

Hänvisning
Er begäran om skriftligt yttrande 18.1.2023
VN/17836/2022

Social- och hälsovårdsministeriet
PB 33
FIN-00023 STATSRÅDET

Kontaktperson
Landskapsläkare Knut Lönnroth,
telefon +358 (0)18 25000 (växeln)
knut.lonnroth@regeringen.ax

registratorkontoret.shm@gov.fi

Ärende

Skriftligt yttrande om social- och hälsovårdsministeriets promemoria om utvecklingsbehoven i fråga om smittsamma sjukdomar

Ålands landskapsregeringen har 18.1.2023 mottagit en begäran om utlåtande av social- och hälsovårdsministeriet angående promemoria om utvecklingsbehoven i fråga om smittsamma sjukdomar.

Lagstiftningsbehörigheten

Regeringens proposition berör rättsområden som hör till både Ålands och rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen (1991:71) för Åland hör hälso- och sjukvård till åländsk lagstiftningsbehörighet med de undantag som bland annat stadgas i 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland där det framgår att riket har lagstiftningsbehörighet för smittsamma sjukdomar.

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.

Landskapsregeringens yttrande

Åland har inte hörts i framtagandet av promemorian

Åland har inte tidigare hörts under processen att ta fram denna promemoria. Det förefaller inte heller som om ministeriet har beaktat de slutsatser som drogs i den utvärdering av covid-19 pandemins första två år på Åland som landskapsregeringen publicerade i juni

2022.¹ Utvärdering bifogas som bilaga till detta utlåtande. Några av slutsatserna från denna utvärdering omnämns nedan.

Avsaknad av hänvisning till evidens för att temporära lagarna varit effektiva

I promemorian hävdas att "under covid-19-pandemin måste flera temporära ändringar göras i lagen om smittsamma sjukdomar, eftersom den gällande lagstiftningen inte erbjöd tillräckliga befogenheter för att hantera pandemin" (sid 3). Formuleringen att temporära ändringar "måste" göras är missvisande eftersom det saknas evidens för att flera av de temporära lagförändringarna hade effekt och var nödvändiga (se avsnitt 6.2.1. i utvärderingen av covid-19 pandemins första två år på Åland).

Grundad misstanke om sjukdom eller exponering

I promemorian omnämns att "En eventuell strikt definition av termen grundad misstanke kan äventyra möjligheten att tillämpa lagen i en situation där en grundad misstanke uppkommer uttryckligen på grundval av rådande förhållanden och relaterade medicinska och epidemiologiska omständigheter" (sid 7). Landskapsregeringen konstaterar att det omvänt gäller att avsaknad av en strikt definition innebär en risk för att lagen tillämpas på allt för vida indikationer, till exempel endast kopplat till epidemiologiska omständigheter. Under en utbredd epidemi eller pandemi skulle man kunna hävda att det finns grundad misstanke för alla medborgare som vistats i ett högincidensområde att ha exponerats och bär på smitta. Avsaknad av en strikt definition kan då leda till att man sätter alla medborgare i karantän (så kallad lock-down). Nyttan respektive skadeverkningarna av en sådan åtgärd behöver noggrant utvärderas innan en sådan möjlighet diskuteras.

Bestämmelser om isolering och karantän efter inresa från riskområde

I promemorian konstateras att många länder under covid-19-pandemin införde obligatorisk karantän för alla som kom in i landet, men att denna praxis inte var möjlig i Finland enligt lagstiftningen. Rapporten om beredskapen inom servicesystemet för social- och hälsovården föreslog att inför en eventuell följande epidemivåg det åtminstone i vissa situationer bör vara möjligt att försätta en person i tvingande karantän.

Landskapsregeringen konstaterade i sin utvärdering av covid-19 pandemins första två år på Åland att rekommenderad frivillig karantän (med undantag för flera kategorier av resande samt kortare rekommenderad karantäntid än i riket) var tillfyllest för att minimera

¹ Covid-19 pandemins första två år på Åland. Epidemiologisk utveckling och utvärdering av smittskyddsåtgärder. Ålands landskapsregering, 2022:

https://www.regeringen.ax/sites/default/files/attachments/guidedocument/covid-19_pandemins_forsta_tva_ar_pa_aland_slutversion_27.6.2022.pdf

återinförelse av smitta till Åland (se utvärderingsrapporten om covid-19 pandemins första två år på Åland). Samtidigt konstaterade landskapsregeringen skadeverkningar av karantänrekommendationen. Landskapsregeringen bedömer att om tvingade karantän baserat på riskbedömning på grupp-nivå möjliggörs så finns det risk för att summariska karantänbeslut som orsakar större skada än nytta. Genomförande och tillsyn av ett sådant förfarande skulle också kräva stora resurser. Landskapsregeringen konstaterar vidare att tvingande karantän baserat på riskbedömning på grupp-nivå baserat på en geografiskt definierad risk (till exempel den epidemiologiska situationen i avreseområdet) är epidemiologiskt lika relevant för inrikes resor som vid resor över landsgränser. För invånare i gränsregioner är skadeverkningar av hälsoåtgärder vid riksgränserna liknande skadeverkningar av hälsoåtgärder vid regiongränser.

Karantänbeslutens individuella karaktär

I promemorian konstateras att beslut om karantän och isolering enligt den gällande lagen om smittsamma sjukdomar är beslut som fattas på individuella grunder. I promemorian hävdas att "Under covid-19-pandemin framkom det emellertid att det i vissa situationer kan vara ändamålsenligt att meddela ett karantänbeslut som riktar sig till flera personer samtidigt. En sådan situation kan uppstå till exempel om flera personer samtidigt har blivit exponerade för en allmänfarlig smittsam sjukdom". Landskapsregeringen bedömer att ett sådant förfarande riskerar att bli ett rättsosäkert ingrepp i den personliga friheten. Beslut om karantän behöver fortsatt vara grundad på en individuell riskbedömning.

Vaccinationsskydd inom social- och hälsovården

Landskapsregeringen delar Institutet för hälsa och välfärds (THL) ståndpunkt att nya vacciner som tas in i bestämmelserna om social- och hälsovårdspersonalens vaccinationsskydd bör utgöra ett effektivt skydd mot såväl en allvarlig sjukdom som mot smitta. Den prematura bedömning om covid-19 vaccinernas skydd mot smitta som gjordes under pandemin bör mana till försiktighet att behålla hela 48§ lagen om smittsamma sjukdomar. Även influensavaccin har varierande skydd mot smittspridning, beroende på olika träffsäkerhet från säsong till säsong. En utredning behövs om 48 § lagen om smittsamma sjukdomar har varit till någon nytta för patientsäkerheten innan och under pandemin. På Åland kunde ingen nytta med 48 a § lagen om smittsamma sjukdomar konstateras (se utvärderingsrapporten om covid-19 pandemins första två år på Åland).

Krav på användning av ansiktsmasker

Det har enligt promemorian föreslagits att myndigheterna eller verksamhetsutövarna bör ha möjlighet att kräva att ansiktsmasker ska användas i kundlokaler. Landskapsregeringen bedömer att det var tillfyllest på Åland att ge rekommendationer. Om det bedöms finnas

behov för tvingande lagstiftning behöver tillämpningen anpassas till regionala förhållanden. Samma sak gäller lagstöd för förbud att anordna privata tillställningar.

Isolering eller stängning av regioner

I promemorian föreslås att det ska bedömas om det är möjligt att under normala förhållanden föreskriva om stängning av gränserna till en region på motsvarande sätt som gjordes gällande Nyland under perioden då undantagstillstånd rådde våren 2020. En sådan bedömning behöver baseras på en vetenskaplig utredning av smittskyddseffekterna av att stänga gränsen till Nyland.

Hälsosäkerhet vid nationsgränserna

Under covid-19-pandemin fogades till lagen om smittsamma sjukdomar temporära paragrafer om hälsosäkerheten vid gränspassage med stöd av vilka personer som kom till Finland kunde förutsättas visa upp ett intyg över genomliden covid-19 eller delta i ett test efter ankomsten till landet. I samband med den omfattande reformen av lagen om smittsamma sjukdomar måste man enligt promemorian beakta risken för smittspridning över gränserna och sträva efter att trygga behövliga och tillräckliga befogenheter för sådana situationer och för att förebygga spridning av smittfall av utländskt ursprung. Landskapsregeringen har i sin utvärdering av covid-19 pandemins första två på Åland inte kunnat identifiera någon nytta av kravet på att visa upp ett intyg över genomliden covid-19 eller delta i ett test efter ankomsten. Vid bedömning av värdet att möjliggöra sådana hälsoskyddsåtgärder vid nationsgränserna i en reviderad smittskyddslag behöver evidens för nyttan först värderas för Finland som helhet.

Intyg över skydd mot smittsam sjukdom

Enligt promemorian bör man överväga att bevara möjligheten att använda vaccintyg som en metod för att förebygga spridningen av en epidemi. Det föreslås att i samband med beredningen av lagstiftningen utreda möjligheten att ta in en permanent bestämmelse om ett mer allmänt hälsosäkerhetsinstrument. I promemorian hävdas att ett sådant hälsosäkerhetsinstrument skulle bidra till en bättre beredskap inför epidemier som andra sjukdomsalstrare ger upphov till. Det saknas evidens för att användande av vaccintyg under covid-19 pandemin hade någon smittskyddseffekt eller ökade vaccinationsviljan i befolkningen. Samtidigt konstaterades på Åland att denna användning potentiellt skadade tilliten till myndigheterna, vilket i förlängningen kan leda till minskad vaccinationsvilja gällande samtliga vacciner. Vid framtida epidemier där det finns vaccin som effektivt skyddar mot allvarlig sjukdom är det ytterst viktigt att utvärdera även vaccinets effekt på smittspridning innan man värderar nyttan av krav på vaccintyg i relation till skadeverkningar och kostnader.

Behörighetsfördelningen

Då lagen om smittsamma sjukdomar uppdaterades vid årsskiftet för att motsvara det nya verksamhetsfältet och organiseringsansvaret i och med välfärdsområdesreformen gjordes ingen motsvarande justering i lagen som gav myndigheterna på Åland samma tydliga legala grund för tillämpning eftersom det inte finns något välfärdsområde inom landskapet Åland. Landskapsregeringen påpekade detta i tidigare utlåtande då särskilt regleringarna i lagstiftningen till vissa delar utgör administrativa ingrepp i den personliga friheten som enligt 27 § 24 punkten självstyrelselagen (1991:71) för Åland tillhör rikets lagstiftningsbehörighet och därtill berör de grundlagsenliga fri- och rättigheterna.

Landskapsregeringen konstaterar att vid en utveckling av lagen om smittsamma sjukdomar behöver landskapsregeringen och social- och hälsovårdsministeriet jobba tillsammans med att hitta en samsyn hur man ska förhålla sig till de behörighets- och ansvarsfrågor som är kopplade till Åland i och med självstyrelsen oavsett om självstyrelselagen hunnit revideras till dess eller inte.

Institutet för hälsa och välfärds roll

I promemorian nämns att "Institutet för hälsa och välfärd kan i nuläget ge rekommendationer till aktörerna, men rekommendationerna är inte förpliktande. Av denna anledning kan det förekomma regionala skillnader i hur bekämpningsarbetet utförs och vilka instruktioner regionerna ger invånarna exempelvis i en epidemisituation eller när det blir aktuellt med vaccinationer" (sid 8). Är innebörden att THL ska kunna ge tvingande rekommendationer? Åländsk behörighet behöver här förtydligas.

Behovet av pandemilagstiftning

Av promemorian framgår det tre olika förslag om hur man skulle utveckla lagstiftningen kring pandemier. Angående de olika alternativen anser Ålands landskapsregeringen att ett kapitel om pandemier i lagen om smittsamma sjukdomar vore det mest ändamålsenliga förslaget sett till tillämpningsfrågor då man slipper gränsdragningsfrågor mellan olika lagar samt att det ger en bättre överblick av de överlappande bestämmelserna. Detta förslag skulle även vara det bästa alternativet sett till behörighets- och ansvarsfrågor med anledning av självstyrelsen samt behörighetsfördelningen mellan riket och Åland.

Register och dataskydd

Såsom konstateras i promemorian finns det i dagsläget lagstöd enligt 4 kap. lagen om smittsamma sjukdomar att föra vissa typer av register kopplade till smittsamma sjukdomar. Det är ändå bra att en ordentlig genomarbetning av lagstiftningen görs i förhållande till dataskyddsförordningen så att eventuella oklarheter förtydligas särskilt när det till stor del handlar om känsliga personuppgifter. Vid upprättande av register och hantering, såsom

utlämnande och anmälan, av uppgifter i registren behöver det vara tydlig vem som får göra vad, till vilka myndigheter man får lämna uppgifter, hur länge man får spara uppgifterna, osv. Detta blir särskilt viktigt om det nu föreslås att man ska lämna ut uppgifter till t.ex. polis och arbetsgivare i vissa fall. Då behöver det vara tydligt när sådant utlämnande får ske, vem som ska lämna information och hur det får ske då det kan vara svårt för en enskild att göra dessa bedömningar. I slutändan handlar det ändå om att det ska vara tydligt för alla hur man behandlar uppgifterna, vem som behandlar uppgifterna i verksamheten och att man gör det så kort tid som är möjligt så att de registrerades rättigheter tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering, åländsk representation

I promemorians slutord föreslås att en arbetsgrupp tillsätts för reformen av lagen om smittsamma sjukdomar, en separat tjänstemannaarbetsgrupp och en arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 18/2022 rörande förslagen till lagstiftningsåtgärder med anledning av inrättande av välfärdsområdesreformen konstaterat att:

“(9) Med tanke på Ålands självstyrelse vore det dock lämpligare att i stället för att införa den föreslagna lagstiftningen skriva in de behövliga ändringarna i självstyrelselagen, påpekar grundlagsutskottet. Utskottet anser att det är viktigt att införa de här ändringarna. I samband med den här typen av ändringar bör man dessutom se till att regleringen är heltäckande så att myndigheternas befogenheter är tydliga och att det inte uppstår luckor i regleringen.”

Enligt landskapsregeringen är det viktigt att regleringen är så heltäckande som möjligt och att det inte uppstår några luckor i regleringen vid tillämpningen av myndigheterna på Åland. Därför anser landskapsregeringen att det är av största vikt att Åland representeras i arbetsgruppen vid framtagande av ny lagstiftning och detta då särskilt med beaktande av att detta rör rättsområden som hör till både Ålands och rikets lagstiftningsbehörighet.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Minister

Annette Holmberg-Jansson

BILAGA	Covid-19 pandemins första två år på Åland – epidemiologisk utveckling och utvärdering av smittskyddsåtgärder. Ålands landskapsregering, 2022
FÖR KÄNNEDOM	Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden, susanne.eriksson@lagtinget.ax Statsrådets kansli, registratorskontoret.srk@gov.fi Heidi Kaila, statsrådets kansli, heidi.kaila@gov.fi Anne Kumpula, social- och hälsovårdsministeriet, anne.kumpula@gov.fi Mia Mäkinen, social- och hälsovårdsministeriet, mia.makinen@gov.fi Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet, janina.groop-bondestam@gov.fi Noora Löfström, statsrådets kansli, noora.lofstrom@gov.fi Johan Ehn, Ålands representant i Helsingfors, johan.ehn@regeringen.ax Mats Löfström, riksdagsledamot, mats.lofstrom@riksdagen.fi