Utlåtande GrUU 26/2021 rd─ RP 105/2021 rd

Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Maija Neva, social- och hälsovårdsministeriet
- avdelningschef Taneli Puumalainen, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Paula Tiittala, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Ålands landskapsregering
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 december 2021. Den föreslagna paragrafen om ett andra covid-19-test avses dock gälla till och med den 15 oktober 2021.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på ett flertal bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och 121 § i grundlagen.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De grundläggande lösningarna i regleringen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt så att det till lagen fogas bestämmelser om intyg över covid-19-sjukdom vid ankomst till Finland (16 a §) och om innehållet i det intyg som krävs (16 g §), skyldighet att delta i covid-19-test vid ankomst till Finland (16 b §) och efter ankomst till landet (16 d §). I lagen föreslås dessutom bestämmelser om undantag från tillämpningen av bestämmelserna (16 c §, 16 f §), rådgivningsskyldighet (16 e §), förseelse som gäller underlåtenhet att delta i test (87 a §) och om handräckning (89 a §).

(2) Syftet med regleringen är att minska de fall av covid-19 som sprids till Finland via gränsöverskridande trafik samt att förhindra att nya varianter av coronaviruset sprids till Finland i en situation där kontrollen vid EU:s inre gränser baserad på Schengenregelverket upphör. Målet är att skydda människors liv och hälsa i en situation där covid-19-pandemin fortsätter att utgöra en betydande risk för medborgarnas hälsa. Covid-19-incidensen i Finland är låg, men en del av befolkningen saknar fortfarande det skydd som genomgången covid-19 eller vaccination ger. Därför utgör den gränsöverskridande trafiken enligt propositionsmotiven (s. 24) en betydande risk för att epidemin ska accelerera och nya muterade virusstammar ska sprida sig.

(3) Skydd av befolkningens hälsa är utan tvivel ett mycket vägande skäl med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Att upprätthålla funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och att också under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4). Det finns således klart godtagbara grunder för den föreslagna regleringen.

(4) Den föreslagna regleringen är av betydelse med tanke på flera grundläggande fri- och rättigheter, framför allt den rörelsefrihet som tryggas i 9 § i grundlagen och den rätt till personlig frihet och integritet som tryggas i 7 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har uttryckligen konstaterat att det i och för sig anser det vara möjligt att föreskriva om krav för personer som anländer till Fin-

land, när bestämmelserna avser att förhindra att coronaviruset sprids till Finland tillsammans med personer som reser in från utlandet. En sådan reglering måste dock uppfylla de allmänna och eventuella särskilda villkor för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna och även i övrigt vara förenlig med grundlagen (GrUU 32/2020 rd, s. 4).

Nödvändighet och proportionalitet

(5) En utlänning som inte är stadigvarande bosatt i Finland ska enligt den föreslagna 16 a § i lagen om smittsamma sjukdomar vid ankomsten till Finland ha ett intyg över att han eller hon har fått en covid-19-vaccinationsserie, över negativt resultat i ett covid-19-test som utförts före ankomsten till Finland eller över att han eller hon relativt nyligen haft covid-19. Om en person som anländer till Finland inte har ett sådant intyg som avses i 16 a §, ska han eller hon delta i ett covid-19-test vid gränsövergångsstället eller inom ett dygn från ankomsten till Finland. Dessutom ska personen, om han eller hon inte har intyg över vaccinationsserie eller genomgången covid-19, dessutom delta i ett covid-19-test inom 72—120 timmar efter ankomsten till Finland. De föreslagna skyldigheterna gäller dem som är födda år 2005 eller tidigare.

(6) Grundlagsutskottet har bedömt lagstiftningen om obligatoriska covid-19-tester (GrUU 7/2021 rd) utifrån utgångspunkten att bestämmelserna om obligatoriska hälsokontroller är av relevans för den personliga integritet som tryggas i 7 § 3 mom. i grundlagen (se även GrUU 30/2010 rd, s. 7/II). Där sägs det att den personliga integriteten inte får kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Skyldigheten att delta i hälsokontroller och undersökningar begränsar personers självbestämmanderätt (se GrUU 12/2003 rd, s. 2, GrUU 64/2002 rd, s. 2–3, och GrUU 39/2001 rd, s. 2). Utskottet har i sin praxis ansett att självbestämmanderätten är kopplad till ett flertal grundläggande fri- och rättigheter, särskilt till grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet (GrUU 2/2021 rd, s. 5, och GrUU 48/2014 rd, s. 2). En persons skyldighet att lämna uppgifter om sitt hälsotillstånd innebär ett ingrepp i det skydd för privatliv och personuppgifter som garanteras var och en i 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 12/2003 rd, s. 2).

(7) I sin praxis har grundlagsutskottet ansett bland annat kroppsbesiktning för att ta DNA-, blod- eller urinprov och andra kroppsvisitationer, såsom genetiska och rättsmedicinska undersökningar, drogtest och allmänna hälsokontroller som sådana åtgärder som är ett ingrepp i den personliga integriteten som tryggas i 7 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 38/2013 rd, s. 4, GrUU 4/2013 rd, s. 3, GrUU 16/2010 rd, s. 2–4, GrUU 31/2008 rd, s. 3, GrUU 48/2006 rd, s. 6, GrUU 12/2006 rd, s. 2, GrUU 5/2006 rd, s. 5, GrUU 30/2005 rd, s. 6, GrUU 28/2004 rd, s. 3–4, GrUU 10/2004 rd, s. 2–3, GrUU 36/2002 rd, s. 3–4, och GrUU 39/2001 rd, s. 2). Bestämmelserna om obligatorisk hälsokontroll (GrUU 64/2002 rd, s. 3) och skyldigheten att delta i olika typer av drogtest (GrUU 31/2008 rd, s. 3, GrUU 9/2007 rd, s. 8–9, GrUU 12/2006 rd, s. 2, GrUU 28/2004 rd, s. 3–4, GrUU 10/2004 rd, s. 2–3, och GrUU 36/2002 rd, s. 3–4) har också varit av relevans för skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen.

(8) Med beaktande av motiveringen till regleringen och den epidemiologiska lägesbilden kan den föreslagna regleringen anses vara nödvändig i nuläget. Med tanke på nödvändighetsaspekten fäster grundlagsutskottet dock uppmärksamhet vid den föreslagna giltighetstiden (se t.ex. GrUU 16/2021 rd, stycke 9, GrUU 44/2020 rd, s. 6, GrUU 32/2020 rd, s. 6). Det föreslås att 16 d §, som gäller det andra testet, ska gälla till den 15 oktober 2021 och de övriga bestämmelserna till utgången

av 2021. I ljuset av de uppgifter om exempelvis den förväntade vaccinationstäckningen i Finland som framförts i propositionen och i andra utredningar har grundlagsutskottet inte kunnat försäkra sig om att regleringen är nödvändig fram till utgången av 2021. Regleringens giltighetstid måste således förkortas. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(9) Grundlagsutskottet anser det till exempel vara möjligt att alla de föreslagna bestämmelserna gäller till och med den 15 oktober 2021. Utskottet betonar dessutom behovet av att noggrant följa upp regleringens konsekvenser och vid behov vidta ändringar i lagstiftningen.

(10) Bestämmelserna om covidintyg och covidtest gäller alla som anländer till Finland oberoende av vilket land de kommer från. I regleringen beaktas således inte förhållandena i utreselandet för den som anländer till Finland, såsom incidens eller förekomsten av oroväckande virusvarianter. I bestämmelserna om testning görs det inte heller någon skillnad mellan personer som inte alls vaccinerats och personer som fått en del av vaccinationsserien.

(11) Det regleringssätt som valts i propositionen (s. 40) motiveras med att det effektivare förhindrar spridning av smittor över gränserna än en modell som baserar sig på ett på förhand fastställt gränsvärde. Den föreslagna modellen anses också vara tydligare för resenärer än alternativa krav som baserar sig på lands- eller regionspecifik incidens och som ofta byts ut. Grundlagsutskottet anser att det är viktigt att bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter är klara och tydliga (GrUU 32/2020 rd, s. 2, se också GrUU 45/2016 rd, s.3, GrUU 41/2006 rd, s 4). Utskottet anser att den föreslagna grundlösningen för regleringen är motiverad med tanke på regleringens tydlighet.

(12) Grundlagsutskottet anser dock att den föreslagna regleringen i någon mån är problematisk med tanke på proportionaliteten i inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna. Social- och hälsovårdsutskottet bör ändra regleringen så att de skyldigheter som i starkast grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna riktas till de inresande som kan bedömas medföra störst risk för spridning av covid-19-infektioner. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan bestämmelsernas proportionalitet förbättras till exempel genom att det i lagen införs grundläggande bestämmelser om de utreseländer för vilka kravet på intyg eller testning inte tillämpas. Närmare bestämmelser om dessa länder får utfärdas genom förordning av statsrådet.

(13) Social- och hälsovårdsutskottet bör också granska de skyldigheter som gäller personer som fått en partiell vaccinationsserie.

Tilldelning av uppgifter till kommuner och samkommuner

(14) De uppgifter som gäller iakttagandet av skyldigheterna och förbuden enligt lagförslaget hör till kommunen eller samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt. Enligt 16 a § 3 mom. i lagförslaget är det en kommunal myndighet eller en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt som ska kontrollera covid-19-intyget. Covidtest 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.

(15) Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, ska det i enlighet med finansieringsprincipen samtidigt ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II och de utlåtanden som nämns där samt GrUU 15/2020 rd, s. 4—5). Grundlagsutskottet har ansett att med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen får finansiella uppgifter för kommunerna inte vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II, och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

(16) Grundlagsutskottet har i sin praxis angående statsandelssystemet ansett att det med tanke på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorn sammantagen, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska alltså bedömas också med tanke på situationen i enskilda kommuner (se t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

(17) I propositionen (s. 66) hänvisas det i fråga om kostnadsersättning till 78 och 79 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Enligt propositionsmotiven (s. 66—67) har regeringen dessutom förbundit sig att under lagens giltighetstid ersätta kommunerna och samkommunerna för de direkta kostnader som orsakas av de nya uppgifter som nu föreslås i anslutning till skyldigheten att ordna covid-19-tester. Kostnaderna ersätts genom statens budgetförfarande och ersättning betalas för skäliga kostnader som orsakas av nödvändiga, kostnadseffektiva åtgärder till följd av covid-19-epidemin.

(18) Grundlagsutskottet har tidigare fäst uppmärksamhet vid att finansieringen enligt 38 § i hälso- och sjukvårdslagen, som nämns i 79 § i lagen om smittsamma sjukdomar, är prövningsbaserad (GrUU 44/2020 rd, s. 8). Social- och hälsovårdsutskottet måste försäkra sig om att finansieringen av uppgifterna genomförs i enlighet med finansieringsprincipen. Social- och hälsovårdsutskottet bör fästa särskild uppmärksamhet vid fördelningen av de föreslagna kommunala uppgifterna mellan olika kommuner eller samkommuner. Enligt grundlagsutskottets uppfattning medför uppgifterna enligt lagförslaget kostnader i synnerhet i de kommuner där det finns flygplatser, hamnar och andra gränsövergångsställen.

(19) Enligt lagförslaget kan vissa uppgifter höra till en kommun eller samkommun. Det är dock inte helt klart hur uppgifterna ska fördelas mellan dem. I uppgifterna ingår utövning av offentlig makt, vilket har betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna om vem som har ansvaret för uppgifterna måste preciseras. Social- och hälsovårdsutskottet måste också noggrant granska regleringens förhållande till de resurser som står till förfogande.

Att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt någon annan än en myndighet

(20) Enligt 16 a § 3 mom. i lagförslaget ska ett covid-19-intyg visas upp för en anställd hos en myndighet eller för en person som sköter denna myndighets uppgifter. Enligt motiveringen (s. 49) är syftet med denna definition också att göra det möjligt att använda köpta tjänster vid kontroll av intyg. Eftersom mottagandet av ett intyg enligt förslaget också är förenat med behörighet att kont-

rollera dess riktighet och tillförlitlighet, innehåller det drag som är typiska för skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift.

(21) I 124 § i grundlagen sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och 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 ges endast myndigheter. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att lagförslaget inte innehåller några bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter för skötsel som köpta tjänster, och bestämmelserna bedöms inte till denna del med avseende på 124 § i grundlagen i motiveringen till lagstiftningsordningen. Enligt 16 g § 6 mom. i lagförslaget har endast den som är anställd hos en kommun eller en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt rätt att ta del av innehållet i det intyg som personen visar upp och att behandla de personuppgifter som nämns i momentet. Omnämnandet av en person som sköter en myndighetsuppgift bör strykas ur 16 a § 3 mom. i lagförslaget.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

(22) I 87 a § föreskrivs det att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar den skyldighet att delta i covid-19-test som avses i 16 b § 1 mom. eller 16 d § 1 mom. ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för underlåtenhet att delta i covid-19-test dömas till böter. Den föreslagna bestämmelsen är till sin karaktär en blancostraffbestämmelse och den är av betydelse med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen.

(23) Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges tillräckligt exakt så att det utifrån en bestämmelses lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man betonar strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån lydelsen i en bestämmelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 12/2021 rd, punkt 57, GrUU 1/2021 rd, punkt 5, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd och GrUU 56/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns i dem).

(24) Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter en exakt definition av det straffbara handlandet. I grundlagsutskottets praxis har öppna gärningssätt i straffbestämmelser i princip ansetts vara problematiska med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen (t.ex. GrUU 6/2014 rd, s. 3, och GrUU 48/2002 rd, s. 3). Om straffbestämmelsen får sitt materiella innehåll av en bestämmelse som inte ingår i den, ska också denna bestämmelse formuleras med den exakthet som krävs av straffrättslig reglering. Utskottet har i sin praxis ställt villkor för användning av blancostraffsteknik, även om sådan reglering i sig inte har ansetts vara förbjuden enligt grundlagen. Av orsaker som hänför sig till legalitetsprincipen bör man enligt grundlagsutskottet förhålla sig avvisande till sådan reglering (t.ex. GrUU 12/2021 rd, punkt 58, GrUU 10/2016 rd, s. 8, GrUU 31/2002 rd, s. 3, GrUU 15/1996 rd, s. 2, och GrUU 20/1997 rd, s. 3).

(25) Grundlagsutskottet anser att straffbestämmelsen i 87 a § i och för sig är språkligt tydlig och exakt och att den på behörigt sätt innehåller hänvisningar till de aktuella beteendenormerna och en karakterisering av en straffbar gärning. Den straffrättsliga legalitetsprincipen kräver dock enligt utskottets praxis beträffande blancostraffbestämmelser att materiella bestämmelser som anger området för straffbart beteende ska skrivas med den exakthet som krävs av straffrättslig reglering (se t.ex. GrUU 12/2021 rd, punkt 58). I det hänseendet blir den föreslagna regleringen om straffbart handlande som helhet sett mycket komplicerad (se t.ex. 16 a § 2 mom.), anser utskottet. Social- och hälsovårdsutskottet måste således förtydliga bestämmelserna.

Barns straffrättsliga ansvar

(26) I FN:s konvention om barnets rättigheter betraktas alla under 18 år som barn. Den föreslagna regleringen skiljer dock mellan barn över 16 år och barn under 16 år, eftersom barn födda 2005 eller tidigare undantas målgruppen för kravet på intyg. I propositionen motiveras detta med att barn under 16 år sannolikt reser med sina föräldrar och att det intyg som föräldrarna visar upp också minskar smittrisken för barnen (s. 68). Grundlagsutskottet anser att det också av de orsaker som nämns i motiveringen finns anledning att undanta barn under 18 år från förseelsen underlåtenhet att delta i covid-19-test.

Skyldighet för insjuknade att delta i ett andra test

(27) Om en person född 2005 eller tidigare som har anlänt till Finland inte har ett sådant intyg över vaccinationsserie eller genomgången covid-19 som avses i 16 a § 1 mom. 1 eller 3 punkten ska personen enligt 16 d § 1 mom. delta i ett covid-19-test tidigast 72 timmar och senast 120 timmar efter ankomsten.

(28) Grundlagsutskottet påpekar att den föreslagna 16 d § i enlighet med sin lydelse också förpliktar en person med positivt resultat från ett test som avses i 16 b § att delta i ett andra test som avses i bestämmelsen. Det kan enligt utskottet inte anses oproblematiskt med avseende på syftet med regleringen att med hot om straff ålägga en virusbärare en sådan skyldighet. Social- och hälsovårdsutskottet måste således ändra regleringen.

Regleringens förhållande till EU-rätten

(29) Den föreslagna regleringen är till många delar av betydelse med avseende på Europeiska unionens lagstiftning. Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 19/2021 rd, stycke 14, och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottet understryker dock för social- och hälsovårdsutskottet att det bör säkerställas att regleringen är förenlig med EU-rätten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till giltighetstiden beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 24.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Mia Laiho saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.