

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Ruuhonen, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Anni-Riitta Virolainen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Stina Oksa, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Mira Turpeinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- överinspektör Outi Leinonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringsråd Janne Öberg, finansministeriet
- regeringsråd Ismo Mäenpää, finansministeriet
- budgetråd Riitta Aejmelaeus, finansministeriet
- överinspektör Tomi Paavola, kommunikationsministeriet
- regeringssekreterare Sami Teräväinen, arbets- och näringsministeriet
- polisöverinspektör Karl Linderborg, Polisstyrelsen
- regionförvaltningsöverläkare Laura Nikunen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- tullöverinspektör Sami Vainikka, Tullen
- avdelningschef Susanna Metsälampi, Transport- och kommunikationsverket
- jurist Jean-Tibor IsoMauno, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää.

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Dataombudsmannens byrå
- Försvarsmakten
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Kyrkostyrelsen
- Finlands ortodoxa kyrkostyrelse
- Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Vanda stad
- Åbo stad
- Jämsä stad
- VR-Group Ab
- Finnair Abp
- Linja-autoliitto
- Finlands näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- STTK rf
- Akava ry
- Rederierna i Finland rf
- Suomen Taksiliitto ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för regleringen

Förvaltningsutskottet anser det viktigt att det redan i lagstiftningen för normala förhållanden föreskrivs om så effektiva åtgärder som möjligt för att bekämpa coronaviruspandemin. Myndigheternas verksamhetsförutsättningar måste tryggas genom att det föreskrivs om omfattande befogenheter för att förhindra spridningen av coronaviruset i samhället. Enligt utskottet bör det finnas klara och entydiga bestämmelser om myndigheternas uppgifter och befogenheter.

Det allmänna syftet med den föreslagna regleringen är att förhindra att epidemin sprids genom att i lagen om smittsamma sjukdomar definiera effektivare lagstadgade begränsningar samt effektivare befogenheter för myndigheterna. Utskottet anser det motiverat att denna typ av reglering tas in i en vanlig lag, vars tillämpning inte förutsätter att undantagsförhållanden utlyses eller befogenheter enligt undantagslagar.

Det centrala målet med lagförslaget är att stärka framför allt de lokala och regionala myndigheternas möjligheter att snabbt och med ett förutseende grepp vidta åtgärder för att förhindra spridningen av coronaviruset och på så sätt skydda befolkningens hälsa och liv mot covid-19-sjukdomen. Ett mål är också att trygga social- och hälsovårdssystemets bärkraft. Bakgrunden till propositionen är således i synnerhet målet att skydda den grundlagsenliga rätten till liv och genomföra den skyldighet som ålagts det allmänna att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för var och en. Lagförslaget är ett led i statsrådets hybridstrategi och handlingsplan samt regeringens

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

riktlinjer av den 9 juni 2020 om de ändringar som behövs i lagen om smittsamma sjukdomar. En del av de föreslagna ändringarna i lagen om smittsamma sjukdomar avses gälla endast temporärt i anslutning till covid-19-epidemin. Utskottet förordar att lagförslaget godkänns med behövliga ändringar och att det verkställs effektivt så snabbt som möjligt.

Utvidgning av social- och hälsovårdsverksamheten

I 9 a § i lagförslaget ges regionförvaltningsverket på det regionala planet och social- och hälsovårdsministeriet på riksnivå rätt att om inga andra åtgärder är tillräckliga ålägga en offentlig anordnare eller en aktör inom social- och hälsovården som producerar tjänster för en offentlig anordnare att lägga om sin verksamhet för att trygga social- och hälsovårdens funktionsförmåga. Social- och hälsovårdsministeriet har dessutom behörighet att fatta beslut, om det är nödvändigt att en skyldighet påförs kommuner eller samkommuner inom de olika regionförvaltningsverkens verksamhetsområden. Genom beslutet kan man enligt förslaget avvika från det sätt på vilket de social- och hälsovårdstjänster som hör till det kommunala organiseringsansvaret har ordnats. Enligt den föreslagna 9 a § har social- och hälsovårdsministeriet eller regionförvaltningsverket behörighet att ålägga en kommun, samkommun eller privat serviceproducent att öka antalet vård- och klientplatser samt att delta i tillhandahållandet av hälso- och sjukvård för patienter. Paragrafens bestämmelser, som i sista hand möjliggör bindande styrning, blir tillämpliga när det inte annars genom social- och hälsovårdens servicesystems egna åtgärder eller de behöriga myndigheternas normala styrning är möjligt att vid rätt tidpunkt och i rätt omfattning säkerställa nödvändiga tjänster. Ett beslut kan till exempel fattas när en samkommuns intensivvårdsplatser är fulla eller håller på att fyllas och patienter bör flyttas till specialsjukvårdsenheter hos andra samkommuner. Beslutet kan fattas om kommunerna eller samkommunerna själva inte tillräckligt snabbt kan komma överens sinsemellan om vården av de patienter som kommunen eller samkommunen ansvarar för att ordna. Genom ett beslut som meddelats med stöd av 9 a § i lagförslaget kan man dock inte avvika från annan gällande lagstiftning. Beslutet eller det praktiska genomförandet av det får till exempel inte avvika från vad som någon annanstans i lagstiftningen föreskrivs om tjänsteproduktion, klienters och patienters rättigheter, skyldigheterna för och tillsynen över yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och socialvården eller förvaltningsförfarandet.

Befogenheterna enligt den föreslagna bestämmelsen motsvarar enligt utskottets uppfattning till sitt innehåll i stor utsträckning bestämmelserna i 86 § i beredskapslagen. Under undantagsförhållanden som utlysts i enlighet med beredskapslagen har social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverket i syfte att trygga social- och hälsovården rätt att ålägga en kommunal eller privat verksamhetsenhet inom social- och hälsovården att utvidga eller lägga om sin verksamhet.

Befogenheter enligt beredskapslagen, som antagits i grundlagsordning, kan enligt dess 6 § 1 mom. utövas endast om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder i landet. Dessutom ska det genom ibruktagningsförordning av statsrådet föreskrivas till vilka delar undantagsbefogenheterna får utövas. Enligt propositionens lagförslag ska befogenheter som innehållsmässigt motsvarar myndigheternas undantagsbefogenheter enligt beredskapslagen tillämpas med stöd av vanlig lag utan att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen har konstaterats och utan det förfarande för ibruktagning av befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen.

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

Det är uppenbart att det inom ramen för grundlagen inte är möjligt att genom vanlig lag normalisera undantagsbefogenheter som ska tillämpas endast under undantagsförhållanden på det sätt som föreslås i regeringspropositionen. Förvaltningsutskottet bedömer att 9 a § åtminstone bör preciseras såväl strukturellt som innehållsmässigt. Den föreslagna regleringen måste också bedömas med tanke på kraven på kommunal självstyrelse, näringsfrihet, avtalsfrihet och lagenlig utövning av offentlig makt. Konsekvenserna för dessa områden bedöms inte närmare i propositionsmotiven. En närmare bedömning av dessa frågor hör i riksdagen till grundlagsutskottets ansvarsområde.

Sakkunniga har fäst utskottets uppmärksamhet vid frågor som hänför sig till upphandlingslagen i situationer där 9 a § i lagförslaget tillämpas. Förvaltningsutskottet hänvisar i detta sammanhang till upphandlingslagens 136 §, som gäller ändring av upphandlingskontrakt och, i fråga om direktupphandling, till upphandlingslagens 40, 41 och 110 §. Kommissionen offentliggjorde den 1 april 2020 ett meddelande enligt vilket covid-19-krisen kan betraktas som ett extremt brådskande och oförutsägbart fall som motiverar direktupphandling exempelvis för att tillgodose sjukhusens och hälso- och sjukvårdsenheternas omedelbara behov. I meddelandet betonas dock att bedömningen alltid ska göras från fall till fall. Förvaltningsutskottet konstaterar vidare att den regeringsproposition som är under behandling också har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Avsikten är att befogenheten enligt 9 a § i lagförslaget ska tillämpas i sista hand, när den epidemiologiska situationen är exceptionellt allvarlig på riksnivå. Enligt utredning till utskottet kan det anses att när tröskeln för tillämpning av 9 a § i lagförslaget överskrids, överskrids också upphandlingslagens och upphandlingsdirektivets krav på att brådskande direktupphandling ska vara nödvändig och brådskande.

Vid sakkunnigutfrågningen lyftes med tanke på verkställigheten av lagstiftningen också fram frågor som gäller personalen och resurserna. Den föreslagna lagstiftningen möjliggör inte avvikelser från annan lagstiftning, såsom till exempel behörighetsvillkor för personal eller arbets- och tjänstekollektivavtal. Utskottet konstaterar att det inom den tillgängliga tiden inte har varit möjligt att utarbeta lagstiftning som avviker från lagstiftningen för normala förhållanden och som skulle tillåta avvikelser från de villkor som gäller för personalens arbete. Enligt utskottet är det i vilket fall som helst nödvändigt att lagstiftningen genomförs effektivt, samarbetsinriktat och flexibelt.

Utskottet betonar att syftet med 9 a § i lagförslaget är att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster när en epidemi försvagar eller äventyrar social- och hälsovårdssystemets funktionsförmåga på ett sätt som väsentligt äventyrar tillgången till social- och hälsotjänster. Utskottet anser att det finns vägande skäl för lagbestämmelser som tryggar tillgången till dessa tjänster.

Åtgärder för att förhindra spridning av covid-19-epidemin (58 c—58 g §)

I den föreslagna 58 c § föreskrivs direkt att de näringsidkare som disponerar över och använder lokaler som är avsedda för kunder eller andra deltagargrupper samt för andra aktörer som närmare framgår av lagförslaget att sörja för de grundläggande skyldigheter som tryggar hygien och begränsar vistelsen och som enligt utskottet kan anses motiverade för att förhindra att epidemin sprids.

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

De befogenheter som föreslås för myndigheterna stärks stegvis, om de lagstadgade grundläggande begränsningarna enligt 58 c § visar sig vara otillräckliga. Om det är uppenbart att de åtgärder som avses i 58 c § och andra åtgärder som redan vidtagits inte är tillräckliga, ges enligt 58 d § den behöriga kommunala myndigheten rätt att besluta om skyldighet att undvika närkontakt så att användningen av utrymmena ska ordnas så att det faktiskt är möjligt att undvika närkontakt (kravet på nödvändighet ska uppfyllas). Regionförvaltningsverket kan fatta motsvarande beslut inom sitt område, om åtgärder är nödvändiga inom flera kommuners område.

Som en sista utväg möjliggör 58 g § i lagförslaget stängning av lokaler för högst två veckor för kunder och andra som deltar i verksamheten i syfte att förhindra spridning av covid-19-epidemin. Paragrafen ger det behöriga kommunala organet och regionförvaltningsverket temporär rätt att stänga av kund-, deltagar- och väntutrymmen, om det är uppenbart att bestämmelserna om närkontakter eller andra åtgärder inte kan anses tillräckliga på grund av den särskilda smittrisk som är förknippad med verksamheten och om det är nödvändigt för att förhindra en okontrollerad spridning av epidemin. Sådana utrymmen är 1) idrotts- och motionslokaler, 2) allmänna bastur och simhallar, 3) dansställen, utrymmen för körsång och amatörteater, 4) nöjes- och temaparker, tivolin samt djurparker, 5) inomhuslekparker och inomhuslekplatser och 6) allmänna utrymmen i köpcentra (se närmare 58 g §). Befogenheten att utlysa en sådan lockdown kan betraktas som en sista utväg och samtidigt som det strängaste sättet att genom myndighetsåtgärder bekämpa spridningen av epidemin. När det gäller de nämnda utrymmena hänvisar utskottet närmare till specialmotiveringen till lagförslaget.

Förvaltningsutskottet anser att det finns godtagbara och vägande grunder för propositionens behörighetsreglering och för ett gradvist stärkande av utövandet av administrativa befogenheter. Bestämmelserna tryggar befolkningens hälsa och i sista hand liv samt begränsar spridningen av epidemin. Utskottet anser att det också finns exakta grunder för utövandet av de administrativa befogenheter som anges i bestämmelserna och att befogenheterna är noggrant avgränsade. Utskottet betonar att myndigheten också noggrant ska övervaka att ett beslut som innehåller en begränsning eller ett förbud är aktuellt och att beslutet omedelbart ska upphävas om förutsättningarna för beslutet inte längre uppfylls. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna fyller sitt syfte.

Utöver det som sägs ovan konstaterar utskottet att det i den föreslagna 58 e § på motsvarande sätt som i 58 c § föreskrivs om trafikidkarens grundläggande skyldigheter i fråga om hygien och tillräckliga avstånd mellan passagerarna. Om det är uppenbart att hygienpraxis och andra åtgärder som redan har vidtagits inte är tillräckliga och om det kan anses vara nödvändigt för att förhindra spridning av covid-19-epidemin, kan Transport- och kommunikationsverket temporärt begränsa passagerarantalet till högst hälften av det största tillåtna antal passagerare som får tas ombord på ett trafikmedel (58 f §). Det att Transport- och kommunikationsverket med stöd av 58 f § under de förutsättningar som anges i bestämmelsen kan begränsa antalet passagerare har enligt utskottets uppfattning vägande och allmänt godtagbara grunder. Utskottet anser att den föreslagna behörighetsregleringen också är proportionerlig och tillräckligt exakt.

Förvaltningsutskottet påpekar att skyldigheterna enligt 58 c, 58 d och 58 f § gäller kommuners, samkommuners och offentligrättsliga inrättningslokaler som är öppna för allmänheten. De gäller däremot inte statliga ämbetsverk och deras kundlokaler. Epidemin sprider sig dock oberoende

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

av en sådan begränsning, varför utskottet inte anser att begränsningen av tillämpningen är optimal och konsekvent med tanke på lagstiftningens effektivitet. Utskottet anser att det är motiverat att rikta regleringen också till statliga ämbetsverk och inrättningar.

Rätt att få information för att upptäcka och utreda epidemier och för smittspårning

Regeringen föreslår att 24 § 3 mom. preciseras. De personuppgifter som ska kunna fås – personbeteckning, namn, födelsetid, kön och kontaktuppgifter – motsvarar gällande lagstiftning. Vid sakkunnigutfrågningen aktualiserades bestämmelserna i 24 § 3 mom., där det föreskrivs om smittskyddsmyndigheternas rätt att få identifierande personuppgifter av bland andra researrangörer och inkvarteringsrörelser, om det är nödvändigt för att förhindra att en epidemi sprids eller för att skydda passagerarnas hälsa.

Förvaltningsutskottet konstaterar att syftet med den föreslagna regleringen är att göra det möjligt att få uppgifter för att så snabbt som möjligt upptäcka epidemier, utreda orsaken till dem och spåra smittan. Epidemins förlopp måste kunna spåras så bra som möjligt, och som ett led i spårningen gäller det att få kontakt med de exponerade, så att de till exempel kan hänvisas att kontakta hälso- och sjukvården. Man måste kunna försäkra sig om att det är just en viss person. Uppgifter om kön som innehas av researrangören eller någon annan aktör som avses i momentet kan underlätta identifieringen särskilt i fråga om utländska namn. Utlämnandet av kontaktuppgifter gör spårningen snabbare särskilt i fråga om utlänningar, eftersom deras uppgifter i allmänhet inte är registrerade i de finländska myndighetsregistren. Det är nödvändigt att en instans som har korrekta identifierande uppgifter i sin besittning lämnar ut dem också för att det vid utredningen av en epidemi i allmänhet är viktigt för folkhälsan och/eller en persons egen säkerhet att personen identifieras och nås snabbt. Avsikten är att 24 § i lagförslaget ska vara i kraft tills vidare och gälla alla smittsamma sjukdomar, inte bara covid-19-sjukdomen. Utskottet anser att förslaget uppfyller proportionalitetskravet.

Utskottet betonar vikten av effektiv spårning vid bekämpningen av covid-19-epidemin och påpekar samtidigt att man vid spårningen kan utnyttja befintliga och nya tekniska verktyg och metoder. Förvaltningsutskottet konstaterar att det vid sakkunnigutfrågningen föreslogs att det till 89 § i lagförslaget fogas en bestämmelse om att Tullen när den ger handräckning kan anlita hundar som utbildats för identifiering av smittsamma sjukdomar och för inriktning av inspektionerna. Dessa hundar skulle inte verifiera förekomsten av en smittsam sjukdom utan endast hjälpa till att identifiera infekterade passagerare så att de kan hänvisas till hälso- och sjukvårdsmyndigheterna för fortsatta åtgärder. Förvaltningsutskottet har inte tillräckliga förutsättningar att göra en framställning i ärendet, men utskottet vill delge social- och hälsovårdsutskottet denna information. Förvaltningsutskottet konstaterar att det finns skäl att fortsätta att utbilda coronahundar och utreda användningen av dem.

Handräckning

Utskottet anser att handräckning i praktiken kan ha en viktig betydelse vid verkställigheten av de bestämmelser som ingår i lagförslaget. Därför är det viktigt att bestämmelserna är korrekt utformade. Utskottet konstaterar allmänt att den förvaltningsåtgärd för vars genomförande handräckning begärs av en annan myndighet ska höra till uppgiftsområdet för den som begär handräck-

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

ning. Förvaltningsåtgärden ska således höra till de lagstadgade uppgifterna för den som begär handräckning. Den myndighet som ger handräckning ska å sin sida ha rätt att ge handräckning med stöd av en behörighet som grundar sig på lag. Enbart ett omnämmande i lagen, till exempel att en viss myndighet ger en annan myndighet handräckning, ger ännu inte någon innehållsmässig behörighet att lämna handräckning, utan det ska i lagstiftningen finnas antingen en mer specifik eller en mer allmän befogenhet att ge handräckning. Enligt utskottets uppfattning har lagstiftningen i detta avseende en betydande brist som verkar ha sin grund i ett äldre tänkande och som det finns anledning att granska mer ingående i ett lämpligt sammanhang. Det som vid sakkunnigutfrågningen har föreslagits för utskottet angående bestämmelserna om handräckning har inte varit särskilt tydligt.

Enligt 59 c § 9 mom. i lagförslaget har Regionförvaltningsverket, kommunen och Transport- och kommunikationsverket rätt att få handräckning av polisen för förrättande av en inspektion som avses i 59 b §, för avbrytande av en verksamhet som avses i 59 c § 4 mom. och för stängning av ett utrymme som avses i 58 g §. Det är fråga om en mer detaljerad reglering om handräckning, av vilken framgår befogenheten för den polis som ger handräckning och, objektivt sett, också befogenheten för den som begär handräckning, även om regleringen till denna del ingår i nämnda 59 b §, 59 c § 4 mom. och 58 g §. Utskottet konstaterar att handräckningen till dessa delar regleras på behörigt sätt.

I 59 c § 7 mom. i lagförslaget ingår också befogenheter som klassificeras som självständiga befogenheter för polisen, såsom att förhindra, avbryta eller avsluta offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster. Paragrafens 8 mom. kompletterar bestämmelserna i 7 mom. om skingrande av en folksamling. Å andra sidan kan den aktuella regleringen samtidigt de facto anses vara av handräckningstyp, även om den enligt ordalydelsen strängt taget inte har skrivits i form av egentlig handräckning.

I 89 § i lagförslaget har formuleringen en mer allmän form. Om Institutet för hälsa och välfärd, det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar, den läkare som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar konstaterar att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom inte kan förhindras på något annat sätt ska enligt 89 § i lagförslaget polisen, räddningsmyndigheten, Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet eller Tullen på begäran av någon av dem lämna handräckning. En förutsättning för handräckningen är att den inte äventyrar utförandet av andra viktiga uppgifter som ska skötas av den myndighet som lämnar handräckning.

Utskottet konstaterar att det av 89 § inte framgår vilket slag av handräckning som kan ges. Den innehåller alltså ingen befogenhetsreglering som gäller innehållet i handräckningen. I fråga om olika myndigheters befogenheter att ge handräckning ska man således söka ledning i andra normer som gäller den myndighet som ger handräckning. Enligt 9 kap. 1 § i polislagen ska polisen ge andra myndigheter handräckning också för fullgörande av en lagstadgad tillsynsskyldighet, om den myndighet som begär handräckning hindras i sin tjänsteutövning. Enligt utskottets uppfattning innehåller den bestämmelsen i polislagen ett sådant bemyndigande att ge handräckning som framgår av bestämmelsen. Det är fråga om att tillsynsmyndigheten då ska ha befogenhet att utföra tillsynsuppdrag med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar, men inte befogenhet att själv

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

undanröja hinder för tillsynen. Att ge handräckning är en assisterande genomförandeåtgärd. Polisen gör i en sådan situation med sina egna befogenheter det möjligt för den myndighet som har begärt handräckning att på behörigt sätt fullgöra den tillsynsskyldighet som hör till dess behörighet.

Utifrån en allmän bedömning verkar det som om det inte har föreskrivits mer heltäckande om befogenheterna för handräckningsmyndigheterna att ge handräckning enligt 89 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Exempelvis gränsbevakningslagen verkar inte föreskriva om sådana befogenheter att ge handräckning som anknyter till den nu aktuella 89 §. Den gällande 89 § i lagen om smittsamma sjukdomar godkändes 2016 med grundlagsutskottets medverkan. Till denna del konstaterar förvaltningsutskottet att man i samband med den konstitutionella granskningen inte nödvändigtvis bedömer andra frågor än enbart konstitutionella frågor och att andra innehållsmässiga brister i lagstiftningen kan bli beroende av de utredningar som lämnas till och den granskning som utförs av betänkandeutskottet. Enligt förvaltningsutskottet finns det skäl att komplettera bestämmelserna om handräckning i 89 § i lagförslaget med ändamålsenliga befogenhetsbestämmelser för handräckningsmyndigheterna.

Förvaltningsutskottet har i ett annat sammanhang konstaterat att handräckningen begränsas av att bestämmelserna om handräckning inte utvidgar polisens befogenheter att använda maktmedel eller skapar ny behörighet för den myndighet som ger handräckning (FvUB 16/2018 rd, s. 7; se även GrUU 23/2005 rd, s. 4—5). Den grundläggande befogenheten bestäms således utifrån de befogenheter som ingår i lagen om smittsamma sjukdomar och inom ramen för dem.

Enligt utredning kan den som ger handräckning ha till uppgift till exempel att vid gränsövergångsställena ge passagerare skriftliga informationsblad på olika språk, hänvisa personer till hälsoundersökningsställen för att utföra de åtgärder som föreskrivs för hälso- och sjukvårdsmyndigheterna i lagen om smittsamma sjukdomar, såsom hälsoundersökningar, beslut om karantän eller isolering, eller på något annat sätt styra och ge passagerare råd i frågor som gäller hälsosäkerhet i enlighet med hälso- och sjukvårdsmyndigheternas anvisningar (Tullen, Gränsbevakningsväsendet). I motiveringen till den gällande 89 § konstateras det att uppgifter för vilka handräckning begärs kan vara exempelvis distribution av vatten och livsmedel eller byggande av tillfälliga skydd (Försvarmakten, räddningsverket). För att sådana åtgärder ska kunna vidtas krävs det enligt utskottet inte nödvändigtvis att det föreskrivs om befogenheter i den reglering som det nu är fråga om. Det är i stor utsträckning fråga om rådgivning och handledning samt materiell hjälp, vilket inte kräver särskilda befogenheter. Åtgärderna kan enligt utskottets uppfattning användas flexibelt för handräckning av respektive myndighet, inom ramen för dess befogenheter, utan att det nödvändigtvis föreskrivs om saken i lag. I och för sig kan man förvänta sig färre problematiska fall om myndigheternas verksamhet på ett heltäckande sätt baserar sig på lagstiftning. Som framgår av en utredning till utskottet har lagstiftningen bristfälliga normer för handräckning, enligt dagens standarder för reglering. Det är befogat att utan dröjsmål se över bestämmelserna för att undvika eventuella problem.

Utskottet ser det som motiverat att en förutsättning för handräckning är att den inte äventyrar utförandet av andra viktiga uppgifter som ska skötas av den myndighet som lämnar handräckning. I enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar ska handräckning för förhindrande av spridning

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

av en smittsam sjukdom vara avgiftsbelagd. I detta sammanhang anser utskottet att handräckningen bör vara avgiftsfri.

Tillsyn

I 59 a § i lagförslaget föreskrivs det om tillsyn. Enligt 1 mom. ska regionförvaltningsverket och kommunen övervaka fullgörandet av de skyldigheter och iakttagandet av de begränsningar som det föreskrivs om i 58 §, 58 c § 1 och 2 mom., 58 d och 58 g § samt 58 h § 1 mom. Med stöd av momentet övervakar både regionförvaltningsverket och kommunen att skyldigheterna och begränsningarna enligt de nämnda paragraferna samt besluten om dem iakttas. Av specialmotiveringen framgår att till den del en kommun har fattat beslutet har den i praktiken huvudansvaret för tillsynen över efterlevnaden av beslutet. Om regionförvaltningsverket däremot har fattat beslutet, har det ett primärt ansvar för tillsynen, men som lokal aktör deltar också kommunen i tillsynen. Enligt 59 a § 1 mom. ska regionförvaltningsverket dessutom övervaka att beslut enligt 9 a § iakttas.

Paragrafens 2 mom. gäller Transport- och kommunikationsverkets och kommunens tillsyn över skyldigheter och begränsningar som gäller persontrafik, passagerarantal samt stationer, terminaler och andra motsvarande inomhusutrymmen och beslut som gäller dem.

Vid sakkunnigutfrågningen påpekades det att det inte bör råda oklarhet om vem som i första hand har tillsynsansvar. Utskottet konstaterar att myndigheterna med stöd av lagförslaget har parallell tillsynsbehörighet. Kommunen, regionförvaltningsverket och Transport- och kommunikationsverket är var och en behöriga att enligt behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i 59 a § utföra inspektioner och meddela föreskrifter på det sätt som anges i 59 b och 59 c §. Enligt inkommen utredning är det med tanke på varje tillsynsmyndighets begränsade resurser nödvändigt att de delvis parallellt kan övervaka efterlevnaden av skyldigheterna och begränsningarna, eftersom ingen tillsynsmyndighet enligt den framförda åsikten centraliserat kan starta en ny, omfattande tillsynsfunktion. Det bör noteras att det i 59 a § 3 mom. i lagförslaget föreskrivs om samarbete mellan kommunen, regionförvaltningsverket och Transport- och kommunikationsverket när de övervakar att lagen följs. I momentet åläggs tillsynsmyndigheterna en skyldighet att tillsammans samordna tillsynsverksamheten bland annat för att säkerställa en enhetlig arbetsfördelning och tillsynsverksamhet.

Enligt 59 a § 4 mom. i lagförslaget övervakar polisen att de beslut om offentliga tillställningar och allmänna sammankomster som meddelats med stöd av 58 § iakttas i fråga om skyldigheter och begränsningar som gäller publikens storlek och antalet personer samt upprätthållande av avstånd. Vid sakkunnigutfrågningen framfördes det att det med stöd av den nuvarande 58 § inte kan utfärdas begränsningar i fråga om upprätthållandet av avståndet, utan dessa beror på de nu föreslagna 58 c—58 d §. Bestämmelsen bör därför kompletteras med en hänvisning till dessa paragrafer. Utifrån inkommen utredning har regionförvaltningsverken i praktiken med stöd av 58 § fattat beslut där det också föreskrivs om upprätthållande av avstånd. Det har genomförts så att ett villkor för att hålla offentliga tillställningar och allmänna sammanträden utöver att begränsa antalet deltagare är att anvisningarna om bland annat säkerhetsavstånd iakttas vid tillställningen. Enligt en uppfattning som delgetts utskottet breddar hänvisningen till 58 c och 59 d § polisens rätt att övervaka verksamhet av kontinuerlig karaktär, vilket inte var syftet med bestämmelsen när propositionen

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

lämnades. Därför behöver inte ordalydelsen i 4 mom. ändras. Förvaltningsutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet ännu bedömer behovet av dessa hänvisningsbestämmelser.

Inspektioner

Bestämmelserna om inspektioner gäller till en betydande del Transport- och kommunikationsverket. Eftersom propositionen också har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande, fäster förvaltningsutskottet uppmärksamhet endast vid vissa detaljer när det gäller inspektioner.

Vid sakkunnigutfrågningen hänvisades det till 59 b § 4 mom. Enligt momentet får inte bara de kommunala myndigheter som är behöriga enligt 59 d § utan också de kommunala myndigheter som är behöriga med stöd av 7 § i hälsoskyddslagen och 32 § i livsmedelslagen i samband med de inspektioner de gör med stöd av de lagarna kontrollera att i denna lag avsedda skyldigheter fullgörs och begränsningar iakttas samt att beslut om dessa iakttas. Vid utfrågningen ansågs det oklart om innehållet i de kommunala myndigheternas inspektionsbefogenheter enligt 4 mom. bestäms med stöd av 59 b § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar eller med stöd av hälsoskyddslagen och livsmedelslagen. Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att det i fråga om livsmedelslagen och hälsoskyddslagen inte har föreskrivits om undantag i enlighet med 3 mom. på det sätt som det har gjorts i fråga om Transport- och kommunikationsverket när myndigheterna övervakar verksamhet enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Således tillämpas på denna punkt bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar.

I sista meningen i 59 b § 4 mom. i lagförslaget konstateras att bestämmelser om de nämnda myndigheternas rätt att meddela förelägganden och använda tvångsmedel finns i 59 c och 59 d §. Formellt regleras denna rättighet dock inte direkt i dessa paragrafer, utan enligt 59 d § 2 mom. kan kommunfullmäktige ge en myndighet som avses i 1 mom. rätt att överföra behörigheten enligt 59 c § 1 och 2 mom. vidare till den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar i kommunen, till någon annan tjänsteinnehavare i kommunen eller till en sektion i ett kommunalt organ. Utskottet föreslår att man överväger en justering av hänvisningsbestämmelsen.

Förvaltningsutskottet anser att regleringen av tillsynen med fog kan anses kräva omsorgsfull förtrogenhet. Syftet med den är i vilket fall att möjliggöra en flexibel arbetsfördelning mellan myndigheterna i ett läge där varje myndighet har knappa resurser. För kommunernas del beaktas också att det med tanke på de lokala resurserna och kompetensen är möjligt att ordna tillsynsverksamheten på ett så förnuftigt sätt som möjligt i varje kommun.

Förelägganden och tvångsmedel

Bestämmelser om förelägganden och tvångsmedel finns i 59 c § i lagförslaget. I motiveringen till paragrafen konstateras det att tydliga överträdelser kan leda till att en myndighet som nämns i 4 mom. (regionförvaltningsverket och kommunen) för att säkerställa att myndigheterna reagerar effektivt kan bestämma att verksamheten omedelbart ska avbrytas och lokalen stängas. Det förblir oklart hur ett föreläggande om att verksamheten omedelbart ska avbrytas och lokalerna stängas ska kunna samordnas med kravet enligt 59 c § 4 mom. på att aktören trots att förseelsen är väsentlig ska ges möjlighet att inom utsatt tid rätta till sina åtgärder innan utrymmena stängs. Utskottet anser att det i betänkandet i fråga om motiveringen till paragrafen är befogat att påpeka att

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

bestämmelsen förutsätter en möjlighet att rätta till förseelsen. Samtidigt finns det skäl att konstatera att tidsfristen enligt 3 mom. fastställs i förhållande till bristens eller missförhållandets karaktär samt arten av den verksamhet föreläggandet gäller.

I 59 c § 4 mom. i lagförslaget finns ett fel av teknisk natur. I momentets första mening saknas ett omnämnande av Transport- och kommunikationsverket. Förvaltningsutskottet föreslår att den första meningen i 4 mom. ändras till: "Om de brister eller missförhållanden som avses i 1 mom. inte har avhjälpits inom utsatt tid och om skyldigheterna har åsidosatts väsentligt, kan kommunen, regionförvaltningsverket och Transport- och kommunikationsverket bestämma att verksamheten i fråga omedelbart ska avbrytas och att utrymmet i fråga ska hållas stängt för kunder eller andra deltagare i den övervakade verksamheten högst en månad, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom."

Ersättning av kostnader — ekonomiska konsekvenser

I propositionen har det bedömts att de ändringar i kommunernas uppgifter som följer uttryckligen av denna proposition är små och kan genomföras inom ramen för kommunernas nuvarande resurser. Det kan i tillämpliga delar göras genom att utnyttja till exempel de nuvarande strukturerna, nätverken och personalresurserna för smittsamma sjukdomar, hälsoskydd och livsmedelstillsyn. Med stöd av kommunens samarbetskyldighet ska kommunen, regionförvaltningsverket och Transport- och kommunikationsverket samarbeta vid tillsynen över efterlevnaden av den föreslagna lagen. Med tanke på ett framgångsrikt genomförande är det viktigt att kommunernas samarbete med andra myndigheter enligt lagen om smittsamma sjukdomar blir fungerande. Den arbetsmängd som orsakas av de myndighetsansvar som föreslås beror på omfattningen av tillämpningen av de befogenheter som getts med stöd av propositionen, vilket å sin sida beror på hur coronapandemin utvecklas. Detta har beaktats i propositionen genom en skrivning om att det är möjligt att i samband med tilläggsbudgetpropositionerna för 2021 ännu se över de anslagsbehov som i kommunerna och även hos andra myndigheter följer av propositionen.

I propositionen föreslås inget branschspecifikt kompensationsförfarande för näringsidkare. De näringsidkare som blir föremål för eventuella begränsningar har tillgång till de allmänna mekanismerna för stöd till företag. Hit hör bland annat det ändrade kostnadsstödet (kostnadsstöd II; RP 205/2020 rd) som beretts vid arbets- och näringsministeriet och som trädde i kraft den 11 december 2020. Det är fråga om ett allmänt stöd som är avsett för företag vars omsättning har minskat avsevärt på grund av coronaviruset och som har kostnader som är svåra att anpassa. Andra stödmechanismer för företag är bland annat Finnveras borgen, Industriinvestering Ab:s finansieringsprogram samt det sysselsättningspaket som byggts upp i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna.

Våren 2020 riktades det så kallade kompensationsstödet (RP 67/2020 rd) till näringsidkarna inom restaurangbranschen som kompensation för begränsningen av näringsverksamheten. Situationen i samband med detta förfarande har varit mycket speciell. Våren 2020 blev näringsidkarna inom restaurangbranschen föremål för mycket exceptionella och plötsliga åtgärder, där kundlokalerna stängdes mycket snabbt i hela landet. Det kan anses att näringsidkarna då inte hade någon faktisk möjlighet eller tid att förbereda sig på dessa exceptionella händelser. Senare under våren 2020, när restriktionerna för förplägnadsbranschen hade införts i lagen om smittsamma sjukdomar (RP

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

72/2020 rd), ansågs det vid utskottsbehandlingen av propositionen att näringsidkare inom förplägnadsbranschen kan söka allmänna stöd retroaktivt, varvid det inte ansågs föreligga något behov av en separat kompensationsmekanism.

Inte heller vid beredningen av den nu aktuella propositionen ansågs det ändamålsenligt att föreslå en mekanism för kompensation för de konsekvenser som propositionen medför. Jämfört med våren är konsekvenserna av de befogenheter som propositionen ger mer förutsägbara för näringsidkarna, eftersom det för befogenheternas giltighetstid har föreslagits kriterier som är bundna till epidemiläget. Konsekvenserna för näringsidkarna är begränsade i fråga om varaktighet och i fråga om vad som kan bli föremål för begränsningar. På förhand fastställda kompensationsmekanismer kunde styra företagens val och verksamhet i en ogynnsam riktning. Kompensationsmekanismer som enbart inriktas på konsekvenserna av den aktuella propositionen skulle i vilket fall som helst inte täcka hela det stödbehov som epidemin orsakar. Arbets- och näringsministeriet utreder som bäst möjliga åtgärder som en fortsättning på det så kallade kostnadsstödet II. Enligt utskottets åsikt är denna typ av retroaktiva stödmekanismer det bästa sättet att stödja företagen i deras behov av kostnadsstöd till följd av den aktuella propositionen och hela coronaepidemin. När det gäller eventuella kompensationsmekanismer hänvisar utskottet till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 44/2020 rd.

Gränssäkerhet

Förvaltningsutskottet är mycket oroat över att till exempel pendeltrafiken mellan Finland och Estland och trafiken från Ryssland utgör en mycket allvarlig risk för Finland på grund av att covid-19-epidemin väsentligt förvärrats, bland annat på grund av att sjukdomsläget i grannländerna är mångdubbelt värre än i Finland och att en mycket smittsam virusmutation sprids. Testningen har utökats vid gränserna, men problemet är att endast en del av dem som anländer till landet samtycker till frivillig testning. Det finns en risk för att också de positiva effekterna av ändringarna i lagen om smittsamma sjukdomar går förlorade om man inte effektivare än för närvarande kan stänga gränstrafiken och föreskriva om förhandstestning, obligatorisk testning, karantän och andra effektiva åtgärder på ett smidigare sätt än för närvarande för att effektivt förhindra spridningen av covid-19-virus via gränstrafiken.

Enligt inkommen uppgift har regeringen vid sina förhandlingar den 13 januari 2021 beslutat att inrikesministeriet ska bereda en proposition om åtstramning av gränstrafiken i syfte att förhindra spridning av det muterade viruset inom ramen för den gällande lagstiftningen och den beslutanderätt som lagstiftningen ger statsrådet. Dessutom beslutades det att utrikesministeriet ska bereda en uppdatering av reserekommendationerna. Enligt inkommen utredning görs vid social- och hälsovårdsministeriet för närvarande en kompletterande juridisk bedömning av vilka möjligheter myndigheterna har att kräva att resenärer från högriskländer som kommer till Finland ska ha gjort ett förhandstest och/eller kunna testas för covid-19-sjukdomen. Samma fråga bedömdes redan hösten 2020, men då ansågs regleringen vara ytterst problematisk med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. För närvarande finns det ingen noggrannare bedömning av när en eventuell proposition om gränstrafiken ska utfärdas. Det finns inga planer på att lämna en kompletterande proposition till RP 245/2020 rd i fråga om hälsosäkerheten i den gränsoverskridande trafiken. I dag den 22 januari 2021 ska regeringen förhandla och besluta om nya åtgärder för att förbättra gränssäkerheten.

Utlåtande FvUU 29/2020 rd

Förvaltningsutskottet påpekar att sjukdomssituationen har börjat förvärras under hösten och att de omständigheter som beskrivs ovan hotar försämra sjukdomsläget väsentligt. Utskottet anser under dessa omständigheter att man för att skydda liv och hälsa, de mest grundläggande rättigheterna, måste kunna införa ett omfattande krav på obligatorisk förhandstestning vid de inre och yttre gränserna, liksom även krav på obligatorisk testning vid gränsen, obligatorisk karantän och andra nödvändiga åtgärder. Utskottet noterar att det inte har funnits konstitutionella hinder för att införa tvångsåtgärder av denna typ i europeiska länder med liknande rättsordning som i Finland. Utskottet påskyndar åtgärder för att förhindra att covid-19-viruset sprids i Finland via inresetraffiken. Förvaltningsutskottet föreslår därför att social- och hälsovårdsutskottet förutsätter att regeringen skyndsamt lämnar riksdagen en proposition om gränstrafiken.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.1.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.