

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strålskyddslagen och 50 § i hälsoskyddslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2012 en proposition med förslag till lagar om ändring av strålskyddslagen och 50 § i hälsoskyddslagen (RP 146/2011 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Jari Keinänen och regeringssekreterare Helena Korpinen, social- och hälsovårdsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- laboratorieförstare Riikka Pastila och specialforskare Lasse Ylianttila, Strålsäkerhetscentralen
- forskardoktor, juris doktor Juha Lavapuro
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strålskyddslagen kompletteras med en bestämmelse om att en verksamhetsutövare som tillhandahåller solarietjänster ska vara skyldig att se till att personer under 18 år inte blir utsatta för ultraviolett strålning i solarium. Social- och hälsovårdsministeriets nuvarande rekommendation om att begränsa användningen av solarium för personer under 18 år blir därmed en lagfäst förpliktelse för verksamhetsutövarna.

Dessutom kompletteras strålskyddslagen med en bestämmelse som förpliktar verksamhetsutövare att utse ansvariga personer för platser där solarium används. De ska ha fyllt 18 år och instruera kunderna i hur solarium används. Om någon personal inte finns på plats regelbundet,

bör övervakningen ordnas genom en lämplig teknisk lösning som medger säker kontroll av att personer under 18 år inte kommer åt att använda solariet.

Verksamhetsutövare ska hålla lämplig information om riskerna med exponering för ultraviolett strålning i solarium och om begränsning av sådan exponering synligt framlagd. Det är straffbart att bryta mot skyldigheten att hindra personer under 18 år från att utsättas för exponering och mot skyldigheten att ge kunderna handledning och hålla information synligt framlagd.

Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten ska i samband med kontrollbesök enligt hälsoskyddslagen kontrollera att verksamhetsutövarna iakttar de nya förpliktelserna. Myndigheten

får ta ut en avgift för sina kontroller av solarieplatser.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2012. Enligt övergångsbestämmelserna föreslås en övergångsperiod på sex månader för förpliktelsen om synlig varning och för omsorgsplikten i fråga om

personer under 18 år en övergångsperiod på 36 månader.

I motiven bedöms propositionen mot 6, 7, 10, 15, 18 och 19 § samt 119 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionens syfte

Regeringen vill genom propositionen minska de negativa hälsoeffekterna av kosmetiska solarietjänster och föreslår därför en rad förpliktelser för dem som tillhandahåller sådana tjänster. Den vill särskilt skydda minderåriga genom att begränsa näringsutövares rätt att tillhandahålla personer under 18 år kosmetiska solarietjänster. Propositionen gäller inte solariebehandling på läkarordination (43 § 3 mom. i förslaget till strålskyddslag).

Enligt propositionsmotiven har regelbunden användning av solarium i flera undersökningar konstaterats öka den statistiskt signifikanta risken för melanom och risken är desto större ju yngre personerna varit då de börjat använda solarium (s. 8). Propositionens syfte har ett direkt samband med grundlagens 19 § 3 mom. om att det allmänna ska främja befolkningens hälsa. Syftet har också samband med grundlagens 7 § 1 mom. om rätten till liv och, när det gäller minderåriga, med 6 § 3 mom. om särskilt skydd och särskild omsorg om barn. Det finns alltså samma typ av godtagbara och tungt vägande argument för propositionen som till exempel för tobaks- och alkohollagstiftningen (se t.ex. GrUU 21/2010 rd, GrUU 54/2006 rd).

Begränsningar i näringsverksamhet

Lagförslag 1 innebär begränsningar i egendoms-skyddet enligt 15 § och rätten att fritt välja näring enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Inte minst omsorgsplikten när det gäller minderårigas exponering innebär begränsningar i verksamheten

och kostnader för köp eller ombyggnad av apparater.

I 43 och 44 § i strålskyddslagen föreslås förpliktelser i fråga om exponeringen av unga under 18 år som så vitt utskottet kan se innebär bara lindriga ingrepp i en näringsutövares näringsfrihet och egendomsskydd i näringsverksamhet. Skyddet av minderåriga och folkhälsoskäl utgör utan tvivel ett sådant betydande samhällseligt intresse som motiverar begränsningar. Det finns redan nu en rekommendation från social- och hälsovårdsministeriet om begränsning av minderårigas användning av solarium och därmed är det inte fråga om någon oförutsedd förändring i verksamhetsvillkoren (se GrUU 31/2006 rd och GrUU 56/2005 rd). Propositionen medger dessutom en ganska lång övergångsperiod på tre år och under den tiden kan verksamhetsutövaren utse en fullvuxen ansvarsperson som övervakar användningen av apparaterna och genomföra nödvändiga tekniska ombyggnadsarbeten på apparaterna i solarier med självbetjäning för att säkerställa att personer under 18 år inte kommer åt att använda apparaterna (jfr t.ex. GrUU 41/2010 rd, GrUU 58/2010 rd). Med tanke på egendoms-skyddet är det motiverat med en lång övergångstid speciellt för den sistnämnda förpliktelsen.

Personer under 18 år

Regeringens proposition är att personer under 18 år inte alls ska få anlita kosmetiska solarietjänster. Det finns ett godtagbart argument enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för att särbehandla minderåriga, dvs. att minderåriga bör skyddas mot överexponering för ultraviolett strålning och åtföljande förhöjd risk för melanom på ovan be-

skrivet sätt och detta har utskottet ingenting att invända mot.

Varningstexter

I 44 § 2 mom. i förslaget till strålskyddslag föreskrivs att verksamhetsutövaren ska se till att information om de risker som exponering för ultraviolett strålning i solarieapparater medför och om begränsning av sådan exponering finns synligt framlagd på den plats där en solarieapparat används. Grundlagsutskottet har tidigare i liknande situationer ansett att näringsutövarens skyldighet att sätta upp varningstexter om negativa hälsoeffekter inte varit ett problem med tanke på yttrandefriheten i 12 § i grundlagen mot bakgrund av folkhälsoaspekterna på frågan (GrUU 54/2006 rd). Utskottet har inga invändningar mot den föreslagna förpliktelsen. Det är ändå motiverat att precisera bestämmelsen med ett tillägg om risken för *överexponering* för ultraviolett strålning.

Personlig identifikation

Enligt 44 § 3 mom. i lagförslag 1 behöver åldern på den som använder en solarieapparat inte kontrolleras på en solarieplats där det inte regelbundet finns personal på plats, om inträdet till solarieplatsen och tillträdet till solarieapparaten kan ordnas på ett sådant tekniskt lämpligt sätt att det med säkerhet går att fastställa att personer under 18 år inte kommer åt att använda apparaten. Enligt motiven och kompletterande utredning till utskottet är ett sådant "tekniskt ändamålsenligt sätt" till exempel att registrera kunder och medge dem personlig användningsrätt utifrån biometriska kännetecken. I dagens värld kan ett fingeravtryck eller en ansiktsbild godkännas som biometriskt kännetecken.

Lagförslaget förpliktar inte i sig att använda biometriska kännetecken, men i motiven klargägs det å andra sidan inte heller på vilket annat tekniskt sätt man "med säkerhet" kan fastställa att en person under 18 år inte kommer åt att använda en solarieapparat. Enligt motiven räcker det inte för att fastställa en persons identitet med säkerhet att man bara visar upp ett passerkort som beviljats en myndig person (s. 14/I).

Att samla in, hantera och registrera biometriska kännetecken innebär ett intrång i skyddet av privatliv och personuppgifter. Bestämmelserna måste därför bedömas mot 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets tolkningspraxis 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 måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som över lag (se t.ex. GrUU 14/2009 rd).

Utskottet har i sin tidigare tolkning av passlagen och utlänningslagen haft vissa reservationer mot att biometriska uppgifter införs i register av hänsyn till de allvarliga riskerna för informationsskyddet och missbruk av informationen (GrUU 14/2009 rd och GrUU 47/2010 rd). Det har också ansett att biometriska kännetecken i många avseenden kan liknas vid uppgifter som enligt personuppgiftslagen anses känsliga och att det med avseende på privatlivet och skyddet för personuppgifter är särskilt viktigt att se till att uppgifterna skyddas mot obehörig användning (GrUU 27/2005 rd, GrUU 14/2009 rd och GrUU 55/2010 rd). Utskottet har emellertid godkänt att någon annan än en myndighet får samla in biometriska kännetecken till exempel för visumansökningar, men bara som "en sista utväg enligt viseringskodexen" för EU (GrUU 55/2010 rd).

Det är utskottets uppfattning att 44 § 3 mom. i förslaget till strålskyddslag inte uppfyller de krav på exakthet som brukar ställas för bestämmelser om skydd av personuppgifter. Det har också i sin tidigare tolkningspraxis ställt klart strängare krav på behandlingen av biometriska kännetecken än andra personuppgifter. Utifrån en så pass vag bestämmelse kan en verksamhetsutövare inte förpliktas att ordna med identifiering av en person och behandling av personuppgifter på ett sätt som de facto förefaller uppfylla tillförlitlighetskraven i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009). Det

bör också beaktas att förpliktelsen hör ihop med straffansvar enligt 61 § i lagförslaget. Som utskottet ser det möjliggör bestämmelsen med sin föreslagna vaga formulering inte insamling och behandling av biometriska kännetecken utan måste nödvändigt kompletteras på denna punkt.

Det måste explicit lagstiftas om möjligheten att använda biometriska kännetecken, precis som om lämpliga förpliktelser visavi informationsskydd för att hindra missbruk av identifikationsuppgifter. Personuppgiftslagen ska tillämpas på identifikationsuppgifter och det ska nämnas explicit i lagen. Dessutom ska det lagstiftas om att identifikationsuppgifter inte får registreras i en kunddatabas, eller också ska informationssäkerheten säkerställas genom någon alternativ lagstiftningsmetod. Lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att bestämmelserna kompletteras.

I den fortsatta beredningen bör alternativa och för ändamålet lämpligare proportionerliga sätt att hindra minderåriga från att använda solarier med självbetjäning seriöst övervägas. Faktum är att man med biometriska kännetecken inte totalt kan utesluta möjligheten att minderåriga använder solarium och därför kan användningen av kännetecknen inte anses som en tillräddig lösning i sammanhanget. För tillfället finns det bara ett trettiotal solarier med självbetjäning, har ut-

skottet erfarit. Också det alternativet kan övervägas efter modell av vissa länder att solarier med självbetjäning helt förbjuds i lag efter en skälig övergångsperiod.

Övrigt

Genom en ändring i 44 § slopas nuvarande 1 mom. där det föreskrivs om bemyndigande att utfärda förordning genom den förordning om tillsyn över icke-joniserande strålning (1306/1993) som (enligt övergångsbestämmelsen i lagförslaget) ska förbli i kraft. I motiven (s. 13/I) sägs att bestämmelserna om tillsyn ska utvärderas särskilt i samband med den totalreform av strålskyddslagen som ska genomföras under de närmaste åren. Utskottet påpekar att eftersom bemyndigandebestämmelsen saknas kan förordningen inte alls ändras i framtiden, bara upphävas genom lag.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 44 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 29 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml (delvis)
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.