivas om stadgarna genom förordning, utan de kan fastställas genom beslut av statsrådet eller social- och hälsovårdsministeriet, eftersom stadgarna i princip bara kan innehålla interna bestämmelser (jfr GrUU 15/2002 rd, s. 4/II).

Ersättningsnämnden för olycksfallsärenden

Enligt föreslagna 30 b § 1 mom. i olycksfallsförsäkringslagen finns det en ersättningsnämnd för olycksfallsförsäkringsärenden i Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund. I 30 c § föreskrivs att nämnden skall främja ett enhetligt ersättningsförfarande i enlighet med lagen om olycksfallsförsäkring genom att meddela allmänna anvisningar och utlåtanden. Dessutom skall den lämna utlåtanden till Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund i ärenden som gäller försäkringsplikten. Ersättningsnämndens utlåtandeförfarande är till stor del obligatoriskt.

Ersättningsnämndens utlåtanden har en viktig styrande roll när det gäller tolkningspraxis för lagen om olycksfallsförsäkring. Utskottet har den uppfattningen att denna i sig formfria verk-

samhet i sak kan jämföras med en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Därför måste sådana åtgärder vidtas som kan behövas i verksamhet av detta slag för att förhindra att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och andra krav på en god förvaltning äventyras. I lagförslaget ingår inga bestämmelser om detta. I den fortsatta beredningen av propositionen är det med tanke på lagstiftningsordningen nödvändigt att inhämta utredning om dessa frågor och om den grundläggande frågan om det är lämpligt att ersättningsnämnden ger utlåtanden och meddelar allmänna anvisningar. Vid behov måste lagförslaget kompletteras.

Med anledning av det ovan sagda påpekar utskottet att det inte är möjligt att föreskriva genom förordning av statsrådet om förfarandet med utlåtanden från ersättningsnämnden på det sätt som föreslås i 30 d § 4 mom. Vidare uppmärksammar utskottet att tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet på ersättningsnämnden för olycksfallsärenden lämnats helt öppen i propositionen.

Bestämmelsen i slutet av föreslagna 30 d § 5 mom. står i strid med 80 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att den bemyndigar ersättningsnämnden att meddela föreskrifter som har verkan utåt. Detsamma gäller nämndens möjlighet enligt 30 c § 3 mom. att förplikta försäkringsanstalter att begära utlåtanden.

Andra synpunkter

Förhöjd försäkringspremie. I 37 § 2 mom. i lagen om olycksfallsförsäkring föreskrivs att försäkringsanstalten har rätt att i motsvarighet till det uppskattade ansvarets omfattning påföra arbetsgivaren en försäkringspremie till högst fyrfaldigt belopp för den del som den oriktiga uppgiften eller försummelsen gäller. Problemet med förslaget är att prövningsrätten beträffande förhöjningens storlek är markerat öppen. Utskottet anser att det är lämpligare med bestämmelser som uttryckligen kräver att den förhöjda försäkringspremien är skäligen (jfr GrUU 15/2002 rd, s. 5). — Med tanke på en enhetlig reglering kan det ytterligare påpekas att den största förhöjningen i

lagförslaget är större än i de lagförslag som behandlas i utlåtandet.

Muntlig förhandling. Av skäl som beror på 21 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 15/2002 rd, s. 4/II och GrUU 14/2002 rd, s. 6/II) bör föreslagna 53 § 6 mom. i lagen om olycksfallsförsäkring formuleras på följande sätt: "... bestäms i 37 § förvaltningsprocesslagen. På muntlig förhandling tillämpas lagen om offentlighet vid rättegång (945/1984). Muntlig förhandling skall ske inom stängda dörrar i ärenden i vilka tystnadsplikt gäller eller som olycksfallsnämnden bestämmer att skall behandlas inom stängda dörrar på den grunden att offentlig behandling kunde medföra särskild olägenhet för en part."

Statistikföring, forskning och utredning. Med stöd av 64 § i det första lagförslaget har Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund rätt att få personuppgifter för sin statistikföring, forskning och sina utredningar. I fråga om tillgången till uppgifter som registrerats för dessa ändamål iaktas vanligen en mera omfattande ändamålsbundenhetsprincip än normalt och uppgifterna får i princip inte användas för andra ändamål än de som framgår av 14 och 15 § i personuppgiftslagen. Lagförslaget bör förtydligas för att säkerställa att personuppgifter skyddas. Det är skäl att föreskriva att uppgifter som inhämtats för nämnda ändamål skall hållas hemliga och möjligheterna att använda dem för andra ändamål, som för beslut om den försäkrade, bör begränsas. Dessutom är det skäl att ta in en explicit hänvisning till tillämpningen av personuppgiftslagen i paragrafen.

Lagförslaget avser att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte skall tillämpas på verksamhet enligt 64 §. Men utskottet menar att handlingar som hänför sig till denna verksamhet lämpligen bör omfattas av offentlighetsbestämmelserna. Slutresultatet är då, med beaktande av konsekvenserna av ovan nämnda sekretessbestämmelser, att personuppgifter som utnyttjas som basmaterial för statistik o.l. skall hållas hemliga, medan statistiken är offentlig.

Teknisk anslutning. I 64 i § i lagen om olycksfallsförsäkring bestäms om möjlighet att öppna en teknisk anslutning. Förslaget måste absolut kompletteras med bestämmelser om att den som begär uppgifter innan den tekniska anslutningen öppnas skall lägga fram en utredning om att uppgifterna skyddas på behörigt sätt (GrUU 15/2002 rd, s. 4/II och GrUU 14/2002 rd, s. 5/II).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 30 c § 3 mom., 30 d § 5 mom., 45 § 1 mom. och 64 a § 1 mom. 1 och 2 punkten samt bestämmelserna om Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund och ersättningsnämnden för olycksfallsärenden med anledning av 124 § i grundlagen blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 7 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.