Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Nr	Sidnr
UTLÅTANDE	105 S3	1 (6)

Datum	Dnr
8.10.2020	ÅLR 2020/7716

RIKSDAGEN
Kommunikationsutskottet
FIN-00102 RIKSDAGEN

liv@riksdagen.fi

Hänvisning
Er begäran om skriftligt sakkunnigyttrande
RP 137/2020 rd

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

Ärende
UTLÅTANDE ÖVER REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAGAR OM TEMPORÄR ÄNDRING AV LAGEN OM SMITTSAMMA SJUKDOMAR OCH LAGEN OM TRANSPORTSERVICE

Landskapsregeringen har 29.9.2020 lämnat ett utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice (kontroll av negativt testresultat) (ÅLR 2020/7027). Enligt 28 § 2 mom. i självstyrelselagen (1991:71) för Åland ska i fråga om lagar som har särskild betydelse för landskapet utlåtande inhämtas av landskapet innan lagen stiftas. Det är landskapsregeringens uppfattning att regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice (RP 137/2020 rd) innehåller sådana omfattande ändringar samt är så pass bristfällig gällande utredningar och konsekvensbedömningar att lagförslaget bör återremitteras till statsrådet.

Lagstiftningsbehörighet
Regeringens proposition berör rättsområden som hör till både landskapets och rikets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken. Riket har lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 13 och 14 punkten gällande frågor som rör handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten samt luftfart.

Rikets lagstiftningsbehörighet omfattar enligt 27 § 2 och 4 punkten rätten att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan samt förhållandet till utländska makter. Enligt 27 § 29 punkten har riket även lagstiftningsbehörigheten beträffande smittsamma sjukdomar hos människor.

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

Förhållande till självstyrelselagen

Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland gäller att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna i landskapet ska skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Ålandsdelegationen har i ett utlåtande 23.10.2006 till justitieministeriet utgående från tre frågor gällande kommunernas ställning och skötsel av vissa förvaltningsuppgifter ansett att regleringen i 30 § 8 punkten (numera 9 punkten) i självstyrelselagen beträffande uppgifter som ankommer på statliga myndigheter bör anses avse uppgifter som ankommer på riksmyndigheter såsom social- och hälsovårdsministeriet och länsstyrelsen, men inte de som påförts kommunala myndigheter. Det här innebär att de uppgifter och beslut som ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna och sköts och fattas med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016) (nedan smittskyddslagen) ska skötas och fattas av landskapsregeringen för att vara gällande på Åland. Därmed uppstår särskilda problemställningar i tillämpningen av lagförslagets 16 a § 1 och 2 mom. och hur regleringen ska verkställas på Åland.

Ändamålsenlighet och proportionalitet

Lagförslaget medför omfattande nya uppgifter för hälsovårdsmyndigheterna vars uppgifter på Åland sköts av landskapsregeringen enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland. Landskapsregeringen ifrågasätter ändamålsenligheten och proportionaliteten för de föreslagna nya uppgifterna jämfört med alternativa handlingsvägar som karantänrekommendationer och vid behov regionala riktade hälsokontroller. Konsekvensbedömningarna är ofullständiga och nyttoeffekterna är oklara. Regeringen föreslår att de ansvariga smittskyddsmyndigheterna kan begära handräckning av Gränsbevakningsväsendet, Tullen och polisen för att kunna hantera de nya uppgifterna, men konstaterar att det i detta skede är svårt att uppskatta antalet och konsekvenserna av de uppgifter som nämnda myndigheter kommer ge som handräckning. I lagförslaget beaktas inte det faktum och de praktiska problem som är kopplade till att det på Åland är landskapsregeringen som kommer begära handräckning av de statliga myndigheterna i form av Gränsbevakningsväsendet och Tullen samt av den åländska polismyndigheten.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

I det fall lagförslaget antas att även gälla Åland måste kostnadsansvaret regleras genom ett avtal mellan parterna då kostnader kopplade till lagförslaget inte beaktas i finansieringen av självstyrelsen.

Landskapsregeringen lämnar i övrigt följande utlåtande om innehållet i propositionen:

Hänvisningar till 60 § i smittskyddslagen

På flera ställen, såväl i lagtexten som i detaljmotiveringarna, finns formuleringen *”kan med stöd av 60 § försättas i karantän”*. Det gäller redan nu att alla som med fog misstänks ha utsatts för en allmänfarlig smittsam sjukdom kan sättas i karantän enligt 60 § smittskyddslagen. Det finns inget i de allmänna motiveringarna eller detaljmotiveringarna som ger grund för en ny tolkning av 60 § smittskyddslagen. Däremot kan de hänvisningar som ges till 60 § i 16 a § 4 och 5 mom. i lagförslaget eventuellt tolkas som att beslut om karantän kan fattas på basis av vilket land en person rest in ifrån utan hänsyn tagen till faktisk expositionsrisk på individnivå.

I 16 a § i lagförslaget föreskrivs det att om personen har för avsikt att vistas i Finland i högst 72 timmar och medför ett sådant intyg som avses i 1 mom., försätts inte personen i karantän. Denna formulering antyder att personer som stannar längre än 72 timmar automatiskt ska sättas i karantän enligt 60 § smittskyddslagen, vilket inte är förenligt med intentionen med 60 § smittskyddslagen.

Om 60 § smittskyddslagen skulle tillämpas på detta sätt, skulle den även kunna användas för att sätta personer i karantän enligt smittskyddslagen vid resa från en hög- till lågincidensregion inom Finland.

Det behöver förtydligas att bedömningen av om en individ *”med fog misstänks ha utsatts för en allmänfarlig smittsam sjukdom”* enligt 60 § fortsatt ska göras från fall till fall och att bedömningen inte kan baseras endast på vilket land en person rest från. Bedömningen kräver således att smittskyddsansvarig läkare gör en ingående analys av kontakthistoria för varje individ som reser in.

Förtydligande om vilka som omfattas av skyldigheten att visa upp ett intyg

Landskapsregeringen noterar att från de persongrupper som undantas från skyldigheten att visa upp ett intyg har finska medborgare eller utlänningar varaktigt bosatta i Finland tagits bort i lagförslagets 16 b § 1 mom., jämfört med 153 b § 2 mom. i det utkast till proposition som landskapsregeringen tidigare har lämnat ett utlåtande om till kommunikationsministeriet. Landskapsregeringen tolkar dock att de nämnda persongrupperna fortsatt är undantagna genom några sporadiska kommentarer i propositionens allmänna motiveringar, men det bedöms vara behövligt med ett utförligt klarläggande.

I sitt tidigare utlåtande till kommunikationsministeriet gällande utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice (kontroll av negativt testresultat) (ÅLR 2020/7027) framförde landskapsregeringen att det förelåg oklarheter vad som avsågs gälla de passagerare som reser via så kallade transitländer. Landskapsregeringen konstaterar att det fortfarande föreligger oklarheter vad gäller de personer som inte omfattas av undantaget av flygpassagerare i 16 b § 1 mom. 5 punkten i lagförslaget. I 16 a § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs att det genom beslut ska framgå vilka länder och andra områden som omfattas av kravet på att personer som anländer från

landet eller området ska medföra ett sådant intyg som avses i 1 mom. Det är oklart om det enbart är det sista landet som avses om en person innan ankomst till Finland reser genom flera länder. Det saknas en konsekvensbedömning av vilka följdeffekter en sådan lösning kan få på människors resmönster och smittspridningen om människor kan resa via ett annat land som inte omfattas av beslutet.

Beslut om att inresande utan intyg kan avvisas eller nekas inresa
I 16 a § 4 mom. i lagförslaget föreskrivs att om en person inte har ett sådant intyg som avses i 1 mom. kan han eller hon med stöd av 15 eller 16 § åläggas att låta testa sig. I 16 a § 6 mom. i lagförslaget föreskrivs att bestämmelser om villkoren för utlänningars inresa dessutom finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och i utlänningslagen (FFS 301/2004). I detaljmotiven står bland annat *”En utlänning som inte uppfyller villkoren för inresa kan avvisas eller hans eller hennes inresa kan nekas med stöd av gällande reglering.”* Det förefaller således som att formuleringen ”***kan*** avvisas eller hans eller hennes inresa ***kan*** nekas” ska tolkas som att det inte nödvändigtvis sker, utan i stället kan testning erbjudas/åläggas. Detta behöver förtydligas då det har betydelse för beslutsfattande om inresa eller avvisning. Kriterierna för om en person ska avvisas eller nekas inresa behöver konkretiseras.

Undantag från skyldigheten att visa upp ett intyg
1 16 b § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget föreskrivs att ett intyg som avses i 16 a § 1 mom. förutsätts dock inte vid inresa av personer som arbetar eller utövar annat regelbundet dagligt umgänge inom följande gränssamfund. I detaljmotiveringen på sid. 31 står *”Med de gränssamfund som nämns i 1 punkten avses naturliga serviceområden på olika sidor av gränsen mellan Finland och Sverige samt mellan Finland och Norge där det förekommer daglig eller veckovis trafik över riksgränsen. Det är i regel fråga om vanliga butiksbesök hos olika tjänsteleverantörer och besök i anslutning till hobbyer. De nämnda undantagen ska också gälla personer som använder sig av sjö- eller lufttrafiken mellan Finland och Sverige eller mellan Finland och Estland, om personen arbetar eller utövar annat regelbundet dagligt umgänge inom dessa områden."* Formuleringen är otydlig och öppnar för olika tolkningar av vilka typer av arbete som avses samt vad som ska räknas som regelbundet dagligt umgänge. Lagtexten bör tydliggöra att det gäller alla typer av arbete samt att ett regelbundet umgänge inte måste vara dagligt.

Det är anmärkningsvärt att andra nödvändiga resor än arbetsresor inte beaktats i 16 b § i lagförslaget, exempelvis resor för viktiga familjeangelägenheter. Bland annat behöver barn som utövar sin lagstadgade umgängesrätt över gränsen undantas. Landskapsregeringen vill särskilt uppmärksamma motiveringen på sid. 23 vilket kan tolkas som att regeringens avsikt är den motsatta *”Konsekvenser kan också drabba mångkulturella familjer och familjer i vilka någon familjemedlem eller nära släkting inte är finsk medborgare och inte bor i Finland. I praktiken kan sådana extra kostnader uppstå t.ex. i samband med*

ordnande av barns umgängesrätt, tillgodoseende av internationell adoptionsrätt eller ordnande av begravning." Landskapsregeringen ifrågasätter om lagförslaget är förenligt med FN:s konvention om barnets rättigheter.

Brist på samstämmighet mellan rekommendationer om karantän för utländska medborgare som reser till Finland och finländare som återvänder till Finland

Med de undantag som nämns i 16 b § i lagförslaget uppstår en tydlig inkonsekvens jämfört med Institutet för hälsa och välfärds rekommendation om frivillig karantän efter resa i riskområde. De enda undantag som nämns av Institutet för hälsa och välfärd är personalgrupper som är nödvändiga med tanke på försörjningsberedskapen, daglig trafik mellan gränssamfund vid landgränsen mellan Finland, Sverige och Norge samt då man reser ***från*** Sverige och Estland för att arbeta ***i Finland***.

Regleringen i 16 b § i lagförslaget betyder att inresande till Finland kan undantas karantän till exempel för arbete i Finland eller för regelbundet umgänge i Finland, men om en person arbetspendlar till Sverige eller reser för regelbundet umgänge där gäller rekommendationen om frivillig karantän vid återresa. Lagtexten och Institutet för hälsa och välfärds rekommendationer behöver harmoniseras.

Vetenskapligt underlag

I de allmänna motiveringarna hänvisas till beräkningar av Institutet för hälsa och välfärd: *"Institutet för hälsa och välfärds kalkyler visar att den relativa risken för smitta minskar med ca 96 procent genom att personer försätts i karantän vid ankomsten och hänvisas till testning efter tre dygn"*. Landskapsregeringen har trots förfrågan till Institutet för hälsa och välfärd inte fått tillgång till kalkylen eller de antaganden som använts för den.

Det är oklart vad den relativa risken är relaterad till. Är det relativt till risken som uppstår om ingen karantän eller testning rekommenderas, eller jämfört med karantän i 72 timmar utan testning, eller någon annan jämförelse? Den absoluta risken för alternativet redovisas inte heller. Även en relativ riskminskning med 96 procent kan vara mycket marginell om den absoluta risken för alternativet redan är mycket lågt.

Inga antaganden om vilken typ av test som förväntas användas redovisas. Tillgängliga PCR test har mycket hög sensitivitet, men lågt positivt prediktionsvärde när prevalensen är låg, vilket i regel är fallet vid screening av symtomfria. Bland annat kan detta resultera i att majoriteten av de som testar positivt har en genomgången covid-19 sjukdom bakom sig som inte längre är smittsam. Snabb-antigentest har mycket varierande sensitivitet och som regel betydligt lägre sensitivitet än PCR test. De riskerar i stället ge falskt negativa resultat om de inte tas när virusutsöndringen är som högst, alltså just i anslutning till symptomdebut då man ändå ska söka vård för testning. För att ett snabb-antigentest ska fånga smittade personer i den pre-symptomatiska fasen kan det krävas att det tas flera gånger i veckan, beroende på testprestanda. Om sensitiviteten förbättras minskar å andra sidan specificiteten.

Det är från de redovisade evidensen inte möjligt att avgöra vare sig rimligheten av den kalkylerade relativa riskminskning om 96 procent, eller värdet av testningen för de testade individerna.

Det finns heller ingen epidemiologisk grund för att en person som stannar i Finland mindre än 72 timmar ska helt undantas karantän samtidigt som en person som stannar mer än 72 timmar ska vara i karantän från dag 1.

Avslutande kommentarer
Landskapsregeringen konstaterar att regeringens proposition innehåller många oklara frågor såsom ändamålsenligheten och proportionaliteten i de föreslagna bestämmelserna, oklara skillnader mellan olika persongrupper samt oklarheter i förhållandet till bestämmelser om karantän. Därtill är det vetenskapliga underlaget som presenteras bristfälligt och de föreslagna begränsningarna av rätten till personlig frihet och integritet enligt 7 § Finlands grundlag (FFS 731/1999) är oproportionerliga samt omotiverade. Propositionen borde därför på grund av bristerna återremitteras till statsrådet.

Lantråd Veronica Thörnroos

Minister Annette Holmberg-Jansson

FÖR KÄNNEDOM
Riksdagens grundlagsutskott, pev@riksdagen.fi
Riksdagens social- och hälsovårdsutskott, stv@riksdagen.fi
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Ålandsminister Anna-Maja Henriksson,
anna-maja.henriksson@riksdagen.fi
Statsrådets kansli, registratorskontoret@vnk.fi
Heidi Kaila, statsrådets kansli, heidi.kaila@vnk.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