

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt om ändring av socialvårdslagen och av vissa lagar som har samband med dem

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 1999 regeringens proposition med förslag till lagar om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt om ändring av socialvårdslagen och av vissa lagar som har samband med dem (RP 137/1999 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Liisa Nieminen
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

REGERINGENS PROPOSITION

Regeringen föreslår en lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Lagen innehåller de centrala rättsliga principerna för medbestämmande, behandling och rättssäkerhet när det gäller klienterna inom socialvården. Lagen gäller klientens ställning och rättigheter inom både offentlig och privat socialvård.

Enligt propositionen var det meningen att lagarna skulle träda i kraft samtidigt med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet den 1 december 1999.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen är de föreslagna sekretessnormerna viktiga med tanke på lagstiftningsordningen, eftersom det ses som en inskränkning av rätten till information, som är en lagfäst grundläggande rättighet. Också skyddet för privatlivet och personuppgifter i relation till handlingars offentlighet och individens självbestämmanderätt är konstitutionellt viktiga faktorer att beakta. Regeringen menar att den föreslagna lagen inte kränker de grundläggande fri- och rättigheterna. Men på

grund av ärendets principiella betydelse är det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet rörande bestämmelserna om utlämnande

av sekretessbelagda uppgifter och om socialvårdsmyndighetens rätt att få sekretessbelagda uppgifter av penninginstitut.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Förslaget till lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården är uppdelat med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagförslaget bidrar till att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § grundlagen; till exempel 4 § skall tillgodose flera olika grundläggande fri- och rättigheter och bestämmelserna i 5 kap. innebär nya metoder att tillgodose den enskildes rättigheter inom socialvården. Med hänsyn till förpliktelsen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna är det viktigt att lagen i regel också tillämpas inom den privata socialvården. Utskottet finner det viktigt att det till denna del ytterligare utreds om allmänna lagar, som skall garantera en god förvaltning, kan göras tillämpliga i verksamhet av denna typ. Å andra sidan innefattar lagförslaget bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna och som inte minst med tanke på skyddet för privatlivet ökar myndigheternas befogenheter i betydande grad.

Lagförslaget förefaller inte lagtekniskt genomarbetat i alla delar. Utskottet hänvisar som exempel till 4 § 2 mom., 8 § 1 mom. och 9 § 2 mom., som är i hög grad överlappande, och den interna motstridigheten i 17 § 1 mom. 1 punkten. Det är dessutom skäl att bedöma lagförslaget i förhållande till vissa allmänna lagar, som lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lagen om offentlighet vid rättegång och personuppgiftslagen.

Skyddet för privatlivet

I lagförslaget finns flera bestämmelser som gäller rätt att få uppgifter ur sekretessbelagda handlingar inom socialvården (16—18 §) eller en socialvårdsmyndighets rätt att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter (20—22 §). Dessa förslag

bör bedömas med hänsyn till skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. grundlagen. Denna bestämmelse tryggar vars och ens privatliv och kräver att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter skall utfärdas genom lag. Regleringen i grundlagen möjliggör en viss inskränkning genom en vanlig lag i skyddet för privatlivet och för personuppgifter, om lagen tar tillbörlig hänsyn till de villkor som i normala fall gäller för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Lämnande av sekretessbelagda uppgifter

Med stöd av föreslagna 16 § får sekretessbelagda uppgifter lämnas med klientens eller dennes lagliga företrädares samtycke. I och med att åtgärden enligt förslaget grundar sig på samtycke undanröjs eventuella problem med tanke på 10 § 1 mom. grundlagen, enligt vad utskottet kan se.

I föreslagna 17 § är det fråga om att lämna uppgifter för att säkerställa vård och omsorg för klienten. Regleringen har samband med den enskildes rättigheter och därmed har grunderna för när uppgifter får lämnas ut formulerats exakt i förslaget. I 2 mom. begränsas rätten att lämna uppgifter till socialvårdsmyndigheter, andra socialvårdsinstanser och andra myndigheter. Utskottet anser inte att 17 § är problematisk med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter. Det är dock skäl att understryka att det behövs en sträng tolkning av villkoren för att lämna uppgifter när klienten eller dennes lagliga företrädare uttryckligen har förbjudit myndigheten att lämna uppgifter.

Enligt samma paragrafs 4 mom. får en socialvårdsmyndighet lämna uppgifter till klientens lagliga företrädare eller till en annan enskild eller sammanslutning i den utsträckning som är nödvändig för att utreda behovet av socialvård som myndigheten ordnar eller för att ge sådan

vård. Förslaget måste preciseras för att det skall bli klart att villkoren i 1 mom. uppfylls också på denna punkt. Vidare förefaller formuleringen om dem som skall få tillgång till uppgifter alldeles för generell jämfört med ändamålet i motiveringen och därför bör också denna punkt preciseras. Utskottet anser att dessa faktorer måste beaktas för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Föreslagna 18 § reglerar lämnande av sekretessbelagda uppgifter i andra situationer än sådan som avses i 16 och 17 §. Paragrafens 1 mom. gäller uppgifter som lämnas till en domstol eller någon annan myndighet i ett ärende som socialmyndigheten enligt lagen är behörig att göra anhängigt eller vilket socialmyndigheten har lagstadgad rätt eller skyldighet att delta i behandlingen. Ett villkor är att det är nödvändigt att lämna uppgifter med hänsyn till ett barns intresse eller ett synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse. Sekretessbelagda uppgifter skall kunna lämnas till en annan myndighet eller inrättning som behandlar sociala förmåner för att utreda oegentligheter beträffande en förmån, om det finns motiverad anledning att misstänka oegentligheter.

Villkoren för att lämna uppgifter har avgränsats tillräckligt noggrant i 1 mom. De är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och har dessutom kopplats ihop med ett krav på att de ska vara nödvändiga eller grunda sig på en motiverad misstanke. Med stöd av 2 och 3 mom. kan uppgifter lämnas för utredning av ett brott, vilket också är en acceptabel grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare har regleringen graderats utifrån brottets allvarighet. Föreslagna 4 mom. gäller myndigheternas egen verksamhet. Utskottet framhåller att 18 § kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning utan hinder av 10 § 1 mom. grundlagen om skydd för privatlivet och personuppgifter. Särskild uppmärksamhet bör dessutom ägnas åt att se till att uppgifter med stöd av 1 mom. och proportionalitetsprincipen bara får lämnas ut i situationer där det är verkligt nödvändigt.

Socialvårdsmyndighetens rätt att få sekretessbelagda uppgifter

Föreslagna 20 § gäller socialvårdsmyndighetens rätt att få uppgifter av andra myndigheter och liknande och av penninginstitut utan hinder av sekretessbestämmelserna. Villkoret för tillgång till uppgifter enligt 1 mom. är att de behövs för att utreda behovet av socialvård, för att ordna socialvård och anknytande åtgärder och för att kontrollera uppgifter som lämnats till myndigheten. Den föreslagna regleringen har enligt utskottets mening således samband med ett visst existerande klientförhållande. För tillgång till uppgifter från penninginstituten krävs enligt 2 mom. att två ytterligare villkor uppfylls: att myndigheten inte får tillräckligt utförliga uppgifter och utredningar av andra myndigheter eller liknande och att det finns grundad anledning att misstänka att de uppgifter som klienten eller dennes laglige företrädare har lämnat är otillräckliga eller otillförlitliga.

Socialmyndighetens föreslagna rätt att få tillgång till uppgifter är mycket omfattande och utsträcker sig till exempel till alla statliga och kommunala myndigheter, huvudmän för utbildning och sammanslutningar och enheter för hälso- och sjukvård samt yrkesutbildade personer inom hälsovården. Rätten att få tillgång till uppgifter är inte förknippad med några betydande inskränkningar i sak. Enligt den grundläggande bestämmelsen i 1 mom. är den endast förknippad med socialmyndighetens behov av uppgifter. Förslaget medger till denna del väsentligt mer svängrum än bestämmelserna i 3 kap. om lämnande av sekretessbelagda uppgifter inom hälsovården. Socialvårdsmyndighetens rätt till tillgång till uppgifter åsidosätter helt till exempel hälsovårdens sekretessintressen.

En så pass omfattande rätt att få tillgång till uppgifter som den föreslagna är problematisk med tanke på skyddet för privatlivet. Problematiken beror i första hand på att socialvårdsmyndighetens informationsintresse automatiskt åsidosätter andra, eventuellt mycket tungt vägande sekretessintressen bara på den grund att det är nödvändigt i myndighetens egen verksamhet. Utskottet har den uppfattningen att föreslagna

20 § i sin summariska vaghet står i strid med grundlagen. En förutsättning för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att det i 1 mom. anges närmare vad och vem de uppgifter gäller som myndigheten skall få tillgång till och att gränsen för tillgång till uppgifter i 1 mom. höjs genom att nödvändighet i stället för behövlighet ställs som villkor för tillgång och att 1 mom. dessutom kompletteras med bestämmelser om rätt för den som lämnar uppgifter att vägra lämna ut uppgifter av särskilda skäl.

Den föreslagna preciseringen i 20 § 1 mom. innebär samtidigt en precisering av 2 mom. som gäller penninginstitutens skyldighet att lämna uppgifter. Denna skyldighet innebär en möjlighet att bryta banksekretessen när det gäller socialvårdsklienter. I 94 § kreditinstitutslagen ingår allmänna bestämmelser om banksekretess. Enligt paragrafens 2 mom. kan upplysningar lämnas till åklagar- eller förundersökningsmyndigheterna för utredning av brott samt till andra myndigheter som enligt lag har rätt att få sådana upplysningar. Det är framför allt finansinspektion och skattemyndigheterna som har tillskrivits sådana rättigheter genom lag.

Uppgifter som omfattas av banksekretessen tangerar enligt utskottets uppfattning inte kärnan i det som avses med privatlivet. Penninginstitutens skyldighet att lämna upplysningar är med hänsyn till det som anförts ovan om nödvändigheten av att precisera 1 mom. mycket noggrant bunden vid stränga villkor. Regleringen har i sig ett acceptabelt syfte, eftersom villkoret är grundad anledning att misstänka att de uppgifter en klient har lämnat inte är tillräckliga eller tillförlitliga. Men utskottet vill komplettera förslaget till denna del med att det måste vara fråga om upplysningar som på något vis är betydelsefulla eller väsentliga för själva saken.

Klientens rättsskydd ligger bakom den föreslagna regleringen och om att klienten skall underrättas innan begäran om uppgifter ställs till penninginstitutet. Det har också en viss generell betydelse för rättsskyddet att socialvårdsmyndigheten och den som lämnar uppgifter kan vara oense om skyldighet att lämna uppgifter förelig-

ger eller inte. I så fall kan frågan tas upp till avgörande på rättskipningsväg.

I en konstitutionell bedömning spelar det också en viss roll att det är fråga om uppgifter som klienten enligt föreslagna 12 § är skyldig att lämna. Utskottet har den uppfattningen att det räcker med en vanlig lag för att föreskriva om penninginstitutens skyldighet att lämna uppgifter enligt 20 § 2 mom.

Föreslagna 21 § gäller utlämnande av uppgifter med hjälp av teknisk anslutning. Enligt förslaget kan en socialvårdsmyndighet få sekretessbelagda personuppgifter ur skattemyndigheternas och folkpensionsanstaltens personregister med hjälp av teknisk anslutning oberoende av klientens samtycke för att fastställa en avgift och kontrollera uppgifter. Med denna inskränkning i ändamålet är förslaget enligt utskottets uppfattning inte något problem i konstitutionellt avseende.

Handlingssekretess

Enligt 14 § skall socialvårdshandlingar som innehåller uppgifter om socialvårdsklienter eller andra enskilda hållas hemliga. Till denna del skall förslaget bedömas i ljuset av 12 § 2 mom. grundlagen om upptagningars offentlighet. I lagrummet sägs: "Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar." Som motvikt till offentlighetskravet är det möjligt att en del andra grundläggande fri- och rättigheter, inte minst skyddet för privatliv och personuppgifter, kräver att socialvårdens klientuppgifter hålls hemliga.

Grundlagsutskottet har behandlat en tidigare bestämmelse i grundlagen med samma innehåll i samband med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (GrUU 43/1998 rd). Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att det som rättslig norm enligt grundlagen gäller att myndigheternas handlingar är offentliga och att det alltså inte handlar om att grundlagen tillåter att rättigheten regleras genom lag. Lagstiftaren har

bara befogenhet att dra upp sådana gränser för offentligheten som kan anses nödvändiga enligt grundlagen.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ses mot bakgrunden av ett starkt intresse för att skydda privatlivet. Regeringen framhåller i sin motivering att redan uppgiften om att en person är klient inom socialvården kan avslöja en känslig omständighet ur den berörda personens synvinkel. Föreslagna 14 § är i stor utsträckning identisk med 24 § 25 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Grundlagsutskottet ansåg inte att denna punkt var problematisk med tanke på den tidigare grundlagen, när offentlighetslagen stiftades. Analogt med detta anser utskottet att en sekretessbestämmelse som den som föreslås i 14 § är motiverad med tanke på 12 § 2 mom. grundlagen, och med hänsyn till 10 § 1 mom. grundlagen och att den därmed kan stiftas genom en vanlig lag.

Det som dock är problematiskt är att 14 § har formulerats på ett sätt som avviker från 24 § 25 punkten i den allmänna offentlighetslagen. Enligt den allmänna lagen skall nämligen, om inte annat särskilt föreskrivs, bland annat sådana myndighetshandlingar som innehåller uppgifter om en klient hos socialvården och de förmåner eller stödåtgärder eller den socialvårdsservice denne erhållit hållas hemliga. Den bestämmelse som föreslås i propositionen är exaktare till sitt innehåll än den allmänna bestämmelsen, vilket i praktiken kan leda till tolkningsproblem. Utskottet anser att behovet av den föreslagna särskilda regleringen ytterligare bör övervägas och innehållet i vilket fall som helst preciseras.

Minderåriga klienters ställning

I 10 § ingår det särskilda bestämmelser om minderåriga klienters ställning. I 1 och 2 mom. föreskrivs generellt att en minderårig klients önskemål och åsikt och den minderåriges intresse skall beaktas i socialvården. Till denna del har regleringen samband med 6 § 3 mom. grundlagen och bestämmelserna om barns självbestämmanderätt och betydelsen av barnets intresse i konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Syftet

med 10 § 3 mom. är att begränsa vårdnadshavarens rätt att få tillgång till uppgifter. I 4 mom. föreskrivs om ansökan eller anmälan om förordnande av en intressebevakare för den minderårige.

Enligt 10 § 3 mom. har en minderårig rätt att av grundad anledning förbjuda att upplysningar som gäller honom eller henne lämnas till den lagliga företrädaren, om detta inte klart strider mot den minderåriges intresse. Enligt propositionens motivering är omhändertagande mot de berördas vilja enligt barnskyddslagen en typisk situation där bestämmelsen vore tillämplig. Förslaget är betydelsefullt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som gäller skyddet för den enskilde och familjelivet (på grund av 10 § grundlagen se RP 309/1993 rd s. 53/I och GrUU 23/1998 rd samt artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna), eftersom domstolen för de mänskliga rättigheterna i sin praxis har ansett att omhändertagande mot ett minderårigt barns vilja är ett intrång i familjelivet, som skyddas av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 8.2 i konventionen är intrång dock tillåtet när lagen medger det och det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt till exempel för att skydda hälsovården eller sedligheten eller andra personers fri- och rättigheter.

Domstolen för de mänskliga rättigheterna har uppmärksammat förfarandet vid omhändertagande, framför allt att det skall vara opartiskt. Förfarandet bör förebygga godtycke vid beslut om omhändertagande. Det bör garantera att de myndigheter som fattar beslut om omhändertagande har kännedom om och även tar tillräcklig hänsyn till föräldrarnas syn och intresse och att föräldrarna har möjlighet att anlita till buds stående rättsmedel. Om föräldrarna inte har medgetts tillräckligt medinflytande vid beslutsprocessen i dess helhet, har intrånget ansetts stå i strid med konventionen om de mänskliga rättigheterna på den grunden att villkoret för att åtgärden skall vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle inte uppfylls.

En viktig garanti för föräldrarnas medinflytande vid omhändertagande är att de har tillfälle att bli hörda. En väsentlig faktor i denna process

är den s.k. partsoffentligheten, rätten att få uppgift om handlingar som kan ha eller kan ha haft inverkan på sakens behandling. Denna rättighet kan inskränkas i betydande grad och mycket schematiskt med stöd av föreslagna 10 § 3 mom., vilket framgår av 11 § 1 mom. Om barnets vårdnadshavare inte får uppgift om handlingar som omhändertagningsprocessen bygger på, försvagas hans eller hennes möjlighet till medbestämmande i väsentlig grad och därmed ställs opartiskheten i hela förfarandet på spel. Saken är konstitutionellt sett betydelsefull inte bara med tanke på 10 § grundlagen utan också med tanke på garantierna för god förvaltning enligt 21 § 2 mom.

Förslaget tangerar också rätten till en rättvis rättegång i 21 § 1 mom. grundlagen. Ett slags förbild för bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter är artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Domstolen för de mänskliga rättigheterna har ansett att omhändertagande omfattas av denna artikel i och med att den gäller barns och föräldrars rättigheter eller skyldigheter. Enligt domstolen innebär en rättvis rättegång bland annat lika och adekvata möjligheter att delta i rättegången genom att få del av handlingar och andra utredningar som inverkar på domstolens avgörande.

Föreslagna 10 § 3 mom. står i strid med ovan nämnda lagrum i grundlagen till den del som momentet tillämpas på omhändertagande och andra frågor som åtnjuter skydd för familjelivet. Jämfört med 11 § 2 mom. 1 punkten i den allmänna offentlighetslagen innebär detta lagrum i förslaget klart vidare och bredare möjligheter att inskränka partsoffentligheten. Till denna del kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om 10 § 3 mom. stryks och om det föreskrivs om saken endast i offentlighetslagen eller om ovan nämnda omständigheter lämnas utanför tillämpningen av momentet.

Föreslagna 10 § 4 mom. i kombination med hänvisningen till den i 11 § 1 mom. gör att det bara behövs en bedömning om en intressekonflikt mellan barnet och vårdnadshavaren från den som ordnar socialvård för att föräldrarna skall fräntas rätten att representera barnet och rätten att få uppgifter om den sak som gäller barnet. Också denna reglering är mycket känslig med tanke på skyddet för privatlivet och familjelivet, som har samband med relationen mellan barnet och föräldrarna. Utskottet har den uppfattningen att det inte är motiverat att hindra föräldrarna från att få tillgång till uppgifter och att hänvisningen till 10 § 4 mom. i 11 § 1 mom. därför bör strykas.

Socialombudsman

Regeringen föreslår att kommunen skall utse en socialombudsman som skall arbeta för att främja klientens rättigheter. Utskottet ser det som mycket viktigt att ett sådant system skapas. Socialombudsmannen bör ha en tillräckligt självständig och oberoende ställning i förhållande till sin arbetsgivare. Utskotten understryker att opartiskheten i socialombudsmännens verksamhet bör ägnas särskild uppmärksamhet vid bedömning av det av regeringen föreslagna socialombudsmannasystemets funktion.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande 10 § 3 mom., 17 § 4 mom. och 20 § 1 mom. blir tillbörligen beaktade.

Helsingfors den 31 mars 2000

I den avgörande beandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Lauri Kähkönen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

