

Protokoll fört vid pleniföredragning

Social- och miljöavdelningen
Hälsa- och sjukvårdsbyrån, S3

Närvarande

VT - HJ - AHJ - AH - AR - CW

Frånvarande

TE - FK

Justerat

Omedelbart

Ordförande

Lantråd

Veronica Thörnroos

Föredragande

Minister

Annette Holmberg-Jansson

Protokollförare

Avdelningschef

Bengt Michelsson

.....

.....

.....

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 23

Utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar samt om temporär ändring av 2 kap. 9 § i polislagen.

ÅLR 2020/7168

104 S3

Landskapsregeringen beslöt att skicka utlåtande enligt **bilaga S320P20** till social- och hälsovårdsministeriet om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar samt om temporär ändring av 2 kap. 9 § i polislagen.



Dokumentnamn	Nr	Sidnr
UTLÅTANDE	104 S3	1 (8)

Datum	Dnr
1.10.2020	ÅLR 2020/7168

Social- och hälsovårdsministeriet
Pb 33
FIN-00023 STATSRÅDET

kirjaamo@stm.fi

Hänvisning
VN/15739/2020 och STM83:00/2020

Kontaktperson
Bengt Michelsson, telefon +358 18 25260
bengt.michelsson@regeringen.ax

Ärende
**UTLÅTANDE OM REGERINGENS PROPOSITION
TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAGAR
OM ÄNDRING OCH TEMPORÄR ÄNDRING AV
LAGEN OM SMITTSAMMA SJUKDOMAR SAMT
OM TEMPORÄR ÄNDRING AV 2 KAP. 9 § I
POLISLAGEN**

Till Ålands landskapsregering ankom 16.9.2020 en begäran om utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet om regeringens utkast till proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016) samt om temporär ändring av 2 kap. 9 § i polislagen (FFS 872/2011).

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 § självstyrelselagen ska skrivelser och andra handlingar som utväxlas mellan landskapsmyndigheterna och statens myndigheter avfattas på svenska. Landskapsregeringen noterar att regeringens proposition inte till alla 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.

Lagstiftningsbehörighet

Regeringens proposition berör områden som hör till Ålands och till Finlands lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen (1991:71) för Åland. Enligt 18 § 12 och 13 punkterna i självstyrelselagen har Åland

lagstiftningsbehörighet för socialvård samt för hälso- och sjukvård, med de undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 punkterna. Enligt 18 § 14 punkten har Åland lagstiftningsbehörighet för undervisning, läroavtal, kultur, idrott, ungdomsarbete; arkiv-, biblioteks- och museiväsendet med de undantag som stadgas i 27 § 39 punkten och enligt 18 § 11 punkten i fråga om fornminnen, skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och föremål i landskapet.

Enligt 18 § 21 punkten har Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken. Finland har lagstiftningsbehörighet för handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten enligt 27 § 13 punkten och luftfart enligt 27 § 14 punkten.

Åland har lagstiftningsbehörighet för näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten med beaktande av vad som stadgas i bland annat 27 § 29 punkten. Finland har lagstiftningsbehörighet för smittsamma sjukdomar hos människor enligt 27 § 29 punkten. Åland har förvaltningsbehörigheten för smittsamma sjukdomar hos människor enligt 30 § 9 punkten.

Till Ålands lagstiftningsbehörighet hör följdriktigt även hälsoskyddslagstiftningen och livsmedelslagstiftningen.

Lagförslagets förenlighet med självstyrelselagen

Landskapsregeringen konstaterar att förändringen av lagen om smittsamma sjukdomar (FFS 1227/2016) (nedan ”smittskyddslagen”) innebär reglering av många rättsområden som hör till Ålands lagstiftningsbehörighet och går utöver det som var avsett då självstyrelselagen antogs. De åtgärder som nu föreslås var inte avsedda att regleras inom ramen för den lagstiftningsbehörighet Finland har i fråga om smittskydd. Enligt 69 § i självstyrelselagen för Åland kan lagen inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, inte heller kan avvikelser från den göras på något annat sätt. Enligt landskapsregeringens bedömning krävs därför lagtingets bifall för att lagförslaget i alla delar ska bli gällande på Åland. Det har i detta sammanhang saknats en dialog med landskapsregeringen om förslagets förhållande till självstyrelselagen. I propositionen saknas en konsekvensbedömning och en motivering kring proportionaliteten och behovet av de föreslagna begränsningarna som genom smittskyddslagen träder in på rättsområden som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet. Till dessa delar måste landskapsregeringen och berörda ministerier komma fram till en gemensam lösning.

Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland gäller därtill att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur som 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 som fattas med stöd av smittskyddslagen ska fattas av landskapsregeringen för att vara gällande på Åland. Därmed kan till exempel inte förslaget 9 a § 4 mom. och 58 f § inkludera Åland, då beslutsfattandet på Åland hör till landskapets behörighet. Det kan trots detta uppstå särskilda problemställningar i tillämpningen som behöver redas ut, i det fall Finland går vidare med att även på Åland försöka lagstifta i de frågor som nu ingår i förslaget till proposition, särskilt med beaktande av att de beslut som fattas inverkar på den personliga friheten och kan bli föremål för domstolsprövningar. Lagförslagen måste även i praktiken kunna verkställas på Åland, vilket landskapsregeringen utgående från skillnaderna i strukturerna mellan Åland och Finland uppfattar som förenat med svårigheter.

Ändamålsenlighet och förenlighet med grundlagen

Landskapsregeringen vill i sammanhanget uppmärksamma att propositionens avsnitt om lagförslaget förenlighet med grundlagen inte har översatts till svenska och landskapsregeringen därför inte kunnat bilda sig en uppfattning över gjord beskrivning och analys.

I de föreslagna bestämmelserna beaktas i synnerhet de forskningsrön som i nuläget är tillgängliga om spridningen av covid-19-epidemin och Institutet för hälsa och välfärds rekommendationer. Inget empiriskt underlag lämnas för att ändrad lagstiftning skulle minska smittspridning, jämfört med rekommendationer, anvisningar och egna beslut som fattats av berörda aktörer. Forskningsrönen som redovisas handlar om effekter på smittspridning av hygienåtgärder och fysiskt avstånd men inte om värdet av tvingande åtgärder eller förbud för att åstadkomma detta.

Erfarenheterna under pandemin på Åland visar att det är i de flesta aktörers eget intresse att säkerställa att verksamheter kan fortgå på ett säkert sätt. Det finns risk för att de aktörer som hittills visat innovationskraft och egenmakt genom dessa lagändringar i stället kommer vänta på detaljinstruktioner, godkännande av planer och inspektioner för att få bekräftat att aktören följer lagen. Lagreglering skulle därför kunna minska aktörernas egna initiativ och innovationskraft. Landskapsregeringen ifrågasätter även att myndigheter i detalj har den kunskap som krävs för att reglera olika verksamheter.

Om de föreslagna temporära ändringarna hade varit i kraft i mars-april 2020, då epidemiläget motsvarade det som nu definierats som ”spridningsfas”, hade många verksamheter stängts helt, till stor skada och tveksam nytta. Om lagen revideras på det föreslagna sättet finns risk att akuta kraftfulla smittskyddsåtgärder på samhällsnivå kommer leda till en oproportionerligt stor risk för ett långsiktigt hot mot hälsa och liv. Därtill ökar förslagen avsevärt myndigheternas byråkrati.

De föreslagna smittskyddsåtgärderna måste vara behövliga, motiveras och omfattas av syftet med lagen (dvs att förebygga smittsamma sjukdomar och spridningen av dem). Enligt betänkande ShUB 24/2016 rd ska bekämpningsarbetet genomföras som en del av social- och hälsovården och i enlighet med den lagstiftning som reglerar anordnandet

och genomförandet av social- och hälsovården. Bestämmelserna i 9 a § åsidosätter den lagstiftning som reglerar anordnandet och genomförandet av social- och hälsovården. Landskapsregeringen frågar sig om inte regleringar av denna typ bör finnas i lagstiftning som gäller under undantagsförhållanden med hänvisning till grundlagsenligheten. På Åland anordnar både kommuner och landskapsmyndigheter social- och hälsovården i enlighet med behörighetsfördelningen i självstyrelselagen och landskapslagar vilket enligt landskapsregeringens bedömning kan göra förslaget oförenligt med den kommunala självstyrelsen. Även en konsekvensbedömning och en motivering kring hur lagförslagen praktiskt ska kunna verkställas på Åland där social- och hälsovården är uppbyggd på ett annat sätt än i Finland saknas.

Landskapsregeringen ifrågasätter med beaktande av det materiella innehållet i propositionen om förslaget är förenligt med grundlagens bestämmelser gällande de grundläggande fri- och rättigheterna eftersom de begränsningar som införs är tveksamma i proportion till de ingrepp i den personliga friheten som de ger upphov till. Detta gäller speciellt begränsningarna inom persontrafik och för näringsverksamhet med tanke på näringsfriheten som regleras i 18 § Finlands grundlag (FFS 731/1999) och begränsningarna för kommunerna på Åland inom socialvården, barnomsorg och skola i förhållande till den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen som till form och innehåll är annorlunda på Åland.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

I det fall lagförslaget antas att även gälla Åland måste kostnadsansvaret regleras genom ett avtal mellan parterna.

Landskapsregeringen lämnar i övrigt följande utlåtande om innehållet i propositionen:

Kommentarer som gäller ändring av social- och hälsovårdens verksamhet (9a § och 79 §)

Landskapsregeringen frågar sig om inte regleringar av denna typ bör hållas kvar i särskild lagstiftning som gäller under undantagsförhållanden med hänvisning till grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Som ovan framförts är det landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag som på Åland sköter de uppgifter som ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland. Det innebär att på Åland är det landskapsregeringen som fattar de beslut som enligt 9 a § 4 mom. ankommer på social- och hälsovårdsministeriet.

Lagförslaget har inte tagit i beaktande att hälso- och sjukvården organiseras annorlunda på Åland jämfört med Finland. Enligt landskapslagen (2011:114) om hälso- och sjukvård är det landskapsmyndigheten Ålands hälso- och sjukvård som ansvarar för den offentliga hälso- och sjukvården på Åland. Det medför att det till exempel är oklart om bestämmelserna i 9 a § 1 mom. 4 och 5 punkten är förenliga med bestämmelserna om kommunalt självstyre.

Till skillnad från Finland deltar ytterst få privata producenter av socialvård i produktionen av socialservice på Åland. Det är därför svårt att motivera skyldigheten för privata producenterna på Åland i enlighet med 9 a §. I praxis skulle de inte utgöra en betydande andel i att trygga socialvårdstjänster i situationer när socialvårdens funktionsduglighet är försvagad på ett sätt som väsentligt äventyrar tillgången till tjänster.

Det är oklart vad som avses med ”övriga socialtjänster” i 9 a § 1 mom. 4 punkten. Är det kommunal socialservice enligt 14 § i socialvårdslagen (FFS 1301/2014) som avses?

Den föreslagna regleringen i 79 § om statens deltagande i särskilda kostnader beaktar inte Åland.

Kommentarer om åtgärder för att förhindra spridning av coronavirussjukdomen i näringsverksamhet och annan verksamhet (58 c §, 58 d §, 58 g § och bilagan samt 58 h § 1 mom.)

Landskapsregeringen bedömer att lagförslaget inte är tillräckligt tydligt gällande vilka verksamheter som omfattas av åtgärderna vilket kommer skapa stor osäkerhet för både enskilda och myndigheter.

Detaljmotiveringen är motsägelsefull vad gäller vilka kundutrymmen som omfattas av bestämmelsen. Sid. 17, stycke 2 meningen: *“Lagens syfte är att begränsa och förebygga smittrisk i situationer när flera personer som till exempel hör till familjekretsen samlas och har relativt nära kontakt sinsemellan, vilket ökar risken för smitta”*. Sid. 17, stycke 2 meningarna: *”De föreslagna bestämmelserna är parallella med eventuella specialbestämmelser som i övrigt gäller en bestämd verksamhetsform. Till exempel i social- och hälsovården samt i utbildningen och småbarnspedagogiken finns väldigt detaljerade bestämmelser om krav på och förutsättningar för verksamheten, för att garantera klienternas och patienternas säkerhet.”* Jämför detta med föreslagen 58 c § mom. 6: *“Vad som i denna paragraf föreskrivs om näringsverksamhet tillämpas också på utrymmen som används i annan verksamhet än näringsverksamhet och som är avsedda för dem som deltar i verksamheten och på verksamheten i dem, dock inte på verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet, religionssamfundets religionsutövning eller utövning av offentlig makt. Vad som föreskrivs i denna paragraf tillämpas inte heller på läroanstalternas verksamhet eller småbarnspedagogisk verksamhet.”*

Ytterligare tolkningssvårigheter finns vad gäller definitionen av kundutrymmen och samma klientkrets. Sid. 17, stycke 2: *”Sådana utrymmen hos en näringsidkare betraktas därför inte som kundutrymmen, i vilka vissa personer vistas stadigvarande, såsom till exempel utrymmen hos privata serviceproducenter som tillhandahåller socialservice. Sådana utrymmen används kontinuerligt av samma klientkrets.”*

I utkastet är beskrivningen av begreppet *“utövning av offentlig makt”* inte klagörande utan stycket saknar informationsvärde.

Definitionen av begreppet närkontakt i den föreslagna 58 d § 2 mom. 1 punkten är oklar och riskerar att orsaka problem vid tillämpningen av bestämmelsen om den inte förtydligas. Är avsikten att det för både vistelse ansikte mot ansikte och vistelse i samma utrymme ska gälla ett krav på mindre än två meters avstånd i minst 15 minuter? Om så är fallet blir följdfrågan om vistelse ansikte mot ansikte ens bör nämnas, det täcks redan in i begreppet vistelse i samma utrymme. Om avsikten är att vistelse ansikte mot ansikte inte förutsätter ett avstånd på mindre än två meter i mer än 15 minuter kan det vara tydligare att dela upp alternativen i fler punkter.

Det kan vara bättre att undvika att sätta exakta gränsvärden för respektive bestämmelse (incidensen av bekräftade smittfall inom sjukvårdsdistriktets område under 14 dagar överstiger [X] per 100 000 invånare) eftersom det i varje epidemiskede bör handla om en kombination av åtgärder och värdet av olika åtgärder varierar beroende på lokala förutsättningar. Dessutom motsvarar inte den lokala incidensen nödvändigtvis det lokala smittläget, till exempel då huvuddelen av fallen har smittats utanför området.

Kommentarer om åtgärder som gäller persontrafik (58 c §, 58 e § och 58 f § samt 58 h § 2 mom.)

Som ovan framförts är det landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag som på Åland sköter de uppgifter som ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland. Det innebär att på Åland är det landskapsregeringen som fattar de beslut som enligt 58 f § ankommer på Trafik- och kommunikationsverket.

Utformningen av bestämmelsen i 58 h § 2 mom. om att en leverantör av transport- eller trafik tjänster ska foga den skriftliga planen till den plan som avses i 18, 58, 66 och 129 § i lagen om transportservice (FFS 320/2017) måste ta i beaktande att det är landskapsregeringen och inte Trafik- och kommunikationsverket som fattar besluten på Åland och att landskapsregeringens tillsynsuppgifter i praktiken går att genomföra.

Kommentarer till bestämmelserna om karantän, isolering och anvisningar (57 §, 60 §, 63 §, 67 §, 68 § och 69 §)

Betydelsen av sociala kontakter blir extra viktig under tiden i karantän och isolering och bör noteras i detaljmotiveringen till 69 §. Även rätten för personer som befinner sig i terminalvård att träffa närstående borde beaktas.

Kommentarer till bestämmelserna om tillsyn, polisens rätt till information och handräckning (59 a-59 c §, 88 a §, 89 § samt ändring av polislagen)

Som ovan framförts är det landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag som på Åland sköter de uppgifter som ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland. Det innebär att på Åland är det landskapsregeringen som sköter de uppgifter som ankommer på Transport- och kommunikationsverket enligt 59 a-59 c §.

Landskapsregeringen noterar att det krav som föreslås i 59 a § 3 mom. om att kommuner, regionförvaltningsverk och Transport- och kommunikationsverket ska samarbeta i samband med tillsynsverksamheten förutsätter kommunikation på svenska i enlighet med 38 § i självstyrelselagen för Åland.

Landskapsregeringen konstaterar att bestämmelsen i 59 b § 4 mom. om att kommunala hälsoskydds- och livsmedelsmyndigheter får genomföra en inspektion i samband med tillsynen enligt hälsoskyddslagen och livsmedelslagen inte är förenlig med lagstiftningen på Åland. I detaljmotiveringen sägs att *“eftersom det finns många tillsynsobjekt och regionförvaltningsverkens och Transport- och kommunikationsverkets möjligheter att företa inspektioner är begränsade, bör inspektionsverksamheten sannolikt i betydande grad baseras på kommunernas inspektioner. Bland de nuvarande kommunala myndigheterna bedöms det som det mest naturligt att den kommunala hälsoskyddsmyndigheten företar sådana inspektioner.”* Denna målsättning och reglering är inte möjlig på Åland då myndigheten Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet som ansvarar för hälsoskydds- och livsmedelsinspektioner inte i landskapslag eller genom denna reglering påförs dessa uppgifter. Landskapsregeringen kommer därmed att vara behörig myndighet med alla de konsekvenser det innebär ifråga om ökad byråkrati och krav på resurser.

Landskapsregeringen bedömer att bestämmelserna i 59 c § 6 mom. som föreskriver om polisens befogenhet att förhindra, avbryta eller avsluta en offentlig tillställning eller allmän sammankomst även gäller Ålands polismyndighet genom republikens presidents förordning om polisförvaltning på Åland (FFS 56/2020).

Landskapsregeringen noterar att det för den föreslagna regleringen i 89 § om handräckning bör säkerställas att landskapsregeringen omfattas av bestämmelsen så att de statliga myndigheter som nämns i 1 mom. i praktiken kan ge handräckning på begäran av landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslag.

Kommentarer till andra paragrafer (3 §, 24 §, 91 § och 92 §)

Detaljmotiveringen är otydlig vad som egentligen avses med att etablerad praxis för bestämmelser om överlåtande av uppgifter ändras i 24 § 2 mom.

Avslutande kommentarer

Landskapsregeringen konstaterar att förslaget till proposition innehåller många oklara frågor i förhållande till Åland och självstyrelsen som måste redas ut i samarbete mellan berörda ministerier och landskapsregeringen. Till denna del uppmanas berörda ministerier omgående ta kontakt med landskapsregeringen för att i samarbete utreda frågorna närmare. Före en fortsatt behandling av ärendet förutsätter dock landskapsregeringen att propositionen i sin helhet tillställs landskapsregeringen på svenska i enlighet med 38 § i självstyrelselagen. Detta är ytterst viktigt med tanke

på den bristande kontakten hittills i ärendet och för att undvika att frågan hanteras som en behörighetstvist enligt 60 § 2 mom. i självstyrelselagen.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Minister

Annette Holmberg-Jansson

FÖR KÄNNEDOM

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
Jeanette Pajunen, Ålands hälso- och sjukvård,
jeanette.pajunen@ahs.ax