Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	94 S3
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2021/4460	1.6.2021

Viite
VN/12442/2021

Yhteyshenkilö
Maakunnan lääkäri Knut Lönnroth,
Puhelin +358 18 25000 (vaihde)
knut.lonnroth@regeringen.ax

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
FIN-00023 VALTIONEUVOSTO

kirjaamo@stm.fi

Asia

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain 44 luvun 2 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Maakunnan hallitus sai 28.5.2021 klo 16.54 sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntopyynnön koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain (1227/2016) väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain (39/1889) 44 luvun 2 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi vastausta viimeistään 1.6.2021. Maakunnan hallitus toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö julkistettiin suomeksi 25.5.2021, ja vastausaikaa annettiin 31.5.2021 saakka. Maakunnan hallitus korostaa, että lausunnon antamiseen käytettävissä olevaa aikaa koskeva epäsuhta sen perusteella, tutustuuko lausunnonantaja esitykseen suomeksi vai ruotsiksi, ei ole hyväksyttävä.

Vaikutukset Ahvenanmaan yhteiskuntaan ja talouteen

Ahvenanmaa on rajaseutu, joka on riippuvainen lähialueiden kanssa tapahtuvasta vaihdosta ja liikenteestä. Maakunnan hallitus on aiemmissa lausunnoissaan tuonut esiin sen, että maakunta tarvitsee liikennettä Ahvenanmaalle ja sieltä pois, sekä merenkulun merkityksen Ahvenanmaan yhteiskunnalle ja taloudelle. Riittävän liikenteen turvaamiseksi, työmatkaliikenteen mahdollistamiseksi, perhesyistä tapahtuvan matkustamisen mahdollistamiseksi sekä elinkeinoelämän ja ennen kaikkea Ahvenanmaan terveydenhuollon työvoiman saatavuuden turvaamiseksi tarvitaan kuljetuksia ja henkilöliikennettä suoraan Ruotsiin ja Ruotsista sekä muualle Suomeen ja Suomesta. Merenkulun merkityksestä Ahvenanmaan taloudelle kertoo sekin, että Ahvenanmaan BKT:n ennustetaan laskeneen 15 prosenttia vuonna 2020 ja se, että Ahvenanmaan työttömyys kasvoi 3,5 prosentista keskimäärin 9,5 prosenttiin vuonna 2020. Viimeisimpien työttömyyslukujen mukaan, jotka ovat huhtikuulta 2021, työttömyys on 8,5 prosenttia (jos työllistämistoimia ei lasketa mukaan, työttömyys on noin 11 prosenttia).

Työttömyys on kasvanut erityisesti matkailusta riippuvaisilla aloilla, kuten liikennealalla ja hotelli- ja ravintola-alalla. Matkailun liikevaihto väheni vuonna 2020 alustavien tietojen mukaan keskimäärin 40 prosenttia vuodesta 2019. Ahvenanmaalle matkustaminen väheni vuonna 2020 runsaat kaksi kolmasosaa vuodesta 2019. Kaiken kaikkiaan Ahvenanmaan yhteiskunta on kokonaisuudessaan kärsinyt kovasti koronavirusepidemiasta, ja Ahvenanmaan maakunnan osalta maakunnan hallitus ilmoitti hiljattain vuoden 2020 tilinpäätöksessään yhteensä 49,9 miljoonan suuruisesta alijäämästä. Jos rajoituksia vähintään työmatkaliikenteen ja perheiden ja sukulaisten Ruotsiin tehtävien matkojen osalta ei pureta pikimmiten, sillä on huomattavia vaikutuksia Ahvenanmaan yhteiskuntaan ja tarvittavan kesätyövoiman palkkaamiseen sekä muihin ennen tärkeää matkailukautta tehtäviin valmisteluihin.

Suomen ja Ruotsin välinen matkustusliikenne säilyy vähäisenä, jos matkustajien on itse maksettava koronatesteistä. Varustamoelinkeino ja Ahvenanmaan yhteiskunta kärsisivät siinä tapauksessa todella paljon. Lisäksi lakiehdotus aiheuttaa rajan ylittäville työmatkalaisille kustannuksia moneksi kuukaudeksi. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta on myös ongelmallista, että matkustajan on itse maksettava koronatestinsä, koska vaarana on se, että ulkomaanmatkailusta tulee luokkakysymys siten, että ne, joilla on siihen varaa, voivat matkustaa, miten haluavat.

Lakiehdotuksen mukaan vaatimus todistuksen näyttämisestä maahantulon yhteydessä ja koronatestistä sekä maahantulon yhteydessä että sen jälkeen koskisi vuonna 2008 tai sitä aiemmin syntyneitä henkilöitä. Siksi useissa ikäryhmissä on lapsia, jotka kuuluvat lakiehdotuksen piiriin, mutta jotka eivät useimmissa maissa ole mukana rokotusjärjestyksessä. Heillä ei siis ole esittää rokotustodistusta, ja siksi heidät on testattava ennen saapumista tai sen yhteydessä sekä 3–5 päivää saapumisen jälkeen. Tämän vaikutukset esimerkiksi lapsille, joilla on tapaamisoikeus Ruotsin ja Ahvenanmaan välillä, Ahvenanmaalle matkustaville perheille ja lasten rajat ylittäville urheiluharrastuksille ovat hyvin huolestuttavia. Maakunnan hallitus katsoo, että lakiehdotus ei riittävästi ota huomioon sen vaikutuksia lapsiin, ja että lakiehdotuksen yhteensopivuus YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa voidaan tältä osin kyseenalaistaa.

Todistusten tarkistus saapumisen yhteydessä

Maakunnan hallitus yhtyy arvioon siitä, että kokonaan rokotettujen tai viimeisen kuuden kuukauden aikana covid-19-taudin sairastaneiden maahantulijoiden aiheuttama riski taudin leviämiselle Ahvenanmaalla on hyvin pieni. Maakunnan hallitus yhtyy myös THL:n ja Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n arvioon siitä, että karanteeni yhdistettynä strategisesti kohdistettuun testaamiseen voi pienentää riskiä siitä, että riskialueilta matkustavat henkilöt, joita ei ole rokotettu tai joilla ei ole ollut covid-19-tautia, aiheuttavat taudin leviämistä Ahvenanmaalla. Sen sijaan maakunnan hallitus ei pidä tarkoituksenmukaisena eikä oikeasuhtaisena todistuksen vaatimista yhdistettynä tiettyjä henkilöitä koskeviin testausvaatimuksiin, jotka olisivat voimassa yhden vuoden siten, että lähtömaan

epidemiatilannetta tai muita tartuntojen ehkäisytoimenpiteitä, kuten karanteenisuositusta riskialueilta saavuttaessa, ei oteta huomioon.

Maakunnan hallitus toteaa, että kaikkien ulkomailta Ahvenanmaalle saapuvien maahantulijoiden pitkäkestoinen ja järjestelmällinen todistusten tarkistaminen on mahdotonta toteuttaa ja suhteetonta. Maakunnan hallitus toteaa, että lakiehdotus mahdollistaa todistusten pistokoetarkastukset saapumisen yhteydessä, ja että koronatestaus voidaan suorittaa muualla kuin rajanylityspaikalla, jos koronatesti on tarpeen tehdä saapumisen yhteydessä.

Pistokoetarkastusten toteuttaminen Ahvenanmaalla on mahdollista. Tämä on kuitenkin käytännön ratkaisu, jolla voi mahdollisesti olla kielteisiä vaikutuksia. Jos henkilöllä ei ole tarvittavia todistuksia Suomeen saapuessaan eikä tätä huomata pistokoetarkistusten yhteydessä, henkilöltä edellytetään oma-aloitteista osallistumista pakollisiin koronatesteihin maahantulon jälkeen. Henkilö, joka ei oma-aloitteisesti ole noudattanut tätä velvollisuutta, ei todennäköisesti mielellään halua hakeutua testiin, jos hänellä ilmenee oireita, koska yhteydenotto terveydenhuoltoon voi johtaa lainrikkomuksen paljastumiseen ja siihen puuttumiseen.

Pistokoetarkistusjärjestelmä ei myöskään kohtele tasa-arvoisesti kaikkia ulkomaalaisia ja henkilöitä, jotka eivät ole kirjoilla Suomessa. Siinä tapauksessa on sattumanvaraista, pääsevätkö he Suomeen. Tällä hetkellä ei myöskään ole olemassa tarkistus- tai seurantajärjestelmää heitä varten, jotka on tarkoitus testata maahantulon jälkeen.

Koronatestit saapumisen yhteydessä ja sen jälkeen

Lakiehdotuksen taustaa käsittelevän kappaleen mukaan pakolliset terveystarkastukset on otettu käyttöön maan kaikilla rajanylityspaikoilla. Se ei pidä paikkaansa, koska maakunnan hallitus ei ole päättänyt tartuntatautilain 16 §:n mukaisten pakollisten terveystarkastusten tekemisestä Ahvenanmaalla. Perusteluiden mukaan Suomessa ei ole saatavilla tietoa suositellun vapaaehtoisen karanteenin noudattamisesta. Sekään ei pidä paikkaansa. Ahvenanmaalla tätä on analysoitu osin tartuntataudin jäljittämisen yhteydessä, ja osin tutkimuksessa, jossa kysyttiin, missä määrin väestö on noudattanut suosituksia. Ahvenanmaan osalta voidaan tehdä se johtopäätös, että useimmat ihmiset ovat noudattaneet maakunnan hallituksen karanteenisuosituksia. Tästä on informoitu sekä THL:ää että sosiaali- ja terveysministeriötä aiempien rajojen terveysturvallisuutta koskeneiden lausuntojen yhteydessä. Siksi on merkille pantavaa, että Ahvenanmaalla saatuja kokemuksia ei ole otettu huomioon uudessa lakiehdotuksessa. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa kerrotaan THL:n analyysistä, joka koskee ennen saapumista ja sen jälkeen tehtävien testien hyödyllisyyttä. THL arvioi muun muassa, että jos Suomeen saapuva henkilö välttää lähikontakteja karanteenisuositusta noudattamalla, ennen ja jälkeen maahantuloa tehtävien testien yhdistelmän hyöty tartuntatautien ehkäisemisen kannalta on rajallinen. Maakunnan hallitus yhtyy tähän arvioon.

Maakunnan hallitus suhtautuu kriittisesti siihen, että lakiehdotuksessa ei oteta huomioon maahantulon jälkeisiä karanteenisuosituksia tai sitä, miten hyvin maahantulijat välttävät kontakteja muihin ihmisiin. Lakiehdotuksessa ei oteta huomioon myöskään lähtömaan tai lähtöalueen epidemiatilannetta. Lakiehdotus siis poikkeaa monin tavoin vakiintuneesta käytännöstä maahantulon jälkeisten karanteenisuositusten ja tartuntatautilain 16, 60 ja 63 §:n mukaisten pakollisten terveystarkastusten, karanteenin ja eristämisen osalta.

Se, että lähtömaan epidemiatilannetta ei oteta huomioon, on perusteetonta tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta, ja siitä voi olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Matalan ilmaantuvuuden alueilta saapuvia oireettomia henkilöitä testattaessa hyvin suuri osa positiivisista testituloksista tulee olemaan vääriä positiivisia tuloksia, kuten myös ECDC on raportoinut.[1] Tämä koskee sekä ennen matkaa testattavia ulkomaalaisia (sillä seurauksella, että he eivät saa matkustaa, vaikka se olisi turvallista) että Suomessa vakituisesti asuvia henkilöitä (jotka eristetään ja joiden kontaktit jäljitetään turhaan). On merkille pantavaa, että testien heikon luotettavuuden vaikutuksia oireettomien henkilöiden seulonnan osalta ei oteta huomioon lakiehdotuksessa. Erityisesti siksi, että väärä positiivinen tulos voi johtaa vapaudenmenetykseen eristyksen tai karanteenin muodossa, ja siten perusteettomaan Suomen perustuslain (731/1999) 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen.

Maakunnan hallitus toteaa, että lakiehdotus monilta osin poikkeaa Eurooppa-neuvoston ja ECDC:n EU:n sisärajan ylittävien henkilöiden testaamisesta ja karanteenista antamista suosituksista: [2,3]

- Eurooppa-neuvosto suosittelee, että kaikki jäsenmaat noudattaisivat yhteisiä kriteereitä sen suhteen, milloin testaamista ja muita toimenpiteitä tulee harkita. Suomi on hyväksynyt tämän suosituksen. Kriteerit perustuvat ilmaantuvuuteen, positiivisten testitulosten osuuteen sekä tehtyjen testien määrään suhteessa asukaslukuun. Neuvosto toteaa erityisesti, että kaikki jäsenvaltiot ovat sopineet, että mitkään toimenpiteet eivät koske ECDC:n eri riskitason maita kuvaavaan karttaan vihreällä merkittyjä maita.[4] Lakiehdotuksen vaatimukset taudin testaamisesta lähtömaan epidemiatilanteesta riippumatta eivät ole tämän suosituksen mukaisia.
- Eurooppa-neuvosto toteaa myös, että rajaseuduilla asuvat ihmiset tulee rajata tiettyjen rajoitusten ulkopuolelle. Jos he ylittävät rajan säännöllisesti, esimerkiksi perhesyistä tai työn takia, heidän ei tule joutua karanteeniin, ja heiltä vaadittavan testaamistiheyden tulee olla kohtuullinen. Jos epidemiologinen tilanne on samankaltainen rajan

[1] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/guidelines-covid-19-testing-and-quarantine-air-travellers
[2] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/common-approach-travel-measures-eu_en
[3] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Guidance-for-COVID-19-quarantine-and-testing-for%20travellers.pdf
[4] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement

molemmin puolin, testauta ei tule vaatia. Ahvenanmaan erityistä asemaa rajaseutuna ei ole otettu huomioon lakiehdotuksessa.

- ECDC korostaa, että tämän tyyppisiä toimenpiteitä on harkittava sellaisten uusien virusmuunnosten aiheuttamien tartuntojen maahantulon tai maahan paluun estämiseksi, joita maassa ei vielä ole, ja että tämä on merkittävästi vähemmän tärkeää uusien muunnosten jo vakiinnuttua. Nyt useimmat huolestuttavat muunnokset ovat jo Suomessa, ja myös Suomessa voi syntyä uusia muunnoksia. Tarkoituksenmukaisempi strategia olisi uusien kohdennettujen testivaatimusten tai suositusten käyttöönotto, jos jossain tietyssä maassa havaitaan uusi ja huolestuttava virusmuunnos.

Lakiehdotuksen myötä monet joutuvat vähintään yhteen koronatestiin Ahvenanmaalla, koska he saavuttavat lakiehdotuksen rokotusvaatimuksen aikaistaan kesän 2021 jälkeen. Henkilöt, joita ei lääketieteellisistä tai henkilökohtaisista syistä rokoteta, joutuvat testattaviksi matkustamisen yhteydessä lain koko voimassaolon ajan, koska lakiehdotus ei mahdollista poikkeuksia, jos henkilö voi esittää todistuksen siitä, että rokottaminen ei sovellu hänelle. Vaarana on siten, että lakiehdotus johtaa terveydenhuollon ylikuormittumiseen ilman, että sillä on merkittävää vaikutusta taudin leviämisen ehkäisemiseen. Toisaalta Ahvenanmaalla tehtävien koronatestien määrä voi kasvaa roimasti, toisaalta ehdotetut aikarajat tarkoittavat sitä, että terveydenhuollon on varmistettava, että sillä on viikon jokaisena päivänä riittävästi kapasiteettia uusien maahantulijoiden vastaanottamiseksi.
Kaiken kaikkiaan lakiehdotus tarkoittaa sitä, että henkilö, joka ei tosiasiassa lainkaan ole ollut vaarassa saada tartuntaa, on silti velvollinen käymään koronatestissä, ja että hänet voidaan tuomita sakkoihin, jos hän laiminlyö testausvelvoitteen. Jos testitulos on väärä positiivinen tulos, henkilön vapaus voidaan riistää perusteettomasti eristyksen tai karanteenin muodossa. Tämä ei kokonaisuutena katsoen voi olla sopusoinnussa Suomen perustuslain 7 §:n tai hoidon etiikan periaatteiden kanssa.

Jos sellainen testivaatimus otetaan käyttöön, jonka laiminlyönnillä voi olla rikosoikeudellisia seuraamuksia ja jos lakiehdotus maakunnan hallituksen kehotuksesta huolimatta toteutetaan, maakunnan hallitus edellyttää, että testit on tarjottava asianosaisille maksutta ja että valtion on vastattava niiden kustannuksista.

Tällä hetkellä myöskään Ahvenanmaan poliisiviranomaisella ei ole virka-aputehtäviin sitoutumiseen tai testaamisen määräaikoja noudattamattomien henkilöiden aktiiviseen etsimiseen tarvittavia resursseja. Poliisiviranomainen tarvitsee lisää resursseja selviytyäkseen tulevista virka-aputehtävistä. Lisäksi mainittakoon, että ennen jokaista poliisin virkaan nimittämistä on tehtävä turvallisuusselvitys, jonka tekee Suojelupoliisi, ja jonka valmistuminen kestää yleensä kuukaudesta kuuteen viikkoon. Nykyisen ehdotuksen aikataulu aiheuttaa siis suuria käytännön haasteita.

Ehdotetun tehtävän odotettavissa oleva työtaakka ja nopea voimaantulo eivät anna Ahvenanmaan poliisiviranomaiselle mahdollisuutta valmistautua suunnitelmallisesti sille

määrättäviin uusiin tehtäviin. Uudet tehtävät astuvat voimaan niin pian, että Ahvenanmaan poliisiviranomainen joutuu alkuvaiheessa pyytämään Poliisihallitukselta poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (56/2020) 6 §:n mukaista virka-apua. Aikataulu ja tehtävien laajuus johtavat myös siihen, että sisäministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisessä kustannusten jaossa on tarpeen noudattaa asetuksen 2 §:ää, jotta Ahvenanmaan poliisiviranomaisella olisi mahdollisuus tehtävien suorittamiseen.

Jotta Ahvenanmaan satamat ja lentokenttä voitaisiin kattaa koordinoidusti ja prosessitaloudellisesti, olisi toivottavaa, että viranomaisten välistä työnjakoa pohdittaisiin poliisin, tullin ja rajavartioston johtoryhmässä, ja että Ahvenanmaan poliisiviranomainen saisi mahdollisuuden osallistua tähän koordinointiin.

Lopuksi

Koska lakiehdotus voi johtaa siihen, että ihmisiä voidaan käännyttää tai heidän vapautensa voidaan riistää perusteettomasti tai ilman välttämättömiä syitä, jos heidät määrätään eristykseen tai karanteeniin virheellisen positiivisen testituloksen perusteella, on kyseenalaista, onko lakiehdotus Suomen perustuslain 7 §:n ja terveydenhuollon eettisten periaatteiden mukainen. Lakiehdotuksessa ei myöskään ole säännöksiä siitä, miten testaus voidaan yhdistää karanteeniin. Koska testaus on tietyille henkilöille pakollista, sitä ei voi korvata karanteenilla. Sen sijaan testauksen yhdistämisen karanteeniin pitäisi olla mahdollista. Jos henkilö on itämisajan karanteenissa, testaamisen hyöty tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta on hyvin pieni. Jos henkilö keskeyttää karanteenin kolmen vuorokauden kuluttua riskialueelta saapumisen jälkeen, on sen sijaan vaarana, että asianomainen henkilö on viruksen kantaja ja voi tartuttaa muita. On paljon tarkoituksenmukaisempaa ja turvallisempaa sekä huomattavasti vähemmän resursseja vaativaa suositella esimerkiksi seitsemän päivän karanteenia riskialueilta saapumisen jälkeen kuin ryhtyä kaikkien pakolliseen testaamiseen. Ahvenanmaa on syyskuusta 2020 alkaen suositellut seitsemän päivän vapaaehtoista karanteenia, rajoilla ei ole tehty testejä ja vapaaehtoisia testejä on tehty vain tietyille maahantulijaryhmille. Tällä strategialla epidemiatilanne on ollut hoidettavissa. Maakunnan hallitus katsoo, että tämän mallin tulisi jatkua samoin poikkeuksin, jotka nyt koskevat Ahvenanmaata siten, että testausta ja karanteenia koskevia suosituksia voidaan sopeuttaa edelleen sellaiseen skenaarioon, jossa rajaesteet poistetaan, ja asianomaisten lähtömaiden vallitsevaan epidemiologiseen tilanteeseen. Mallilla on myös seuraavia selviä etuja:

- se vastaa paremmin Suomen hyväksymän ”vihreitä passeja” ja ”vihreitä maita” koskevan EU-sääntelyn tavoitetta Euroopan ja EU:n vapaan liikkuvuuden turvallisesta avaamisesta,
- se täyttää YK:n lasten oikeuksien sopimuksen vaatimukset ja mahdollistaa lakisääteisen tapaamisoikeuden toteutumisen siten, että lapsen etu, ei taloudelliset voimavarat, määrittää sen, ketkä lapset ja huoltajat voivat matkustaa rajojen yli siten, että lasten tapaamisoikeudesta ei tule luokkakysymys,

- se ottaa huomioon Ahvenanmaan erityisaseman rajaseutuna, jossa on tarpeen säilyttää perhesiteet ja sosiaaliset suhteet, mahdollistaa ulkomailla opiskelevien matkustaminen kotiin ja rajat ylittävä työmatkaliikenne ilman lisäkuluja, ja
- se on kohtuullisempi tartuntataudin ehkäisemisen kannalta ja sillä on vähemmän kielteisiä vaikutuksia Ahvenanmaan julkiseen talouteen.

Lopuksi maakunnan hallitus haluaa painottaa, että lakiehdotuksen systemaattiseen toimeenpanoon liittyy käytännöllisiä ja resursseja koskevia ongelmia Ahvenanmaalla, jossa on kolme kansainvälistä satamaa ja yksi lentokenttä. Ahvenanmaan poliisiviranomaisella ei myöskään ole tarkistusjärjestelmää eikä henkilöstöresursseja henkilötietojen käsittelyä ja Ahvenanmaalle saapuvien henkilöiden seuraamista ja mahdolliseen rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamista varten, mikäli he eivät noudata sääntelyä. Maakunnan hallitus korostaa myös, että jos lakiehdotus toteutetaan, valtakunnan on vastattava sen kaikista kustannuksista, mukaan lukien testauskustannukset, koska näiden tehtävien ei ole ajateltu sisältyvän itsehallinnon rahoitukseen. Jos henkilöt itse joutuvat maksamaan matkustamiseen vaadittavasta testaamisesta ja todistusten hankkimisesta aiheutuvat kulut, vain sellaiset henkilöt, joilla on varaa, täysin rokotetut henkilöt tai sellaiset henkilöt, jotka ovat hankkineet todistuksen sairastetusta covid-19-taudista viimeisen 6 kuukauden aikana, voivat tästä lähtien matkustaa rajojen yli. 14–15-vuotiaat lapset kärsisivät rajoituksista eniten, koska heille ei edes tarjota rokotetta Suomen ja monien muiden maiden voimassa olevien rokotusjärjestysten mukaan. Sen välttämättömyys, että sääntelyn ja henkilökohtaisen vapauden ja vapaan liikkuvuuden rajoitusten ehdotetaan olevan voimassa 31.5.2022 saakka, voidaan kyseenalaistaa erityisesti siksi, että Suomen ja muun Euroopan väestön rokotuskattavuus paranee nopeasti.

Maaneuvos Veronica Thörnroos

Ministeri Annette Holmberg-Jansson

TIEDOKSI Ahvenanmaan maakuntapäivät, Itsehallintopoliittinen lautakunta, info@lagtinget.ax
Ahvenanmaan asioista vastaava ministeri Anna-Maja Henriksson, anna-maja.henriksson@om.fi
Kansanedustaja Mats Löfström, mats.lofstrom@eduskunta.fi
Valtioneuvoston kanslia, kirjaamo@vnk.fi
Heidi Kaila, Valtioneuvoston kanslia, heidi.kaila@vnk.fi
Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö, janina.groop-bondestam@om.fi
Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö, viveca.arrhenius@stm.fi
Anne Kumpula, sosiaali- ja terveysministeriö, anne.kumpula@stm.fi
Maija Neva, sosiaali- ja terveysministeriö, maija.neva@stm.fi
Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö, liisa.katajamaki@stm.fi
Ålands hälso- och sjukvård, info@ahs.ax
Ahvenanmaan poliisiviranomainen, registratur.aland@polisen.ax
Kim Westman, Ahvenanmaan merivartioaseman asemapäällikkö, kim.westman@raja.fi
Eva Enges, Maarianhaminan tulli, eva.enges@tulli.fi

Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Brevnr
UTLÅTANDE	94 S3
Ärendenr	Datum
ÅLR 2021/4460	1.6.2021

Hänvisning
VN/12442/2021

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

Social- och hälsovårdsministeriet
PB 33
FIN-00023 STATSRÅDET

kirjaamo@stm.fi

Ärende

Utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och temporär ändring av 44 kap. 2 § i strafflagen

Landskapsregeringen har 28.5.2021 kl. 16:54 mottagit en begäran om utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet angående utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016) (nedan ”smittskyddslagen”) och temporär ändring av 44 kap. 2 § i strafflagen (FFS 39/1889). Social- och hälsovårdsministeriet begär svar senast tisdagen 1.6.2021. Landskapsregeringen noterar att social- och hälsovårdsministeriets begäran om utlåtande publicerades på finska 25.5.2021 med svarstid till 31.5.2021. Landskapsregeringen betonar att diskrepansen vad gäller tiden att inkomma med utlåtanden beroende på om mottagaren haft tillgång till propositionen på finska eller svenska inte är acceptabel.

Konsekvenser för det åländska samhället och ekonomin

Åland är en gränsregion som är beroende av utbytet och trafiken med närregionerna. Landskapsregeringen har tidigare i utlåtanden lyft upp transportbehovet till och från Åland samt sjöfartens betydelse för det åländska samhället och ekonomin. För att trygga transportbehovet, möjliggöra arbetspendling, möjliggöra resor av familjeskäl samt trygga tillgången till personal inom näringslivet men främst hälso- och sjukvården på Åland krävs transporter och passagerartrafik direkt till och från Sverige samt övriga Finland. Sjöfartens betydelse för den åländska ekonomin belyses även genom att Ålands BNP enligt prognos sjönk med cirka 15 % under 2020 och att arbetslösheten på Åland steg från 3,5 % till 9,5 % som medeltal under 2020. Enligt de senaste arbetslöshetsuppgifterna i april 2021 är arbetslösheten 8,5 % (ifall sysselsättningsåtgärder exkluderas är arbetslösheten cirka 11 %).

Särskilt utsatta branscher har varit mer turismberoende branscher som transportsektorn samt hotell- och restaurang. Turismens omsättning minskade 2020 preliminärt med i genomsnitt 40 % från 2019. Inresandet till Åland 2020 minskade med drygt två tredjedelar från 2019. Sammantaget har covid-19-epidemin drabbat det åländska samhället som helhet hårt och vad gäller landskapet Åland presenterade landskapsregeringen nyligen i bokslutet för 2020 ett totalt underskott om 49,9 miljoner euro. Ifall inte restriktioner för åtminstone pendlingstrafiken samt familjers och släktingars resor mot Sverige avvecklas snarast kommer detta få betydande konsekvenser för det åländska samhället då anställningar av behövlig sommarpersonal samt andra förberedelser inför den viktiga turistsäsongen inte kan göras.

Resandet mellan Finland och Sverige riskerar att förbli väldigt lågt om den som reser ska bekosta covid-19 tester själv, vilket kommer drabba rederinäringen och det åländska samhället väldigt hårt. Dessutom medför lagförslaget kostnader för berörda arbetspendlare över gränserna under flera månaders tid. Ur ett jämlikhetsperspektiv är det även problematiskt att resenären ska bekosta covid-19 testen själv eftersom utlandsresandet riskerar att bli en klassfråga där de som har råd kan resa hur de vill.

Enligt lagförslaget är det personer födda 2008 eller tidigare som omfattas av kravet på intyg vid inresa och covid-19 test vid och efter ankomst. Det finns därför barn i flera åldersgrupper som omfattas av lagförslaget men som i de flesta länder inte ingår i vaccinationsordningarna. De kan således inte uppvisa vaccinationsintyg och måste därför testas inför eller vid ankomst samt 3-5 dagar efter ankomst. Konsekvenserna för till exempel barn som utövar umgängesrätt mellan Sverige och Åland, för barnfamiljer som reser till Åland och barns idrottsverksamhet över landgränserna är mycket bekymmersamma. Landskapsregeringen anser att lagförslaget inte tillräckligt beaktar konsekvenserna för barn och lagförslagets förenlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter kan i detta sammanhang ifrågasättas.

Kontroll av intyg vid ankomst

Landskapsregeringen delar bedömningen att inresande som är fullt vaccinerade eller har haft covid-19 inom sex månader utgör en mycket liten risk för smittspridning på Åland. Landskapsregeringen delar också Institutet för hälsa och välfärds (THL) och europeiska hälsomyndigheten ECDC:s bedömning att karantän i kombination med strategiskt riktad testning kan minska risken att personer som reser från riskområden och inte är vaccinerade eller haft covid-19 orsakar smittspridning på Åland. Däremot bedömer landskapsregeringen att det inte är ändamålsenlighet eller proportionerligt att införa krav på intyg i kombination med testkrav för vissa under en ettårsperiod utan att beakta vare sig epidemisituationen i avreselandet eller andra smittskyddsåtgärder, som rekommendation om karantän efter inresa från riskområde.

Landskapsregeringen konstaterar att en långsiktig systematisk kontroll av intyg vid ankomst till Åland från utlandet för alla inresande är ogenomförbart och oproportionerligt. Landskapsregeringen noterar att lagförslaget möjliggör stickprovskontroller av intyg vid ankomst och att covid-19 test kan ske vid annan plats än vid gränsövergångsstället, om ett covid-19 test vid ankomst behöver tas.

Stickprovskontroller är möjliga att genomföra på Åland. Detta är emellertid en pragmatisk lösning som har potentiella negativa effekter. Om en person inte har nödvändiga intyg vid ankomsten till Finland och detta inte upptäcks genom stickprovskontroll förutsätts det att personen på eget initiativ deltar i de obligatoriska covid-19 testen efter ankomsten. Incitamentet för en person som inte på eget initiativ har fullgjort skyldigheten att senare testa sig om symtom uppstår är sannolikt låg eftersom kontakt med vården kan innebära att lagbrottet upptäcks och beivras.

Systemet är inte heller likvärdigt för alla utlänningar och icke folkbokförda i Finland om stickprovskontroller används. Då är det slumpen som avgör om du kommer in i Finland och för tillfället finns inte kontrollsystem eller uppföljningssystem för de som ska testas efter inresa i landet.

Covid-19 tester vid och efter ankomst

I bakgrunden till lagförslaget skrivs att obligatoriska hälsokontroller har införts vid samtliga gränsövergångar i landet. Detta stämmer inte, landskapsregeringen har inte fattat beslut om obligatoriska hälsokontroller på Åland med stöd av 16 § i smittskydds-lagen. Det sägs också att det inte finns några data i Finland gällande följsamhet till rekommenderad frivillig karantän och det stämmer inte heller. På Åland har detta analyserats dels i samband med smittspårning, dels i en forskningsstudie där frågor ställts om i vilken utsträckning befolkningen har följt rekommendationer. Slutsatsen på Åland är att de allra flesta har följt landskapsregeringens karantänrekommendationer. Detta har redovisats till både Institutet för hälsa och välfärd (THL) och social- och hälsovårds-ministeriet i samband med tidigare utlåtanden i fråga om hälsosäkerhet vid gränserna. Det är därför anmärkningsvärt att erfarenheterna på Åland inte har beaktats i det nya lagförslaget. I detaljmotiven till lagen redovisas THL:s analys av värdet av tester innan och efter ankomst. THL bedömer bland annat att om en person som anländer till Finland undviker nära kontakt genom att följa karantänrekommendationer så ger kombinationen av ett test innan och ett test efter inresa begränsad ytterligare smittskyddseffekt. Landskapsregeringen delar denna bedömning.

Landskapsregeringen är kritisk mot att lagförslaget inte beaktar vare sig karantän-rekommendationer efter inresa eller hur väl inresande undviker kontakt med andra personer. Lagförslaget tar inte heller hänsyn till epidemiläget i avreselandet/området. Lagförslaget avviker således på flera punkter från den etablerade praxisen vad gäller

karantänrekommendationer efter inresa och tillämpningen av bestämmelserna om obligatoriska hälsokontroller, karantän och isolering i 16, 60 och 63 §§ i smittskyddslagen.

Att inte ta hänsyn till epidemiläget i avreselandet är omotiverat från ett smittskydds-perspektiv och kan orsaka mer skada än nytta. Vid testning av symtomfria personer som rest från ett lågincidensområde kommer en mycket stor andel av personer som testas positivt vara falskt positiva, vilket även ECDC rapporterat.[1] Detta gäller såväl utlänningar som testas innan resa (med konsekvensen att de inte får resa trots att det skulle vara säkert) som stadigvarande boende i Finland (som i onödan isoleras och kontaktspåras). Det är anmärkningsvärt att konsekvenserna av testernas låga tillförlitlighet vid screening av symtomfria personer inte beaktats i lagförslaget. Detta speciellt då ett falskt positivt svar kan leda till en frihetsberövning i form av isolering/smittskyddskarantän och därmed en ogrundad inskränkning mot den personliga friheten enligt 7 § Finlands grundlag (FFS 731/1999).

Landskapsregeringen konstaterar att lagförslaget på flera punkter avviker från Europeiska rådets och ECDCs rekommendationer om testning och karantän för personer som reser över EUs inre gräns: [2,3]

- Europeiska rådet rekommenderar att samtliga medlemsländer följer gemensamma kriterier för när testning och andra åtgärder ska övervägas. Denna rekommendation har Finland godkänt. Kriterierna är baserade på incidens, andel positiva testresultat samt antal test per capita. Rådet noterar specifikt att samtliga medlemsstater kommit överens om att inga åtgärder ska gälla länder som är gröna på ECDC karta där länder klassificeras i olika risknivåer.[4] Lagförslagets krav på testning oavsett epidemi-situationen i avreseland är inte i linje med denna rekommendation.
- Europeiska rådet slår fast att människor som bor i gränsregioner bör också undantas från vissa av restriktionerna. Om de regelbundet korsar gränsen, till exempel av familje- eller arbetsskäl, bör de inte behöva genomgå karantän och frekvensen av de test som krävs bör vara proportionerlig. Om den epidemiologiska situationen på båda sidor om gränsen är likartad, bör inget testkrav införas. Ålands särskilda ställning som gränsregion har inte beaktats i lagförslaget.

[1] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/guidelines-covid-19-testing-and-quarantine-air-travellers
[2] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/common-approach-travel-measures-eu_en
[3] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Guidance-for-COVID-19-quarantine-and-testing-for%20travellers.pdf
[4] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement

- ECDC poängterar att denna typ av åtgärd ska övervägas för att hindra (åter)införsel av smitta av nya virusvarianter som inte redan finns i landet och att det är betydligt mindre relevanta när nya varianter redan etablerats. Nu finns de flesta bekymmersamma varianterna redan i Finland och det kan uppstå nya varianter även i Finland. En mer ändamålsenlig strategi skulle vara att införa nya riktade testkrav eller rekommendationer om en ny bekymmersam virusvariant identifieras i ett specifikt land.

Lagförslaget innebär att många personer måste ta minst ett covid-19 test på Åland eftersom de inte kommer uppnå lagförslagets vaccinationskrav förrän tidigast efter sommaren 2021. Personer som av medicinska eller personliga skäl inte vaccineras kommer att behöva testas vid resa under hela perioden lagen gäller, då lagförslaget inte ger möjlighet till undantag genom att visa ett intyg på att vaccinering är olämplig. Lagförslaget riskerar därmed att överbelasta hälso- och sjukvården utan att ge någon signifikant smittskyddseffekt. Dels riskerar antalet covid-19 test öka kraftigt på Åland och dels innebär de föreslagna tidsgränserna att hälso- och sjukvården måste säkerställa att det alla dagar i veckan finns tillräcklig kapacitet för att kunna ta emot nya inresande. Sammantaget innebär lagförslaget att en person som de facto inte har någon som helst risk att ha smittats ändå är skyldig att testa sig och att personen vid underlåtelse att delta i ett sådant test riskerar att kunna dömas till böter. Om ett testresultat är falskt positivt kan även en ogrundad frihetsberövning ske genom isolering/smittskyddskarantän. Detta som helhet kan inte vara förenligt med vare sig 7 § i Finlands grundlag eller vårdetiska principer.

I det fall ett testkrav införs som vid underlåtenhet kan föranleda straffrättsliga konsekvenser förutsätter landskapsregeringen, i det fall förslaget mot landskapsregeringens inrådan ändå skulle genomföras, att testen i så fall ska tillhandahållas de berörda utan kostnad och att staten ska stå för kostnaderna.

I dagens läge har inte heller Ålands polismyndighet resurser för att åta sig handräckningsuppgifterna eller aktivt söka personer som inte följer tidsfristerna för testning. För att klara av de förväntade handräckningsuppgifterna behöver myndigheten mera resurser än de tillgängliga. Ytterligare bör påpekas att varje polisanställning föregås av en säkerhetsutredning som görs av skyddspolisen och brukar ta från en månad till sex veckor. Med nuvarande förslags tidsram uppstår således större praktiska utmaningar.

Den förslagna uppgiftens förväntade arbetsbörda och snabba ibruktagande ger inte Ålands polismyndighet möjlighet att planlagt förbereda sig på uppgifterna som kommer att åläggas myndigheten. De nya uppgifterna träder i kraft så snabbt att Ålands polismyndighet initialt kommer behöva begära handräckning av polisstyrelsen i enlighet med 6 § i republikens presidents förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland (FFS 56/2020) för att sköta uppgifterna. Tidsramen och uppgifternas omfattning leder även till

att kostnadsfördelningen mellan inrikesministeriet och Ålands landskapsregering behöver regleras i enlighet med 2 § i förordningen, ifall Ålands polismyndighet ska ha möjlighet att förverkliga uppgifterna.

För att Ålands hamnar och flygfält på ett koordinerat och processekonomiskt sätt kan täckas är det önskvärt att arbetsfördelningen mellan olika handräkningsmyndigheter lyfts upp i PTG:s ledningsgrupp (Polisen-Tullen-Gränsbevakningen) och att Ålands polismyndighet ges möjlighet att delta i den koordineringen.

Avslutning

Utgående från risken att personer i och med lagförslaget utan grund eller nödvändiga skäl kan avvisas eller frihetsberövas genom isolering/smittskyddskarantän vid falskt positiva testsvar ifrågasätts lagförslaget förenlighet med 7 § i Finlands grundlag och vårdetiska principer. I lagförslaget saknas även reglering hur testning kan kombineras med karantän. Eftersom testning för vissa är obligatoriskt kan det inte ersättas med karantän. Däremot borde det gå att kombinera testning med karantän. Om en person är i karantän under inkubationstiden tillför testning en mycket liten extra smittskyddseffekt. Om en person avbryter karantän tre dygn efter inresa från ett riskområde finns det däremot en kvarvarande risk att personen i fråga är en smittbärare som kan smitta andra. Det är mer ändamålsenligt och säkert samt betydligt mindre resurskrävande att rekommendera karantän i till exempel sju dagar för inresande från riskområden än att införa generell och obligatorisk testning. Åland har sedan september 2020 rekommenderat frivillig karantän i sju dagar, ingen testning vid gränserna och endast frivillig testning för vissa kategorier av inresande. Epidemisituationen har med denna strategi varit hanterbar. Landskapsregeringen anser att denna modell bör fortsätta med samma undantag som nu gäller på Åland, där rekommendation om testning och karantän kan anpassas ytterligare till ett scenario där gränshinder tas bort samt till den rådande epidemiologiska situationen i berörda avreseländer. Modellen har även följande klara fördelar:

- den motsvarar bättre målsättningen vad gäller EU-regleringen som Finland godkänt rörande ”gröna pass” och ”gröna länder” som går ut på att öppna upp Europa och den fria rörligheten inom gemenskapen på ett säkert sätt;
- uppfyller kraven enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och lagstadgad umgängesrätt möjliggörs där barnens bästa och inte ekonomiska resurser avgör vilka barn och vårdnadshavare som har möjlighet att resa över gränserna så att barns umgängesrätt inte blir en klassfråga;
- beaktar Ålands särskilda ställning som gränsregion där det är nödvändigt att bibehålla familjeband och sociala relationer, möjliggöra för studerande i utlandet att resa hem och arbetspendling över gränserna utan extra kostnader; och
- är mer proportionerligt ur smittskyddssynpunkt och har mindre negativa effekter för den åländska samhällsekonomin.

Avslutningsvis vill landskapsregeringen poängtera att det finns praktiska och resursmässiga svårigheter att systematiskt verkställa lagförslaget på Åland med tre internationella hamnar och ett flygfält. Det finns inte heller kontrollsystem för att hantera personuppgifter eller personella resurser vid Ålands polismyndighet på plats för att följa upp de personer som anländer till Åland och eventuellt lagföra personer som inte följer regleringen. Ålands landskapsregering poängterar också att om lagförslaget genomförs ska riket stå för samtliga kostnader inklusive kostnader för de test som måste göras eftersom dessa uppgifter inte är tänkta att ingå i finansieringen av självstyrelsen. Om personer själva ska bekosta testning och införskaffande av intyg i syfte att resa medför detta även att enbart personer som har råd, fullt vaccinerade personer eller personer som införskaffat intyg över genomgången covid-19 de senaste 6 månaderna framöver kan resa över gränserna. Barn i åldersgrupperna 14-15 år drabbas hårdast då dessa inte ens erbjuds vaccin enligt gällande vaccinationsordning i Finland eller i många andra länder. Att regleringen och begränsningarna av den personliga friheten och den fria rörligheten föreslås gälla ända fram tills 31.5.2022 kan ifrågasättas ur nödvändighetssynpunkt speciellt med tanke på att vaccineringsgraden hos befolkningen i Finland och i övriga Europa snabbt ökar.

Lantråd Veronica Thörnroos

Minister Annette Holmberg-Jansson

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden, info@lagtinget.ax
Ålandsminister Anna-Maja Henriksson, anna-maja.henriksson@om.fi
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@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
Maija Neva, Social- och hälsovårdsministeriet, maija.neva@stm.fi
Liisa Katajamäki Social- och hälsovårdsministeriet, liisa.katajamaki@stm.fi
Ålands hälso- och sjukvård, info@ahs.ax
Ålands polismyndighet, registratur.aland@polisen.ax
Kim Westman, stationschef vid Ålands sjöbevakningsstation, kim.westman@raja.fi
Eva Enges, Mariehamns tull, eva.enges@tulli.fi