

Social- och hälsovårdsministeriet
Pb 33
FIN-00023 STATSRÅDET

kirjaamo@stm.fi

Hänvisning
VN/24131/2020
VN/24131/2020-STM-1

Kontaktperson
Jurist Joel Bremius, telefon +358 (0)18 25351
joel.bremius@regeringen.ax

Ärende
**UTLÅTANDE OM UTKAST TILL REGERINGENS
PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED
FÖRSLAG TILL LAG OM TEMPORÄR ÄNDRING
AV LAGEN OM SMITTSAMMA SJUKDOMAR**

Ålands landskapsregering mottog 11.11.2020 en begäran om utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016) (nedan ”smittskyddslagen”).

Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland ska i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet Åland utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. Enligt 38 § i självstyrelselagen för Åland ska skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter avfattas på svenska. Landskapsregeringen konstaterar att regeringens proposition endast i mindre delar har översatts till svenska. Landskapsregeringen har därmed inte getts möjlighet att avge utlåtande över hela propositionen. Avsaknaden av propositionen i sin helhet på svenska medför även att landskapsregeringen svårligen kan bilda sig en heltäckande uppfattning i ärendet och ge alla för Åland eventuella relevanta synpunkter. Sammantaget anser landskapsregeringen till denna del att riket inte uppfyller de skyldigheter som följer av 28 § 2 mom. och 38 § självstyrelselagen för Åland. Lagförslaget har även en väsentlig betydelse för Åland då det viktiga utbytet med Sverige påverkas. Enligt Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige från den 27 juni 1921 förbinder sig Finland att säkerställa och garantera det svenska språket, kulturen och lokala traditionerna på Åland. Till denna del är utbytet med Sverige väsentligt både för näringslivet, kulturen och för privatpersoner.

Lagstiftningsbehörighet

Regeringens proposition berör rättsområden som hör till både Ålands och rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen för Åland hör hälso- och sjukvård med de undantag som bland annat stadgas i 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland till lagtingets lagstiftningsbehörighet.

Till rikets lagstiftningsbehörighet hör enligt 27 § 2 och 4 punkten i självstyrelselagen för Åland rätten att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan samt förhållandet till utländska makter. Enligt 27 § 34 punkten hör gränsbevakningen till rikets behörighet. Riket har även lagstiftningsbehörighet för smittsamma sjukdomar hos människor enligt 27 § 29 punkten.

Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet skötas av landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag.

Lagförslagets innebörd

Landskapsregeringen anser att det är positivt att gränserna till Finland öppnas. Samtidigt föreslås dock ett system för att förhindra att covid-19 smitta i alltför hög utsträckning kommer in till Finland från utlandet. Landskapsregeringen anser visserligen att det är befogat att det finns möjligheter att stoppa en massiv smittspridning från utlandet men det är ytterst väsentligt att det nya regelverk som nu införs inte i praktiken begränsar möjligheterna till resa mellan Sverige och Åland i högre utsträckning än idag. Det är också väldigt viktigt att det regelverk som införs är så tydligt, enkelt och förutsebart att allmänheten vet vad som gäller. Det måste gå att på förhand veta om man riskerar hamna i karantän enligt smittskyddslagen (nedan ”tvångskarantän”) eller inte vid inresa till Finland. Landskapsregeringen konstaterar att det på basen av det förslag som nu finns är svårt att bedöma effekterna av förslaget, eftersom det på ett antal punkter är otydligt.

Likaså är det svårt att bedöma de administrativa konsekvenserna av förslaget eftersom det regionala handlingsutrymmet är oklart. Det förblir även oklart huruvida det enligt det nya förslaget skulle vara möjligt att göra läkarbesök, tandläkarbesök eller liknande i Sverige utan att hamna i tvångskarantän vid hemkomst till Åland.

Landskapsregeringen har svårt att bedöma vilka effekter lagförslaget kommer att ha eftersom det inte gått att utgående från handlingarna bedöma på vilka grunder smittskyddsläkaren kan eller ska försätta en inresande i tvångskarantän.

Lagförslagets förenlighet med Finlands grundlag

Landskapsregeringen ifrågasätter lagförslagets förenlighet med Finlands grundlag då den föreslagna bestämmelsen i 60 a § 1 mom. i samma mening mycket oklart behandlar kriterier som avses närmare regleras genom förordning av statsrådet med kriterier som torde höra till den bedömning i det enskilda fallet som görs av smittskyddsläkaren.

Grundlagsutskottet konstaterade i samband med regeringens tidigare lagförslag (RP 137/2020 rd) att det måste beaktas i regleringen att förordnande till karantän handlar om frihetsberövande enligt 7 § 3 mom. i grundlagen, vilket innebär ett mycket långtgående ingrepp i individens personliga frihet (GrUB 32/2020 rd). Dessutom ska förordnande till karantän i samband med inresa också bedömas mot inskränkningar i rörelsefriheten. Av ordalydelsen i 60 a § 1 mom. i lagförslaget bedömer landskapsregeringen att avsikten är att införa en fristående karantänsgrund än det som föreskrivs i 60 § i smittskyddslagen. Den föreslagna bestämmelsen i 60 a § i lagförslaget använder dels andra begrepp än vad som föreskrivs i 60 § i smittskyddslagen och kan ha mer än språklig betydelse (*”betydande risk”* i 60 a § jämfört med *”uppenbar risk”* i 60 §), dels flyttas den medicinska bedömningen på individnivå om en person har exponerats eller med fog misstänks ha exponerats från smittskyddsläkaren till att regleras genom förordning av statsrådet på befolkningsnivå. Den föreslagna bestämmelsen riskerar att mycket långtgående ingrepp i individens personliga frihet sker på godtyckliga och rättsosäkra former.

Enligt 60 b § 3 mom. åläggs den som anländer till Finland att på begäran av de kommunala smittskyddsmyndigheterna presentera den utredning om den grund för undantag som avses i 60 b § 1 och 2 mom. Det finns däremot ingen reglering i lagförslaget om smittskyddsmyndigheternas skyldigheter att kontrollera inresande från de länder som enligt 60 a § 2 mom. anges i statsrådets förordning. Utan en sådan reglering blir rättsläget osäkert och smittskyddsmyndigheterna bedömer vilka inresande som ska kontrolleras utan objektiva grunder. Detta kan inte anses vara förenligt med grundlagens bestämmelser om likabehandling.

Landskapsregeringen konstaterar även att lagförslaget innebär att den rekommendation om frivillig karantän som i dag tillämpas på Åland genom landskapsregeringens beslut av 30.10.2020 (ÅLR 2020/8257) i stort ersätts med en tvångskarantän enligt smittskyddslagen. Landskapsregeringen anser inte att detta är befogat. Den frivilliga karantän som i dag tillämpas har fungerat väl. Ingen testning av symptomfria inresande till Åland har gjorts under hela pandemin. Karantän för inresande från riskområden har hela tiden varit frivillig.

Från 30.10.2020 är den frivilliga karantänens längd sju (7) dagar efter inresa från riskområde. De covid-19 fall som diagnosticerats hittills på Åland efter smitta utanför Åland har samtliga insjuknat inom en vecka från inresedagen. Dessa personer har haft få närkontakter (i medeltal 2 per fall), endast ett fåtal sekundärfall har inträffat bland dessa kontakter (endast familjemedlemmar) och inget tyder på att de i sin tur smittat andra och generat ett dolt utbrott. Baserat på konstaterandet att personer som insjuknat på Åland efter smitta i ett riskområde haft få kontakter och smittat endast ett fåtal familjemedlemmar kan man dra slutsatsen att inresande från riskområden generellt har följt rekommendationer om frivillig karantän efter resa i riskområde bra. Landskapsregeringen och Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS) har sedan tidigt under pandemin samordnat den systematiska information som ska ges till alla inresande om karantän och testning på Åland. Landskapsregeringen har senast i

november 2020 inventerat informationsrutinerna hos alla berörda rederier och hamnar samt flygfältet samt i och med detta konstaterat att adekvat information ges vid bokning, incheckning, under resan och vid ankomst till Åland.

Landskapsregeringen anser mot denna bakgrund att lagförslaget strider mot grundlagen, eftersom det är uppenbart på basen av erfarenheterna under sommaren och hösten 2020 att det inte är nödvändigt att införa en tvångskarantän. Landskapsregeringen anser därmed att man inte kan inskränka den personliga friheten enligt 7 § 3 mom. grundlagen när det är möjligt att genom frivillig karantän åstadkomma ett fullgott resultat när det gäller att förhindra att smittspridningen av covid-19 ökar både på Åland och i övriga Finland med anledning av inresande från andra länder.

Lagförslagets förenlighet med självstyrelselagen och särförhållanden på Åland

I propositionen föreslås även att handräckning ska kunna begäras av polisen, gränsbevakningsväsendet, tullen och försvarsmakten för utförande av de uppgifter som avses i 60 a § 1 mom. lagförslaget. Landskapsregeringen konstaterar att vid begäran om handräckning av försvarsmakten måste Ålands demilitarisering beaktas. Landskapsregeringen anser inte att de nu aktuella uppgifterna är av sådan karaktär att det skulle vara befogat att bryta mot konventionerna om Ålands demilitarisering och neutralisering genom att begära handräckning av försvarsmakten. Landskapsregeringen förutsätter därför att propositionen förtydligas så att det tydligt framgår att handräckning av försvarsmakten inte kan bli aktuellt på Åland.

Ändamålsenlighet och genomförbarheten av lagförslaget

Landskapsregeringen ifrågasätter ändamålsenligheten och genomförbarheten av lagförslaget. Lagförslaget innebär resurspåfrestningar och logistiska utmaningar som inte står i proportion till den eventuella nyttan. Lagförslaget främjar inte turismen till Finland och än mindre till Åland på ett bättre sätt än vad den rekommendation om frivillig karantän efter inresa till Åland som landskapsregeringen utfärdar. Lagförslaget riskerar i stället att skapa mer osäkerhet för resenärerna med ett invecklat regelverk och med tvivelaktig praktisk genomförbarhet. Detta gäller exempelvis kravet på att medföra intyg över ett negativt resultat av ett högst 48 timmar gammalt test för smitta av covid-19 före resans början. Dessutom skulle det från ett smittskyddsperspektiv vara lika rimligt (eller orimligt) att tillämpa motsvarande bestämmelser som i 60 a och 60 b §§ i lagförslaget vid resor från hög- till lågincidensregioner inom Finland.

Lagförslaget riskerar att motverka de övergripande målen att undvika en överbelastad hälso- och sjukvård under covid-19 pandemin. Det finns inte personalresurser inom hälso- och sjukvården på Åland för att genomföra en omfattande kontroll av alla inresande från Sverige. Sjö- och lufttrafik till Åland sker dygnet runt vilket vid en omfattande kontroll av inresande innebär att smittskyddsansvarig läkare behöver finnas tillgänglig dygnet runt för att fatta karantänbeslut och utfärda intyg.

Sporadiska och oregelbundna kontroller av inresande innebär istället stora resurspåfrestningar och logistiska utmaningar vad gäller möjligheterna till handräckning av Gränsbevakningsväsendet, tullen och polisen. Detta eftersom personalresurser från andra regioner i Finland kan behövas. Likt ovan konstateras kan inte heller försvarsmakten p.g.a. demilitariseringen utföra handräckning på Åland.

Idag har samtliga hamnar och flygfältet på Åland anpassat verksamheten enligt gällande säkerhetsanvisningar om säkerhetsavstånd och hygienbestämmelser. Hamnarna på Åland har däremot påpekat att det finns stor risk att trängsel uppstår i de förhållandevis små terminalerna om passagerare behöver köa en längre tid i väntan på beslut om karantän. Långsammare gränsövergång, köer och längre tid i terminalen ökar risken för smittspridning samt motverkar därmed syftet med lagförslaget.

Lagförslagets ekonomiska konsekvenser

Lagförslaget riskerar få än mer förödande konsekvenser för det redan hårt drabbade åländska näringslivet. Det åländska näringslivet är helt beroende av öppna gränser både till det övriga Finland och Sverige. De rekommendationer som landskapsregeringen antagit är anpassade till de risker som covid-19 pandemin medför. Den reglering som nu planeras är oklar men beroende på hur det kommer att tillämpas riskeras en betydligt striktare reglering som medför att inte ens de som idag med gällande gränsrestriktioner och rekommendationer kan färdas mellan Åland och Sverige framöver har möjlighet till detta.

I det fall lagförslaget antas att även gälla Åland och att självstyrelsemyndigheterna måste bygga upp en helt ny organisation för testning och kontroller vid gränserna så innebär detta en omfattande kostnad för självstyrelsemyndigheterna. Detta gäller speciellt i den situation att lagförslaget ska tolkas så att det även gäller inresande från Sverige och möjligheterna att regionalt på Åland göra egna bedömningar av vilka inresande som ska granskas krävs. Kostnadsansvaret måste därför regleras mellan parterna innan systemet tas i bruk så att självstyrelsemyndigheterna på förhand vet vilka kostnader som staten avser ersätta och i vilket skede.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets brev 16.11.2020 till kommunerna och samkommunerna för social- och hälsovård (Planerna för hälsosäkerheten i samband med inresa till Finland bör uppdateras, VN/25362/2020) har regeringen förbundit sig att ersätta de direkta kostnader som covid-19 epidemin och upprätthållandet av hälsosäkerheten vid gränsövergångsställena föranleder kommunerna och/eller sjukvårdsdistrikten i Finland så länge epidemiläget och genomförandet av hybridstrategin kräver det. Kostnaderna ersätts genom statens budgetförfarande. En motsvarande förbindelse finns inte gentemot självstyrelsemyndigheterna och resurser att verkställa lagförslaget saknas.

Landskapsregeringen lämnar i övrigt följande utlåtande om innehållet i propositionen:

Den föreslagna regleringen om nya grunder för karantän i 60 a § 1 och 2 mom. i lagförslaget är både otydlig och motsägelsefull och kan leda till stora tillämpningsproblem. I 60 a § 1 mom. i lagförslaget föreslås det att

utöver det som föreskrivs i 60 § i smittskyddslagen kan smittskyddsläkaren besluta att en person ska försättas i karantän i högst 10 dygn baserat på från vilket land eller område en person reser från. Enligt 60 a § 2 mom. i lagförslaget utfärdas närmare bestämmelser om vilka länder och områden som avses i 1 mom. genom förordning av statsrådet. Ordalydelsen i 60 a § 1 mom. i lagförslaget innebär dock att bedömningen av vilka länder och områden som avses ska ske med utgångspunkt från då smittskyddsläkaren tar sitt beslut, eftersom det föreskrivs att smittskyddsläkaren kan besluta om att en person ska försättas i karantän:

”..., om personen anländer till Finland från ett land eller annat geografiskt avgränsat område där incidensen för fall av covid-19 i förhållande till folkmängden under en uppföljningsperiod som omfattar de senaste 14 dyggen är minst dubbelt så hög som i Finland[...]”

Det är vidare otydligt vad som avses med det avslutande kriteriet i 60 a § 1 mom.: *”...och om karantänen är nödvändig för att förhindra spridning av denna sjukdom”*. Med beaktande av regleringen i smittskyddslagen i övrigt torde det höra till smittskyddsläkarens uppgift att ta ställning till i samband med beslut, men regleringen blir otydlig när det i samma mening sammanblandas med andra kriterier som avses närmare regleras genom förordning. Till denna del är förordningsfullmakten otydlig.

Landskapsregeringen noterar att det i lagförslaget inte finns någon särskild reglering om så kallade transitländer, utan regleringen baseras helt på epidemisituationen på avreseorten. Landskapsregeringen har i tidigare utlåtanden påpekat detta och hänvisar till denna del till vad som tidigare framförts (se t.ex. Ålands landskapsregerings beslut av 8.10.2020 ÅLR 2020/7716).

Otydliga undantag från karantän

Vad som menas med regelbunden resa för arbete eller studier i 60 b § lagförslaget är oklart. Om det är veckovis resande som avses, på samma sätt som för undantaget från den finska rekommendationen om frivillig karantän, är detta inte tillämpligt för de flesta som pendlar till eller från Åland för arbete eller studier. Särskilt under covid-19 pandemin har många minimerat sitt resande och många som företar nödvändiga resor gör detta med viss oregelbundenhet. Detta är förstås lämpligt under rådande omständigheter. Att kräva regelbundenhet i resandet för att det ska bli undantag blir ett incitament till att resa mer, vilket motverkar syftet med lagförslaget att begränsa smittspridningen av covid-19.

Resa inom gränssamfund definieras bland annat som *”använder sig av sjö- eller lufttrafiken mellan Finland och Sverige eller Estland”*. Gäller detta oavsett vilken region i Sverige respektive Estland? I så fall är det bättre att stryka begreppet ”gränssamfund” i 60 b § lagförslaget. Vad betyder detta för personer som reser regelbundet från ett riskområde via Sverige eller Estland?

Vad gäller tidigare undantag från gränsrestriktionerna för fastighetsägare att resa in till Finland för att sköta om sina fastigheter skapar lagförslaget en otydlighet då dessa personer nu riskerar tvångskarantän. Detta är en

omständighet som påverkar Åland väsentligt då många boende främst i Sverige äger fastigheter på Åland. I förhållande till den på Åland gällande rekommendationen om frivillig karantän sker även inskränkningar för privatpersoner vad gäller nödvändiga resor, arbetsrelaterade resor och resor p.g.a. familjeangelägenheter. Frågan om kryssningar där ingen avstigning sker tas inte heller upp i propositionen eller lagförslaget. Till denna del finns inte skäl till inskränkning jämfört med nuvarande situation och otydligheterna kring den lagstadgade karantän kommer att medföra en rättsosäkerhet och att personer som tidigare hade rätt att resa nu avstår.

Undantag eller förkortande av karantän genom testning

Landskapsregeringen har beslutat att ingen testning av symtomfria inresande från riskområden kommer genomföras på Åland eftersom det saknas resurser samt motiveringar och stöd kring såväl ändamålsenligheten som genomförbarheten av denna typ av testning på Åland. I propositionen saknas även tydliga motiveringar kring varför en testning av symtomfria behövs i övriga Finland.

Avslutande kommentarer

Utifrån den mindre del av propositionen som har översatts till svenska och som landskapsregeringen har tagit del av, ifrågasätter landskapsregeringen lagförslagets förenlighet med grundlagen samt dess ändamålsenlighet och genomförbarhet. Landskapsregeringen anser att förslaget strider mot grundlagen, eftersom det är uppenbart på basen av erfarenheterna under sommaren och hösten 2020 att det inte är nödvändigt att införa en tvångskarantän. Det föreligger vidare många oklarheter i de föreslagna bestämmelserna, vilket i praktiken kommer omöjliggöra verkställigheten.

Utgående från bedömningen att lagförslaget strider mot grundlagen eftersom den personliga friheten enligt 7 § 3 mom. grundlagen inskränks samt då lagförslaget inte är anpassat till förhållandena på Åland och då en finansiering saknas för Åland, ifrågasätter landskapsregeringen om lagförslaget kan verkställas på Åland ifall det antas.

I sammanhanget kan lyftas fram att, enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland, har självstyrelsemyndigheterna förvaltningsbehörigheten vad gäller bekämpandet av smittsamma sjukdomar hos människor på Åland. Att propositionen i sin helhet inte översänts på svenska för utlåtande medför även att en helhetsbedömning inte kan göras rörande hur Åland påverkas av lagförslaget samt att riket inte uppfyller de skyldigheter som följer av 28 § 2 mom. och 38 § självstyrelselagen för Åland. Beroende på hur det nya systemet faktiskt är tänkt att fungera ser landskapsregeringen att det finns risk för att nuvarande möjligheter att inresa till Åland påverkas negativt av lagförslaget p.g.a. otydligheterna kring den föreslagna tvångskarantänen.

Med beaktande av det ovanstående föreslår landskapsregeringen att social- och hälsovårdsministeriet och landskapsregeringen tillsammans bör reda ut de oklarheter som finns.

Slutligen förbehåller sig landskapsregeringen rätten att vid behov komplettera detta yttrande vid ett senare skede.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Minister

Annette Holmberg-Jansson

FÖR KÄNNEDOM

Ålandsminister Anna-Maja Henriksson,
anna-maja.henriksson@riksdagen.fi
Statsrådets kansli, registratorskontoret@vnk.fi
Heidi Kaila, Statsrådets kansli, heidi.kaila@vnk.fi
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Janina Groop-Bondestam, Justitieministeriet,
janina.groop-bondestam@om.fi
Viveca Arrhenius, Social- och hälsovårdsministeriet,
viveca.arrhenius@stm.fi
Anne Kumpula, Social- och hälsovårdsministeriet, anne.kumpula@stm.fi
Claes Hammar, Generalkonsul vid Sveriges Generalkonsulat i
Mariehamn på Åland, generalkonsulat.mariehamn@gov.se
Ålands hälso- och sjukvård, info@ahs.ax