Utlåtande FvUU 26/2021 rd– RP 105/2021 rd

Förvaltningsutskottet

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 105/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Maija Neva, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Laura Järvelä, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- överinspektör Outi Leinonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- tullöverinspektör Sami Vainikka, Tullen
- ledande expert Jari Jalava, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- förvaltningsöverläkare Sari Raassina, Finlands Kommunförbund
- branschdirektör Juha Jolkkonen, Helsingfors stad
- stadsjurist Sari-Anna Pennanen, Vanda stad
- överläkare Eero Hirvensalo, Vanda stad
- omsorgsdirektör Leena Karjalainen, Torneå stad
- chefsläkare Jukka Ronkainen, Torneå stad
- chef för hälsovårdstjänster Tuula Karhula, Södra Karelens social- och hälsovårdsdistrikt
- projektdirektör, förvaltningsöverläkare Teppo Heikkilä, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- chef för samhällsrelationer Anna Sotaniemi, Finnair Abp
- jurist Kai Massa, Turism- och Restaurangförbundet rf
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet

Klart
5.0

- Polisstyrelsen
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Åbo stad
- Lapplands förbund
- Södra Karelens förbund
- Ålands landskapsregering
- Centralhandelskammaren
- Lapplands handelskammare
- Finavia Abp
- Finlands näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf
- Finsk Handel rf
- Rederierna i Finland rf
- Linja-autoliitto
- Suomen Taksiliitto ry
- Finnish Lapland Tourist Board ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med den temporära ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar och den valda regleringsmodellen

Syftet med det temporära lagförslaget i propositionen är att möjliggöra kontrollerad resa från utlandet till Finland och samtidigt minska covid-19-smitta som sprids till Finland via gränsöverskridande trafik med beaktande även av olika virusvarianter som sprids ute i världen och att på så sätt tillgodose de viktigaste i grundlagen skyddade rättsliga intressena, således liv och hälsa.

Utskottet konstaterar att den reglering som föreslås i propositionen gäller personer som anländer till Finland från alla länder på samma sätt oberoende av hur covid-19-epidemiläget ser ut i ursprungsländerna. Den riskgrund som lyftes fram vid utskottets sakkunnighörande har under beredningen av propositionen bedömts som ett av flera regleringsalternativ.

I propositionsmotiven har det ansetts motiverat och nödvändigt att föreskriva om alla personer som anländer till landet, eftersom det under covid-19-pandemin kan förekomma sjukdomsfall och en plötslig upptrappning av epidemin överallt i världen också i princip inom områden med låg incidens. Incidensen beskriver antalet sjukdomsfall i relation till befolkningsmängden under de föregående veckorna, varför förändringen i antalet fall syns som en förändring i incidensen med fördröjning. Dessutom borde bestämmelser om riskländer ha utfärdats genom förordning av statsrådet, vilket ytterligare skulle ha ökat dröjsmålet mellan förändringen i landets faktiska epidemiläge och konstaterandet som riskland. Ett lands incidens tar inte hänsyn till regionala skillnader inom landet och är beroende av hur många människor som testas. Ett lands incidenstal återspeglar inte heller ensamt förekomsten av nya muterade virusstammar, eftersom muterade virusstammar också kan förekomma i länder med låg incidens. Vid beredningen av propositionen har reglering som gäller alla som anländer till landet på lika villkor också ansetts vara en modell som är

lättare att förutse och tillägna sig för resenärer och researrangörer jämfört med en ständigt föränderlig riskbaserad modell.

Förvaltningsutskottet delar regeringens uppfattning om regleringsmodellen. Med hänvisning till den medicinska bedömning som lagts fram i ärendet anser utskottet dessutom att den ökade vaccinationstäckningen både i Finland och i utreselandet för personer som anländer till Finland minskar risken för spridning av epidemin. Därför anser utskottet det motiverat att den föreslagna temporära regleringen gäller fram till den 31 december 2021, dock så att 16 d § gäller endast fram till den 15 oktober 2021. Om situationen till skillnad från den medicinska bedömning som baserar sig på nuvarande kunskap blir väsentligt och hållbart positivare, ska regeringen utan dröjsmål till riksdagen överlämna ett lagförslag genom vilket giltighetstiden för den temporära lagstiftningen förkortas.

Tillsynen över efterlevnaden av lagen

Förvaltningsutskottet konstaterar på basis av den utredning som det fått i anslutning till tillsynen över efterlevnaden av den aktuella lagen att det är kommunens skyldighet att i enlighet med 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) ordna bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt område som en del av folkhälsoarbetet på det sätt som föreskrivs i folkhälsolagen (66/1972), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och lagen om smittsamma sjukdomar. Bekämpningen av smittsamma sjukdomar omfattar förebyggande, tidigt konstaterande och uppföljning av smittsamma sjukdomar, behövliga åtgärder för utredning eller bekämpning av epidemier samt undersökning, vård och medicinsk rehabilitering av den som har insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en smittsam sjukdom samt bekämpning av vårdrelaterade infektioner. Kommunen ska ha en läkare i tjänsteförhållande som ansvarar för smittsamma sjukdomar. Läkaren ska ta reda på vilken typ av misstänkt eller konstaterad smittsam sjukdom det är fråga om och hur den sprids samt vidta behövliga åtgärder för att förhindra att sjukdomen sprids.

Utskottet granskar på det sätt som framgår nedan de viktigaste bestämmelserna i lagförslaget, i synnerhet 16 a, 16 b, 16 d och även 16 g §.

På basis av den utredning som utskottet fått baserar sig den tillsynsuppgift jämte behörighet som hör till kommunerna på de ovannämnda lagarna och de bestämmelser som nu föreslås. I fråga om regleringens tillräcklighet och täckning fäster utskottet social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid ärendet som det egentliga ansvariga utskottet för lagen om smittsamma sjukdomar. Vid sakkunnighörandet har det framförts att det i lagförslaget inte finns någon uttrycklig bestämmelse om kommunens behörighet att övervaka de covid-19-test som avses i 16 b och 16 d § (jfr 59 a § om tillsyn).

Vid sakkunnighörandet har utskottet dessutom gjorts uppmärksamt bland annat på att relevant med tanke på tillsynen är bland annat vem som har anlänt till landet och när inresan har skett. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i 16 g § 6 mom. om de situationer där en person vid ankomsten till landet visar upp ett sådant tillförlitligt intyg som avses i 16 a § 1 mom. Av propositionen framgår inte med stöd av vilken bestämmelse den som anlänt utan intyg ska anmäla sina personuppgifter (16 b §).

Intyg för utlänning över genomgången covid-19

I propositionen föreslås det att en utlänning som är född 2005 eller tidigare och som inte är varaktigt bosatt i Finland ska, i syfte att förhindra spridning av covid-19, vid ankomsten till Finland medföra ett tillförlitligt intyg

— över att han eller hon har fått en covid-19-vaccinationsserie minst 14 dygn före ankomsten till Finland, eller

— över negativt resultat i ett covid-19-test som har utförts på personen högst 72 timmar före ankomsten till Finland, eller

— över att han eller hon har haft laboratorieverifierad covid-19 högst sex månader tidigare (16 a § 1 mom.).

En utlänning som avses ovan ska vid ankomsten till Finland på begäran visa upp ett av de tre nämnda tillförlitliga intygen för en anställd hos den myndighet i kommunen eller samkommunen för sjukvårdsdistriktet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller för en person som sköter denna myndighets uppgifter. Enligt lagförslaget kan intyg också kontrolleras elektroniskt (16 a § 3 mom.). Bestämmelser om ett tillförlitligt intyg över covid-19-sjukdomen finns i 16 g § i lagförslaget.

Utskottet konstaterar att regleringsförslaget är ganska tydligt när det gäller vaccinationsserien och genomgången covid-19-sjukdom. I ingetdera fallet finns det något hinder eller någon begränsning för inresa till landet på grund av covid-19-sjukdomen efter det att intyget har kontrollerats.

I 16 c § i lagförslaget föreskrivs om de personer som vid ankomsten till landet inte är skyldiga att visa upp ett intyg som avses i 16 a § 1 mom.

Lagförslagets 16 a § 3 mom. har samband med lagförslagets 16 g § 6 mom. genom att det blir möjligt att använda köpta tjänster för kontroll av intyg. I fråga om detta hänvisar utskottet till vad som sägs nedan i detta utlåtande.

I 16 a § 4 mom. i lagförslaget finns ett informativt omnämnande av att bestämmelser om nekande av inresa för utlänningar finns i kodexen om Schengengränserna, bestämmelser om avvisning av utlänningar i utlänningslagen (301/2004) och bestämmelser om helhetsbedömning i 146 § 1 mom. i den lagen. Behörig myndighet vid avvisning är polisen eller gränskontrollmyndigheten. Ett beslut om avvisning ska med iakttagande av 151 § i utlänningslagen fattas inom tre månader från utlänningens inresa.

I propositionen framförs att det i fråga om bevisskyldigheten enligt 16 a § inte är fråga om ett nytt inresevillkor, och bedömningen av inresan sker genom tillämpning av den gällande utlänningslagen. På basis av propositionen är det också möjligt för en person att resa in i landet utan intyg (se nedan), förutsatt att detta inte anses äventyra folkhälsan, vilket i sin tur handlar om tillämpning av utlänningslagen. i propositionsmotiven sägs att när det gäller det hot mot folkhälsan som den inresande utgör, ska hälsovårdsmyndigheterna i första hand överväga övriga åtgärder för att trygga hälsosäkerheten, såsom test, karantän eller isolering.

Utlänningars skyldighet att delta i covid-19-test

I en situation där en person vid ankomsten till Finland på begäran visar upp ett tillförlitligt intyg över ett negativt covid-19-test enligt 16 a § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget, men han eller hon inte har något intyg över genomgången covid-19-sjukdom eller covid-19-vaccinationsserie, ska personen delta i ett covid-19-test i Finland. Testet ska utföras tidigast 72 timmar och senast 120 timmar efter ankomsten till landet (16 d §).

Lagförslaget beaktar också en situation där en person inte ens kan visa upp ett negativt testresultat. Inte heller i ett sådant fall ska en person i princip förvägras inresa. En utlänning som anländer till Finland och som inte är stadigvarande bosatt i Finland ska däremot delta i ett covid-19-test när han eller hon anländer till landet, om han eller hon passerar gränsen på ett sådant ställe där kommunen har ordnat covid-19-testning (16 b §).

Om en utlänning som anländer till Finland och som inte har något tillförlitligt intyg över ens ett negativt covid-19-test passerar gränsen på en plats där kommunen inte har ordnat covid-19-test, ska han eller hon omedelbart och dock senast 24 timmar efter ankomsten till Finland delta i ett covid-19-test (16 b §).

Enligt erhållen utredning ska en person som avses i 16 b § också delta i det andra covid-19-test som avses i 16 d §. Enligt utskottet framgår detta inte tydligt av lagförslagets ordalydelse.

Med stöd av 16 b § i lagförslaget kan man dra den slutsatsen att kommunerna inte har för avsikt att föreskriva någon skyldighet att ordna covid-19-testning uttryckligen vid gränsövergångsstället. Enligt den utredning som fåtts kan testning av dem som anländer till landet ordnas också på testningsställen eller hälsostationer som är avsedda för den övriga befolkningen. På detta sätt har man velat trygga hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft, eftersom det åtminstone inte på alla orter vore möjligt att koncentrera verksamheten enbart till gränsövergångsställena. På vissa orter kan det exempelvis på grund av lågt antal gränsövergångar inte krävas kontinuerlig hälso- och sjukvårdsverksamhet och möjlighet till test vid gränsövergångsställena. Kommunerna bör således överväga var de ska ordna covid-19-testning för personer som anländer till landet, med beaktande av att om testet inte ordnas vid gränsen, ökar sannolikt behovet av att hänvisa resenärer till en testplats. Med stöd av de olika bestämmelserna i lagförslaget kan man se att det inte ens syftar till en heltäckande hälsosäkerhetstillsyn och att det inte heller finns resurser för detta.

De personer som avses i 16 c § i lagförslaget är inte skyldiga att delta i de covid-19-tester som framgår av lagförslaget.

Finländska medborgares ankomst till Finland från utlandet

Lagförslaget förpliktar inte en finsk medborgare som är född 2005 eller tidigare eller en utlänning som är stadigvarande bosatt i Finland att medföra ett tillförlitligt intyg över genomgången covid-19-sjukdom eller en serie covid-19-vaccinationer eller ett negativt covid-19-testresultat. Uppvisande av intyg över genomgången sjukdom eller vaccinationsserie befriar dock en sådan person från covid-19-testet (16 a § 2 mom.).

Om en finsk medborgare eller en utlänning som bor varaktigt i Finland när han eller hon återvänder till Finland har ett intyg över negativt testresultat, ska han eller hon delta i covid-19-test tidigast 72 timmar och senast 120 timmar efter ankomsten till Finland (16 d §).

Om personen i fråga inte ens kan visa upp ett tillförlitligt intyg över ett negativt covid-19-test och han eller hon passerar Finlands gräns på en plats där kommunen har ordnat covid-19-test, ska han eller hon delta i det covid-19-test som ordnas där (16 b §).

Om en sådan person passerar Finlands gräns på en plats där kommunen inte har ordnat covid-19-testning, ska han eller hon omedelbart och dock senast inom 24 timmar delta i covid-19-test (16 b §).

Enligt erhållen utredning ska en person som avses i 16 b § också delta i det andra covid-19-test som avses i 16 d §. Enligt utskottet framgår detta inte tydligt av lagförslagets ordalydelse.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att finska medborgare och utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland omfattas av samma krav på covid-19-test som utlänningar som inte är stadigvarande bosatta i Finland. Den allt bättre vaccinationstäckningen innebär att ett större antal människor varje dag har fått en sådan vaccinationsserie mot covid-19 som avses i lagförslaget och som vid uppvisning av intyg underlättar ankomsten från utlandet till Finland och återresan från Finland.

Undantag

I 16 c § i lagförslaget definieras de exceptionella situationer där personer inte förutsätts ha ett intyg enligt lagförslaget över genomgången covid-19-sjukdom eller en covid-19-vaccinationsserie eller ett intyg över covid-19-test. De avkrävs inte heller deltagande i covid-19-test när de anländer till Finland.

Undantagen omfattar personer vars personliga immunitet skyddas av ett internationellt avtal. Undantagen omfattar också personer vars uppgift i Finland är så betydande ur samhällets synvinkel att det inte är motiverat att utförandet av uppgiften fördröjs på grund av intygs- eller testkrav. Undantagen omfattar också personer vars vistelse i Finland är så begränsad eller ringa att kraven på intyg eller testning inte kan anses motiverade för att förebygga spridning av sjukdomen covid-19.

Förvaltningsutskottet anser att bestämmelserna i 16 c § är tillräckligt exakta och att grunderna för dem dessutom är sakliga och godtagbara. Regleringen är motiverad och riktad så att den inte heller blir problematisk med tanke på jämlikheten.

Utskottet anser att samma bedömning kan göras av de undantag som motsvarar 16 c § i lagförslagets 16 f §. Bestämmelserna i 16 a— 16 d § i lagförslaget tillämpas inte på samer när de utövar sin näring och kultur inom samernas hembygdsområde (16 f §).

Med same avses enligt sametingslagen (974/1995) en person som anser sig vara same, förutsatt att han själv eller åtminstone någon av hans föräldrar eller far- eller morföräldrar har lärt sig sa-

miska som första språk, eller att han är efterkommande till en sådan person som har antecknats som en fjäll-, skogs- eller fiskelapp i jordeböckerna eller uppbörds- och mantalslängderna, eller att åtminstone någondera av hans föräldrar har antecknats eller hade kunnat antecknas som röstberättigad vid val av delegationen för sameärenden eller sametinget. Enligt den utredning som utskottet fått har man vid in- och utresekontrollerna strävat efter att utreda en persons samestatus, eftersom det inte finns något entydigt register över samerna. När det gäller samerna som bor i Sverige har man vetskap om namnuppgifter för två samiska samfund. I en oklar situation har man enligt utredning till utskottet med beaktande av 22 § i grundlagen gjort en positiv tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utskottet föreslår vidare att social- och hälsovårdsutskottet bedömer om den nuvarande trafik som är tillåten i begränsningsklass 1 ska fortsätta inom ramen för gällande regler antingen som sådan eller i tillämpliga delar (t.ex. arbetsresor och andra tvingande skäl samt resor av familjeskäl samt ägande av bostad eller fritidsbostad i Finland), med beaktande av åtminstone det allt större antalet personer som fått första vaccination och det förbättrade pandemiläget. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att utsträcka fritidsbåtstrafiken till att omfattas av eventuella undantag.

Förbud att lämna platsen

Den myndighet i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar får med stöd av 16 a § 3 mom. i lagförslaget förbjuda en utlänning född 2005 eller tidigare att avlägsna sig från den plats som myndigheten har anvisat för kontroll av ett sådant covid-19-intyg som avses i 1 mom. Myndigheten får enligt 16 b § 2 mom. förbjuda en person att lämna den plats som myndigheten har anvisat för covid-19-testning för att säkerställa att personen deltar i testet. Det senare förbudet gäller också finska medborgare och utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland. Maximitiden för ett förbud att lämna platsen för vilket det med stöd av 89 a § är möjligt att få handräckning är tre timmar.

Utskottet anser att syftet med förbuden är att säkerställa att ett covid-intyg granskas och att deltagandet i covid-testet säkerställs. De har således ett godtagbart syfte. Förbudets maximilängd blir inte heller orimligt lång. Det är klart att förbudet inte längre gäller när intyget har kontrollerats eller testet har utförts.

Dataskydd

De föreslagna bestämmelserna i 16 g § i lagen om smittsamma sjukdomar är av betydelse med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter. Regleringen beaktar principen om minimering av behandlingen av personuppgifter enligt artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning och kravet på regleringens proportionalitet. Utskottet har ingenting att anmärka mot den förslagna regleringen.

Underlåtenhet att delta i covid-19-test

I lagen om smittsamma sjukdomar föreslås enligt 87 a § i propositionen en temporär bestämmelse enligt vilken den som försummar skyldigheten att delta i ett covid-19-test enligt 16 b § eller i ett andra covid-19-test enligt 16 d § ska dömas till böter för underlåtenhet att delta i covid-19-test.

Syftet med den föreslagna regleringen är att skydda människor mot covid-19-sjukdomen och förhindra spridningen av covid-19-sjukdomen.

I 44 kap. 2 § 2 punkten i strafflagen finns en bestämmelse om påföljder för brott mot bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar. Enligt strafflagen ska böter eller fängelse i högst tre månader utdömas åt den som bryter mot ett beslut om obligatorisk hälsokontroll enligt 16 § i lagen om smittsamma sjukdomar, om karantän enligt 60 § i den lagen eller om isolering enligt 63 § i den lagen, eller mot en skyldighet som föreskrivits i en förordning utfärdad med stöd av 54 § i den lagen i syfte att förhindra att en allmänfarlig smittsam sjukdom sprids.

Utskottet konstaterar att bestämmelsen i 44 § 2 mom. 2 punkten i strafflagen inte omfattar försummelse av skyldigheten att delta i covid-19-test enligt de föreslagna 16 b § och 16 d § i lagen om smittsamma sjukdomar. För underlåtenhet att delta i covid-19-test enligt de föreslagna 16 b § 1 mom. och 16 d § 1 mom. ska enligt förslaget endast bötesstraff kunna påföras, varför det enligt utskottets mening är ändamålsenligt att påföljdsbestämmelsen ingår i lagen om smittsamma sjukdomar. Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen är nödvändig och den föreslagna regleringen uppfyller enligt utskottets uppfattning det krav på noggrann avgränsning som förutsätts av straffbestämmelser, även om brottsrekvisitet inte beskrivs i själva straffbestämmelsen, utan förutsättningarna för straffbarhet preciseras utöver i straffbestämmelsen också av de beteendenormer som underlåtelsen riktas mot.

Utskottet konstaterar dessutom underlåtenhet att delta i test enligt den föreslagna 87 a § kan bestraffas med böter. Om en person exempelvis vägrar lämna sådana person- och kontaktuppgifter som är nödvändiga för att testet ska kunna genomföras, kan testet inte utföras i praktiken. Även i en sådan situation anser utskottet att en person ska kunna straffas med böter.

Handräckning

I 89 a § i lagförslaget föreskrivs följande om handräckning i samband med åtgärder som gäller covid-19-sjuka:

> *Utöver det som föreskrivs i 89 § har polisen och Tullen för utförande av ett handräckningsuppdrag rätt att*
>
> *1) ge handräckning för att säkerställa att det förbud att lämna platsen som avses i 16 a § 3 mom. och 16 b § 2 mom. iakttas,*
>
> *2) stoppa fordon och dirigera trafiken för att säkerställa att de åtgärder som anges i 16 a och 16 b § kan utföras.*

Förvaltningsutskottet hänvisar i fråga om bestämmelserna om handräckning i 89 § i lagen om smittsamma sjukdomar och de allmänna ramvillkoren för bestämmelserna om handräckning till sitt utlåtande FvUU 29/2020 rd. Samtidigt konstaterar utskottet att bestämmelserna i 89 § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar åtminstone inte till alla delar täcker den handräckning som behövs för att trygga förbudet mot att lämna platsen. Utskottet anser att den reglering om

handräckning som föreslås i propositionen är nödvändig för att säkerställa att bestämmelserna om förbud mot att lämna platsen iakttas.

Vid sakkunnighörandet har det ansetts att Tullens, polisens och Gränsbevakningsväsendets befogenheter som PTG-myndigheter bör vara enhetliga vid lämnande av handräckning. I propositionen föreslås det att endast Tullen och polisen ska ha rätt att ge handräckning för att säkerställa att förbudet mot att lämna platsen iakttas. Förvaltningsutskottet instämmer i det som sagts vid sakkunnighörandet och föreslår att ett nytt 2 mom. fogas till 89 a § som följer:

> *Gränsbevakningsväsendet har rätt att ge handräckning för att säkerställa att det förbud mot att lämna platsen som avses i 16 a § 3 mom. och 16 b § 2 mom. iakttas.*

I detaljmotiveringen till 89 a § i lagförslaget konstateras att bestämmelser om handräckning av försvarsmakten och räddningsmyndigheten finns i 89 §. I 89 a § föreslås ingen kompletterande bestämmelse om handräckning av Försvarsmakten. Hittills under covid-19-epidemin har hälsovårdsmyndigheterna inte behövt begära handräckning av Försvarsmakten, inte heller i samband med hälsokontroller av dem som reser in i Finland. Om ett sådant behov uppstår, kan hälsovårdsmyndigheterna begära handräckning av polisen eller Gränsbevakningsväsendet, som i sin tur begär handräckning av Försvarsmakten. Då uppstår inga oklarheter om huruvida Försvarsmakten de facto ger handräckning till polisen och till Gränsbevakningsväsendet eller till en hälsovårdsmyndighet. Försvarsmakten kan ge handräckning direkt till polisen eller Gränsbevakningsväsendet med stöd av speciallagstiftning. Rättsläget är således klart med tanke på ledningsförhållandena och handräckningskedjorna.

Utskottet anser att den handräckningskedja som lyfts fram i detaljmotiven inte är möjlig inom ramen för den gällande lagstiftningen.

Verkställigheten av lagförslaget

Myndigheter som svarar för verkställigheten

Ansvaret för verkställigheten av de ändringar som föreslås i lagen om smittsamma sjukdomar ligger hos hälsovårdsmyndigheterna, således kommunernas organ med ansvar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar, de läkare som i samkommunerna för sjukvårdsdistrikten och i kommunerna ansvarar för smittsamma sjukdomar och andra anställda hos dessa aktörer, var och en enligt eget ansvarsområde. Handräckningsuppgifter har anvisats polisen och Tullen. Dessutom har utskottet föreslagit att det också ska föreskrivas om Gränsbevakningsväsendets handräckning i den nya 89 a §.

Nya uppgifter till kommuner och samkommuner

Kommunernas och samkommunernas uppgifter enligt lagförslaget kan vara betydande i fråga om antal och genomförandet av dem förutsätter utöver de faktiska åtgärderna i anslutning till testning också tillämpning och tolkning av lagen i fråga om exempelvis granskning av covid-intyg och bedömning av intygens tillförlitlighet. Att förbjuda personer att lämna platsen inbegriper också utövning av offentlig makt. Det är fråga om i huvudsak nya uppgifter som åläggs kommuner

och samkommuner och som regleras genom lag på det sätt som förutsätts i 121 § 2 mom. i grundlagen.

Finansieringsprincipen förutsätter också att kommunerna anvisas tillräcklig finansiering för att utföra uppgifterna. Av propositionsmotiven framgår således att regeringen har förbundit sig att ersätta kommunerna och samkommunerna för de direkta kostnader som nu föranleds av de nya uppgifter som gäller skyldigheten att ordna covid-19-test under den temporära lagens giltighetstid. Kostnaderna ersätts genom statens budgetförfarande och ersättning betalas för skäliga kostnader som orsakas av nödvändiga, kostnadseffektiva åtgärder till följd av covid-19-epidemin. De covid-19-tester som baserar sig på lagförslaget är avgiftsfria för den som testas.

Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och samkommuner

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att de uppgifter som gäller iakttagandet av skyldigheterna och förbuden enligt lagförslaget hör till kommunen eller samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt.

Granskning av covid-intyg ska enligt 16 a § 3 mom. utföras av den myndighet som svarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet. Covid-test ska enligt 16 b och 16 d § ordnas av kommunen. Kommunen eller samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt har behörighet att förbjuda en person att lämna platsen.

De uppgifter som anges i lagförslaget kan således höra antingen till kommunen eller samkommunen eller endast till kommunen. Utskottet konstaterar att det av den föreslagna regleringen inte framgår hur uppgifterna fördelas när de enligt lagen hör till både kommunerna och samkommunerna. Utskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet överväger att förtydliga regleringen delvis också för att uppgifterna inbegriper utövning av offentlig makt.

Anställda hos en kommun eller en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt

I 16 a § 3 mom. i lagförslaget föreskrivs bland annat om uppvisande av intyg över covid-19-sjukdom för personer som är anställda hos den ansvariga myndigheten för smittsamma sjukdomar i kommunen eller samkommunen för sjukvårdsdistriktet. Dessutom föreskrivs i 16 g § 6 mom. om att en person som är anställd hos kommunen eller samkommunen behandlar ett intyg som en person som anländer till landet visar upp. I den sistnämnda bestämmelsen förutsätts inget annat av personen än att personen är anställd hos kommunen eller samkommunen. I lagen finns ingen koppling till exempelvis lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), även om det i motiveringen tas upp att 17 § i den lagen reglerar tystnadsplikten för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Den sistnämnda bestämmelsen binder inte på något sätt personen ens till bekämpning av smittsamma sjukdomar.

Användning av köpta tjänster

Enligt 16 a § 3 mom. i lagförslaget ska ett covid-intyg visas upp för en anställd hos den myndighet i kommunen eller samkommunen för sjukvårdsdistriktet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller för en person som sköter denna myndighets uppgifter. Enligt propositionsmotiven är avsikten att också möjliggöra användning av köpta tjänster vid kontroll av in-

tyg. Utskottet anser att den föreslagna regleringen som möjliggör användning av köpta tjänster är problematisk särskilt med tanke på att en person som sköter en myndighetsuppgift enligt 16 g § 6 mom. inte har rätt att få information om innehållet i ett intyg som en person visar upp, eller att behandla dessa uppgifter. Erhållande av sådana uppgifter är dock i praktiken en förutsättning för utförande av kontrolluppgiften.

Eftersom mottagandet av ett intyg också är förenat med behörighet att kontrollera dess riktighet och tillförlitlighet, innehåller det också drag som är typiska för skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Denna aspekt av tillämpningen av 124 § i grundlagen bedöms inte i propositionsmotiven.

Utskottet konstaterar att enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock bara anförtros myndigheter.

Utskottet delar åsikten att det i sig är ändamålsenligt att möjliggöra kontroll av intyg och behandling av personuppgifter i samband med dem i enlighet med 16 g § 6 mom. i lagförslaget också som köpta tjänster, för att kontrollen ska kunna ordnas så effektivt som möjligt utan att den övriga verksamheten inom den offentliga hälso- och sjukvården äventyras.

Utskottet anser att grundlagsutskottets utlåtande är väsentligt i ärendet. På det beror om bestämmelserna om köpta tjänster kan tas in i 16 a § 3 mom. och 16 g § 6 mom.

Hälso- och sjukvårdens resurser

I det sakkunnigyttrande som utskottet fått har det också framförts att de åtgärder som ingår i lagförslaget är oskäligt betungande för hälsovårdsmyndigheterna. Förslagets konsekvenser för resurserna inom hälso- och sjukvården identifieras också i propositionen.

Förvaltningsutskottet anser att kommunerna i takt med att antalet resor ökar måste överväga hur de hälsosäkerhetsåtgärder som behövs ska genomföras på bästa möjliga sätt inom ramen för de tillgängliga resurserna. Det har föreslagits för utskottet att digitala tjänster och programvara för elektronisk avläsning av intyg kan utnyttjas vid granskningen av intyg. Detta påskyndar kontrollen av intygen och frigör personalresurser.

Om det inte är möjligt att kontrollera alla invandrares covid-19-intyg, kan kontrollerna göras genom stickprov. När trafikmängderna ökar är det också möjligt att en stickprovskontroll av intygen är det enda alternativet med tanke på resurshanteringen och resursernas tillräcklighet. Då är det viktigt att göra stickprovskontroller i tillräcklig omfattning och med tillräcklig frekvens vid olika gränsövergångsställen.

Landskapet Åland

Landskapet Åland har en särställning i den internationella rätten och i Finlands konstitution. Bestämmelser om fördelningen av behörigheten mellan landskapet och riket finns i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om hälso- och sjukvård, med de undantag som anges i 27 § 24, 29 och 30 punkten i självstyrelselagen. Enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. Lagen om smittsamma sjukdomar och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den utgör direkt tillämplig rätt också på Åland.

Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Landskapets ansvar omfattar också förebyggande av smittsamma sjukdomar i samband med resor. Vid tillämpning av lagen om smittsamma sjukdomar har landskapsmyndigheterna till de delar som hör till deras förvaltningsbehörighet samma prövningsrätt som statens eller kommunernas verksamhetsenheter i riket. Ålands landskapsregering kan således ge hälso- och sjukvårdsmyndigheterna i landskapet anvisningar om tillämpningen av lagen på Åland.

I 31 § i självstyrelselagen föreskrivs det om riksmyndigheternas skyldighet att bistå landskapsmyndigheterna. Enligt paragrafen är riksmyndigheterna skyldiga att inom gränserna för sin allmänna behörighet på begäran av landskapsregeringen bistå landskapsmyndigheterna vid skötseln av uppgifter som hör till självstyrelsen. De uppgifter som avses i 30 § 9 punkten i självstyrelselagen ingår i landskapets förvaltningsbehörighet och ska därmed anses höra till landskapets självstyrelse. I fråga om begäran om handräckning som myndigheterna i landskapet Åland framställt i samband med tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar, till exempel till Gränsbevakningsväsendet eller Tullen, tillämpas 31 § i självstyrelselagen i stället för föreslagna 89 a §, eftersom självstyrelselagen hierarkiskt sett ligger på samma nivå som grundlagen. Om de myndigheter som avses i föreslagna 89 a § ger myndigheterna i landskapet Åland handräckning ges handräckningen dock enligt utredning till utskottet på det sätt som anges i den paragrafen.

Landskapet Åland har till uppgift att sköta de uppgifter som avses i lagförslaget på Åland. Enligt förvaltningsutskottets uppfattning har Åland liksom Fastlandsfinland möjlighet att genomföra covid-19-test för dem som anländer till landet antingen på platsen för inresa eller på andra platser som lämpar sig för test. Enligt de uppgifter som utskottet har tillgång till har testning av personer som anländer till landet på Åland organiserats centraliserat på ett och samma ställe under epidemin. Utskottet ser inget hinder för att förfarandet fortsätter också i det fall att det aktuella lagförslaget godkänns och lagen träder i kraft.

Med beaktande av att semesterperioden redan har inletts, har Ålands hälsovårdsmyndighets (Ålands hälso- och sjukvård) faktiska testningskapacitet på sommaren varit cirka 200—300 test per dygn. Dessutom finns det en risk för att lagförslaget överbelastar hälso- och sjukvården så att det inte finns tillräcklig testkapacitet och resurser för egentlig spårning av smitta. Därför hänvisar förvaltningsutskottet till det som sagts ovan om tillräckliga resurser för hälsovårdsmyndigheterna. Testning är möjlig endast inom ramen för resurserna och därför måste man också acceptera att

granskning av intyg inte kan utföras med fullständig täckning. Då är det viktigt att göra stickprovskontroller i tillräcklig omfattning och med tillräcklig frekvens.

Vid utskottets sakkunnighörande har frågan om stödjande av Ålands resurser i form av handräckning av Gränsbevakningsväsendet lyfts fram. På basis av den tillgängliga informationen är det tills vidare svårt att bedöma behovet av handräckning. Vid gränsbevakningsväsendet har det preliminärt uppskattats att allt som allt kan cirka hälften av det antal personer som för närvarande är bundna till gränskontroll vid de inre gränserna riktas till handräckning när den inre gränskontrollen upphör. Till en början kan detta vara cirka 200 tjänstemän. Det antal personer som står till förfogande för handräckning beror på mängden trafik över de yttre gränserna, och när trafiken vid de yttre gränserna ökar minskar den personal som anvisas för handräckning. Utifrån den erhållna utredningen riktas personerna till olika områden på basis av hälsomyndighetens begäran och riskbedömning.

Enligt den information som lagts fram för utskottet är det möjligt för Gränsbevakningsväsendet att i samband med den allmänna övervakningen av sjötrafiken utföra stickprovskontroller av hälsointyg i sjötrafiken. Också på riskbedömning baserad övervakning av evenemang eller platser är möjlig. Till sjöss kan man dock inte som handräckning säkerställa exempelvis att alla fritidsbåtar som går i trafik över de inre gränserna kontrolleras med avseende på hälsosäkerheten. Det har uttryckts en åsikt för utskottet om att ibruktagandet av en obligatorisk inreseanmälan för personer som anländer till Finland inom sjötrafiken skulle ha möjliggjort ett effektivare genomförande av myndighetens hälsosäkerhetsåtgärder, eftersom hälsovårdsmyndigheten då skulle ha fått kännedom om de personer som åtgärderna behövs för.

Gränskontroll vid de inre gränserna

Förvaltningsutskottet konstaterar att gränskontrollen återinfördes vid de inre gränserna den 17 mars 2020, gränsövergångsställen har hållits stängda och trafiken över de yttre gränserna har begränsats. Statsrådets beslut i ärendet har fattats för 30 dagar åt gången. De senaste besluten gäller till den 11 juli 2021. De länder som begränsningarna omfattar och de gränsövergångsställen som ska vara stängda har fastställts på basis av en expertbedömning gjord av Institutet för hälsa och välfärd av coronavirusläget och dess utveckling i olika länder vid tidpunkten för varje beslut.

Enligt det senaste beslutet av den 17 juni 2021 är det från och med den 21 juni 2021 tillåtet att resa in i Finland på grund av arbete i alla trafikformer från EU- eller Schengenländer. Dessutom blir inresa till Finland från EU- eller Schengenländer tillåten också för personer som har intyg över en godkänd vaccinationsserie mot covid-19 som erhållits före ankomsten till Finland eller över covid-19-sjukdom som personen insjuknat i för mindre än sex månader sedan. Detta innebär att man under dessa förutsättningar också kan komma till Finland för fritidsresor.

I regeringens promemoria Riktlinjer för en kontrollerad avveckling av de restriktioner och rekommendationer som införts till följd av covid-19-epidemin beskrivs principer och riktlinjer för gradvis lindring och avveckling av restriktionerna och rekommendationerna. Enlig promemorian ska avvecklingen av restriktionerna för gränstrafiken ske stegvis och på ett kontrollerat sätt. I promemorian konstateras även att de särskilda reglerna och lagstadgade hälsosäkerhetsåtgärderna för resande kan slopas först när pandemin har lugnat ner sig. Det blir möjligt att helt upphöra

med gränskontrollen vid de inre gränserna när vaccinationstäckningen bland den vuxna befolkningen är tillräckligt omfattande och epidemiläget är stabilt.

Dessutom konstaterar utskottet att i och med covid-19-pandemin har kontrollerna vid de inre gränserna i praktiken utvidgats till hela Europa. Utskottet har i sitt utlåtande om EU-redogörelsen ansett det förståeligt att medlemsländerna trots gällande regler inte tillåter fri rörlighet för personer över de inre gränserna så länge pandemin hotar medborgarnas hälsosäkerhet, vilket kan anses utgöra ett hot som äventyrar den nationella säkerheten (FvUU 21/2021 rd).

Enligt den utredning som presenterades för utskottet vid hörandet av sakkunniga omfattar regleringsmodellen i propositionen de åtgärder genom vilka huvudansvaret för hälsosäker inresa helt övergår till hälsovårdsmyndigheterna och övervakningen vid de inre gränserna kan slopas.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med synpunkterna och ställningstagandena ovan.

Avslutningsvis

Förvaltningsutskottet konstaterar att regeringens propositioner om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar, som har innehållit många frågor som gäller den rättsliga och praktiska tillämpningen samt andra frågor som behöver utredas, upprepade gånger har överlämnats till riksdagen som brådskande. Som motivering har man också upprepade gånger hänvisat till bekämpningen av covid-19-epidemin och förhindrandet av sjukdomens spridning. Utskottet anser att propositionerna, i synnerhet när en skälig tid har stått till förfogande för beredningen, måste kunna lämnas till riksdagen så att riksdagens utskott har tillräckliga förutsättningar att behandla lagförslagen ordentligt enligt riksdagens sedvanliga sammanträdestidtabell.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 26/2021 rd

Helsingfors 23.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Marko Kilpi saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.