

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det till lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice fogas nya bestämmelser om vissa åtgärder för att försöka förhindra spridningen av covid-19-epidemin i Finland.

I lagen om smittsamma sjukdomar ska det enligt förslaget föreskrivas om behörigheten för Institutet för hälsa och välfärd att fatta beslut om att en person som anländer till Finland vid inresan ska medföra ett tidigast 72 timmar tidigare utfärdat intyg över negativt testresultat för covid-19-sjukdomen eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen genomgått en laboratoriebekräftad covid-19-sjukdom men tillfrisknat. Av Institutet för hälsa och välfärds beslut ska det framgå vilka länder eller områden inom länderna som omfattas av det krav som gäller personer som anländer till Finland. I lagen om smittsamma sjukdomar föreslås det också närmare bestämmelser om de förfaranden som gäller personer som inte har det intyg som krävs och personer som är befriade från skyldigheten att medföra intyget. Dessutom görs det möjligt att avstå från att försätta en person i karantän och från att kräva ett andra test, om personen har för avsikt att vistas i Finland i högst 72 timmar och har med sig ett intyg över negativt testresultat.

Vid gränskontrollen ska ett intyg eller en utredning visas upp för gränskontrollmyndigheten. Även den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar föreslås övervaka att personen har med sig ovannämnda handlingar.

Enligt förslaget ska Transport- och kommunikationsverket i lagen om transportservice ges i uppgift att meddela beslut genom vilka sådana leverantörer av transporttjänster som går i trafik till Finland från ett land eller område som anges i Institutet för hälsa och välfärds beslut åläggs att bistå med att till passagerare förmedla information om inresan. Informationen ska gälla kravet för passagerare att före ankomsten till Finland skaffa intyg över negativt testresultat eller läkarintyg över genomgången sjukdom. Leverantören av transporttjänster ska i rimlig utsträckning se till att passagerarna får informationen. Transport- och kommunikationsverket ska övervaka att beslutet iakttas.

Dessutom föreslås det att det till vardera lagen fogas en preciserande bestämmelse om verkställbarheten av de beslut som myndigheten har fattat.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2020 och gälla till utgången av 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	15
4 Förslagen och deras konsekvenser	15
4.1 De viktigaste förslagen	15
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	16
5 Alternativa handlingsvägar	23
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	23
5.2 Europeiska unionen	24
5.3 Internationella organisationer	25
6 Remissvar	26
7 Specialmotivering	29
8 Ikraftträdande	35
9 Verkställighet och uppföljning	35
10 Förhållande till andra propositioner	36
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	37
LAGFÖRSLAG	45
1. Lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar	45
2. Lag om temporär ändring av lagen om transportservice	48

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Vid sina förhandlingar i juni 2020 behandlade statsminister Sanna Marins regering hur de åtgärder som epidemiläget härnäst kräver ska kunna genomföras genom att utveckla den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden.

Regeringen konstaterade då att de befogenheter enligt beredskapslagen som tagits i bruk i samband med covid-19-epidemin och som gällde till och med den 30 juni 2020 baserade sig på bedömningen att befogenheterna var nödvändiga för att skydda befolkningen mot följderna av pandemin och för att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i exceptionella situationer. Målsättningen har varit att särskilt säkerställa att social- och hälsovården och kapaciteten inom intensivvården räcker till i en krissituation.

Med stöd av sin hybridstrategi (verksamhetsmodellen testa, spåra, isolera och behandla) konstaterade regeringen också att det fortfarande finns en risk för spridning och upptrappning av covid-19-epidemin. Den epidemiologiska lägesbilden tyder för närvarande på att sjukdomsläget och i synnerhet social- och hälsovårdens tillräcklighet och intensivvårdens kapacitet inte längre efter den 30 juni 2020 nödvändigtvis kräver att åtgärder vidtas med stöd av befogenheter enligt beredskapslagen. Innan det fattas något beslut i frågan behöver man dock följa upp effekterna av att restriktionerna avvecklas och försäkra sig om grunderna för beslutet. Risken för att covid-19-epidemin trappas upp på nytt finns ändå fortfarande. Därför bereder sig regeringen på de åtgärder som situationen kräver genom att utveckla den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden. Om situationen så kräver är det också möjligt att på nytt ta i bruk befogenheter enligt beredskapslagen.

Under förberedelserna inför regeringens förhandlingar i juni 2020 lade kommunikationsministeriet i samarbete med de andra ministerierna fram förslag på mer permanenta lagstiftningsändringar som stöd vid beredskapen inför en ny pandemivåg.

Covid-19-epidemin håller inte på att avta i Europa. Enligt bedömningar från Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar och Institutet för hälsa och välfärd ökar antalet smittfall igen, och de exceptionella omständigheterna fortsätter. I många länder är det fråga om den så kallade andra vågen av epidemin.

I Finland har incidensen av nya smittfall hållits på en låg nivå jämfört med många andra länder, även om antalet smittfall har ökat något under den senaste tiden. I Finland har det uppskattats att ungefär hälften av de nya fallen av coronavirussmitta kommer från utlandet. Det finns inga exakta uppgifter om antalet fall som kommit via Schengenområdet, men uppskattningsvis har mest smitta kommit från grannländerna. Det har dock bedömts att i synnerhet finska medborgare och i Finland varaktigt bosatta utlänningar som återvänder från utlandet för smittan med sig. De omfattas inte av Finlands inresebegränsningar.

Med stöd av vad som anförts ovan har regeringen vidtagit mångsidiga åtgärder, och denna regeringsproposition är en av dem.

1.2 Beredning

Denna proposition har beretts vid kommunikationsministeriet i samarbete med justitieministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Gränsbevakningsväsendet och Transport- och kommunikationsverket. Dessutom har Institutet för hälsa och välfärd deltagit som sakkunnig i beredningen av propositionen.

Propositionen och dess innehåll har behandlats i covid-19-samordningsgruppen den 8, 17 och 22 september 2020. Dessutom har frågan behandlats vid ett diskussionsmöte i riksdagen den 2 september 2020.

Utkastet till regeringsproposition har varit ute på remiss på webbplatsen utlåtande.fi mellan den 7 och 14 september 2020 och hos landskapet Åland mellan den 11 och 18 september 2020.

På grund av propositionens brådskande natur blev man tvungen att avvika från de normala anvisningarna om remiss och hörande i samband med lagberedning.

En sammanfattning av de yttranden som lämnats finns i Statsrådets projektportal ([LVM055:00/2020](#)).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Allmänt om sjukdomen covid-19

Coronaviruset SARS-CoV-2 orsakar sjukdomen covid-19, som är en ny infektion hos människan, vilket innebär att befolkningen inte har den specifika immunologiska resistens som tidigare infektioner medför.

Sjukdomen har spridit sig över hela världen, och Världshälsoorganisationen (WHO) har konstaterat att viruset har orsakat en pandemi.

Det har ännu inte utvecklats något effektivt och säkert vaccin mot SARS-CoV-2 och inte heller något läkemedel mot covid-19. Det pågår ändå ett omfattande utvecklingsarbete över hela världen. Virus smittar lätt och ger hos en ganska liten del av befolkningen upphov till en mycket allvarlig sjukdomsbild som i värsta fall kan leda till döden. Risken för dödsfall stiger kraftigt med åldern, så att risken är högst för dem som fyllt 70 år. Hos personer under 40 år är risken för dödsfall låg, och hos många är sjukdomsbilden lindrig eller nästan symtomfri. Hos friska barn och unga är dödsfall mycket sällsynta.

Eftersom det inte finns immunitet mot SARS-CoV-2 bland befolkningen sedan tidigare, kan sjukdomen få stor spridning bland befolkningen och orsaka en epidemi där en stor del av befolkningen smittas. När väldigt många personer insjuknar på kort tid, kan situationen, trots att det är bara en liten andel som blir allvarligt sjuka, leda till hög belastning inom hälso- och sjukvården och i värsta fall till överbelastning. Under en omfattande epidemi kan det dessutom bli svårare att skydda högriskgrupper mot smitta.

I en situation där incidensen av covid-19 i Finland är betydligt lägre än i andra länder kan utlandsresor öka sjukdomens spridning i Finland och förvärra epidemiläget. Strävan är att genom en ändring av lagen om smittsamma sjukdomar minska denna risk.

Inresa i det rådande smittläget

Sedan början av mars 2020 har inresa i landet begränsats genom exceptionella reserestriktioner för att förhindra spridningen av covid-19-epidemin. Restriktionerna har övervakats genom tillfälligt återinförda gränskontroller vid de inre gränserna. Med hänsyn till Schengenreglerna och rörelsefriheten inom Europeiska unionen kan begränsningarna dock inte förlängas länge till.

Vid inresa får alla passagerare för närvarande anvisningar, där alla som lider av symtom som kan tyda på covid-19-infektion anvisas att uppsöka hälsorådgivningsstället vid inresestationen.

Det rekommenderas att finska medborgare och utlänningar som är varaktigt bosatta i Finland självmant håller sig i karantän i enlighet med gällande rekommendationer från Institutet för hälsa och välfärd, och det ges anvisningar om skyddsåtgärder under färden till inkvarteringsstället. Detsamma gäller de passagerare som kommer från gränser till EU-medlemsstater eller stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (*EU/EES-stater*) eller från yttre gränser och som har ett intyg över negativt testresultat.

Passagerare som kommer från gränser till EU/EES-stater eller från yttre gränser och som saknar intyg över ett test som gjorts på förhand hänvisas till hälsorådgivningsstället vid inresestationen, där de får anvisningar om att självmant hålla sig i karantän och söka sig till testning eller där de behöriga smittskyddsmyndigheterna kan förordna dem att genomgå en hälsokontroll. Vid kontrollen kan det tas ett test för screening av covid-19-infektion. Det kan bestämmas att hälsokontrollen är obligatorisk. Passagerare kan också genom beslut av den behöriga smittskyddsmyndigheten försättas i karantän i enlighet med de gällande anvisningarna från Institutet för hälsa och välfärd. I detta sammanhang ges passageraren anvisningar om karantän.

De behöriga smittskyddsmyndigheterna kan också utifrån sin egen bedömning eller den bedömning Institutet för hälsa och välfärd har gjort hänvisa en del av passagerarna eller alla passagerare till en hälsokontroll, vid vilken det tas test eller prov för screening av covid-19-infektion. Det kan bestämmas att hälsokontrollen är obligatorisk. Passagerare kan också genom beslut av den behöriga smittskyddsmyndigheten försättas i karantän i enlighet med de gällande anvisningarna från Institutet för hälsa och välfärd. I detta sammanhang ges passageraren anvisningar om karantän.

Avvikelser från ovan beskrivna förfaranden kan göras för att säkerställa funktioner som är av avgörande betydelse för försörjningsberedskapen eller för att säkerställa näringslivets verksamhet i enlighet med arbets- och näringsministerns anvisningar.

Statsrådets principbeslut av den 11 september 2020

Enbart förhandstestning leder enligt en bedömning från Institutet för hälsa och välfärd till att risken för gränsöverskridande smitta minskar med endast 10–15 procent. Hälsosäkerheten förutsätter att personer som anländer från högriskländer försätts i karantän enligt lagen om smittsamma sjukdomar, och att karantänen avslutas först efter ett andra test eller efter dubbel testning i Finland i enlighet med statsrådets principbeslut av den 11 september 2020. På detta sätt kan man uppnå en effektivitet på över 90 procent när det gäller att förebygga smitta, vilket är det primära målet med hybridstrategin.

I statsrådets principbeslut av den 11 september 2020 konstateras i punkt 3 *Nytt koncept i gränstrafiken som är baserat på testning* följande:

”För att ersätta gränskontrollerna vid de inre gränserna och för att säkerställa hälsosäkerheten vid de yttre gränserna anser regeringen det nödvändigt att i gränstrafiken införa ett koncept som utgår från den nationella hybridstrategin och som bygger på testning. Det är tänkt att detta koncept ska ersätta kontrollerna vid de inre gränserna med hälsosäkerhetsåtgärder utan att dess mera försämra sjukdomsläget i Finland. Enligt förslaget ska det av personer som kommer till Finland från länder eller regioner med högre incidens, fränsett vissa undantagsgrupper, krävas intyg över ett negativt covid-19-test som är mindre än 72 timmar gammalt vid ankomsten till landet. De som kommer till Finland kan försättas i karantän i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar. En karantän kan avslutas om ett nytt test som tas tidigast 72 timmar från inresan är negativt. Nytt test och karantän krävs inte för en vistelse i landet som är kortare än 72 timmar.

Statsrådet fastställer bedömningskriterier för länder och regioner med högre incidens och för sådana undantagsgrupper för vilka inresa från länder med högre incidens kan tillåtas utan intyg över ett negativt test och karantän. Som länder och regioner med högre incidens betraktas de vars incidens under de föregående 14 dagarna överstiger 25 per 100 000 invånare.

Institutet för hälsa och välfärd ser en gång i veckan över hur länder och regioner placerar sig i kategorierna för lägre eller högre incidens. Inrikesministeriet föredrar incidensförteckningen och ändringar i den vid statsrådets allmänna sammanträde för beslut.

Finska medborgare och personer som är varaktigt bosatta i Finland ska inte avkrävas intyg över testning när de återvänder till Finland. Kommer de från länder med högre incidens hänvisas de till testning i Finland.

Ett koncept som är baserat på testning underlättar turistbranschens verksamhet och gör det möjligt att häva reserestriktioner som gäller för tredjeländer. Det nya konceptet som är baserat på förhandstest möjliggör resor utan karantän från såväl EU- och Schengenländerna som från länderna på EU:s gröna lista, inklusive charter- och gruppresor, också då incidensen överstiger 25/100 000/14 dagar, om resan varar i högst 72 timmar. Om resan räcker längre än 72 timmar ska resenären låta sig testas på nytt.

Trots ovan konstaterade gränsvärde ska det vara möjligt med pendling och annat dagligt umgänge i gränssamfunden utan testintyg och karantän, vid den nordliga landgränsen och i färje- och flygtrafiken på Estland och Sverige när det regionala sjukdomsläget i stort sett motsvarar varandra. När det gäller andra resenärer ska hälsomyndigheterna göra riktade kontroller och testningar utifrån en riskbedömning.

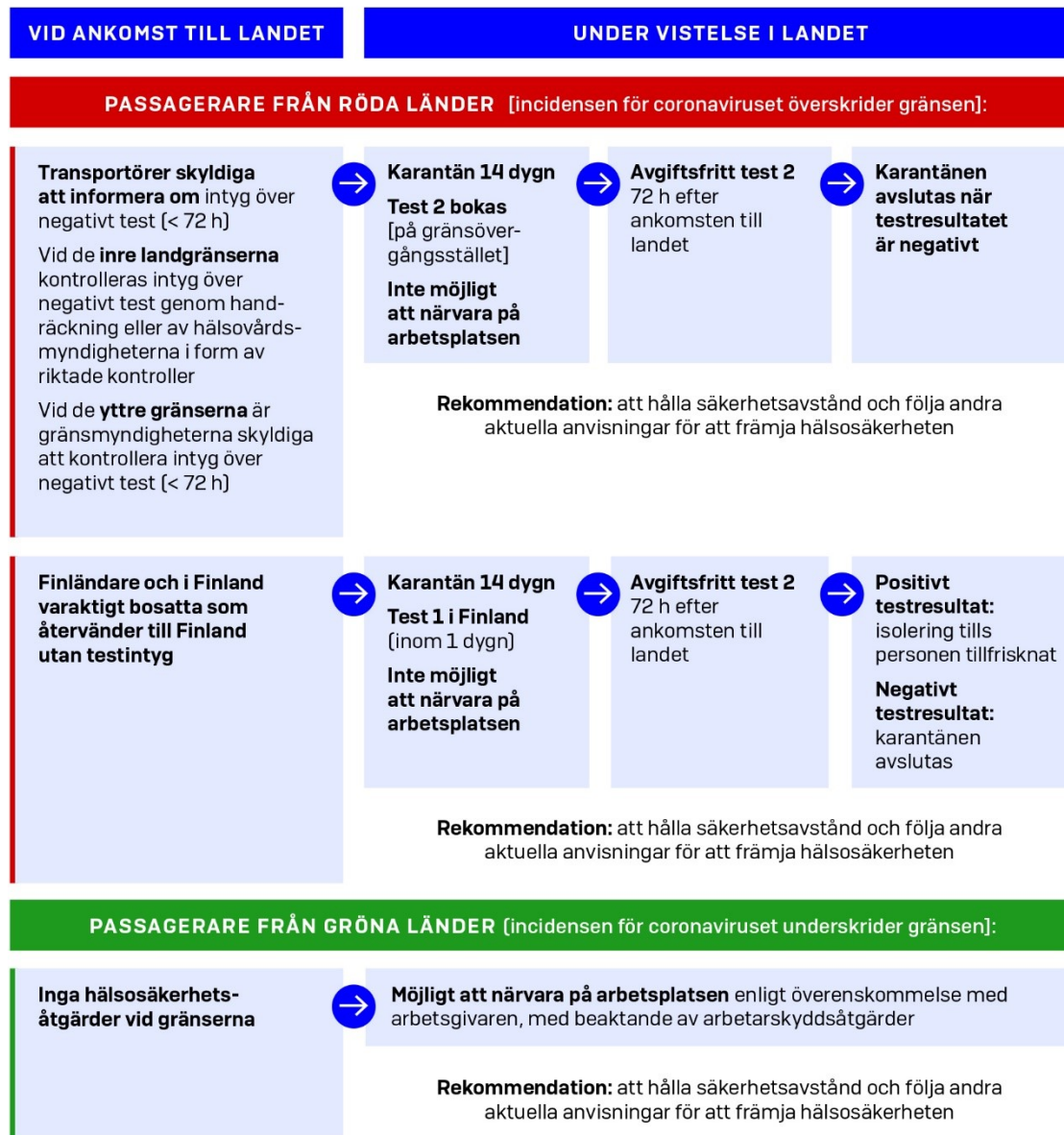
Inresa och vistelse i Finland för specialgrupper, exempelvis företrädare för kultur, sport eller näringslivet, kan med avvikelse från de villkor som det nya konceptet eller övergångsmodellen ställer godkännas, när det är motiverat med inresa för sådana personer eller grupper. Det kan gälla uppgifter som är nödvändiga särskilt för att trygga återhämtningen, ny tillväxt eller verksamhetsbetingelserna på lång sikt inom en bransch. En arbetsgivare eller annan aktör som bjuder in en person eller grupp till Finland ska för dem lägga fram sin egen åtgärdsplan för hälsosäkerheten med iakttagande av de nationella anvisningarna, eventuellt i samråd med den lokala myndigheten för smittsamma sjukdomar. Behovet av och förutsättningarna för specialgruppers inresa ska framöver behandlas under samordning av Gränsbevakningsväsendet. Avsikten är att bestämmelser om beslutsfattandet och dess förutsättningar ska utfärdas och de närmare förutsättningarna kommer att preciseras i samband med den fortsatta beredningen.

Införandet av det redogjorda konceptet med två testningar kräver skyndsamt ändringar i lagstiftningen, bland annat ändring av lagen om transportservice, utökad och omfördelad testningsverksamhet samt andra åtgärder som säkerställer hälsosäkerheten vid inresa. Alla kostnader som hänför sig till detta koncept och till en utökad testningskapacitet ska täckas fullt ut.

Regeringen kommer att lämna en proposition till riksdagen där det föreslås att nya bestämmelser om kontroll av negativt testresultat för en smittsam sjukdom och om uppvisande av intyg fogas till lagen om transportservice. Ett förhandstest ska vara en förutsättning för inresa från länder med högre incidens så snart den relevanta lagändringen har trätt i kraft, och i fråga om andra fasens test ska modellen tas i bruk senast den 23 november 2020.

Länk till statsrådets principbeslut av den 11 september 2020: <https://valtioneuvosto.fi/paatoset/paatos?decisionId=0900908f806d932a>

HÄLSOSÄKERHETSÅTGÄRDER I GRÄNSTRAFIKEN



Folkhälsan som villkor för inresa och som grund för avvisning och nekad inresa

Bestämmelser om villkoren för inresa finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och i utlänningslagen (301/2004), enligt vilka ett av villkoren för att en utlänning ska få komma till Finland är att han eller hon inte äventyrar folkhälsan. Äventyrande av folkhälsan är enligt

den ovannämnda lagstiftningen en grund för nekad inresa och avvisning. I den föreslagna 16 a § i lagen om smittsamma sjukdomar fastställs det hur det ska säkerställas att en utlänning som kommer till landet under covid-19-pandemin inte äventyrar folkhälsan innan ett eventuellt vaccin har tagits i bruk i Finland.

Bestämmelser om inresevillkor för tredjelandsmedborgare för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en period på 180 dagar finns i kodexen om Schengengränserna. Enligt artikel 6 e i kodexen om Schengengränserna är ett villkor för inresa att tredjelandsmedborgaren inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser, särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella dataregister som syftar till att neka inresa av samma skäl.

Bestämmelser om villkoren för inresa för andra persongrupper finns i utlänningslagen. Enligt 11 § 5 punkten i den lagen krävs det av en utlänning som kommer till Finland att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser.

Bestämmelser om avvisning och nekad inresa finns i 9 kap. i utlänningslagen. Enligt 142 § i utlänningslagen avses med nekad inresa att en tredjelandsmedborgares inresa hindras vid en yttre gräns på det sätt som föreskrivs i artikel 13 i kodexen om Schengengränserna (numera artikel 14). Enligt artikel 14 ska en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 6.1 och inte tillhör de kategorier av personer som anges i artikel 6.5 nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Detta ska inte påverka tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om rätt till asyl och internationellt skydd eller utfärdandet av viseringar för längre vistelse.

Med avvisning avses enligt 142 § i utlänningslagen

- 1) att en unionsmedborgares och en därmed jämförbar persons eller en familjemedlems inresa hindras vid en yttre gräns, om familjemedlemmen omfattas av rätten till fri rörlighet inom unionen,
- 2) att en tredjelandsmedborgares inresa hindras vid en yttre gräns, när han eller hon anländer till landet med ett uppehållstillstånd som gäller i mer än tre månader och han eller hon anländer första gången till landet under uppehållstillståndets giltighetstid,
- 3) att en tredjelandsmedborgares inresa hindras vid en yttre gräns, när han eller hon anländer till landet med uppehållstillstånd till en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller nationell visering som ger personen rätt att vistas i Schengenområdet i mer än tre månader och han eller hon inte har meddelats inreseförbud till Finland, eller
- 4) att en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd avlägsnas ur landet, om han eller hon efter inresan inte har beviljats uppehållstillstånd eller om uppehållstillståndshandling inte har utfärdats för honom eller henne eller uppehållsrätten inte har registrerats efter inresan på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen.

Bestämmelser om avvisningsgrunder finns i 148 § i utlänningslagen. Enligt 148 § 1 punkten får en utlänning avvisas, om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 § 1 mom.

Bestämmelser om vistelse i fråga om EU-medborgare och därmed jämförbara personer finns i 10 kap. i utlänningslagen. Enligt 156 a § i utlänningslagen får unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet begränsas av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Medborgare i EU-medlemsstater och deras familjemedlemmar får med stöd av 176 § i utlänningslagen avvisas bl.a. om de inte uppfyller villkoren för inresa enligt 156 a §.

Beslut om gränskontroll

Enligt artikel 22 i kodexen om Schengengränserna får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Enligt förordningen får en medlemsstat i vissa fall tillfälligt återinföra gränskontroll vid sina inre gränser.

Enligt artikel 25 i kodexen om Schengengränserna får en medlemsstat, om ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaten föreligger, exceptionellt återinföra gränskontroll vid gränsen under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna får totalt sett endast gälla i högst sex månader. Om en medlemsstat planerar att återinföra gränskontroll vid sina inre gränser, ska den på förhand lämna övriga medlemsstater och kommissionen de uppgifter som anges i förordningen.

Enligt artikel 28 i kodexen om Schengengränserna får en medlemsstat, om ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaten kräver att omedelbara åtgärder vidtas, i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna under en begränsad period på högst tio dagar. Den medlemsstat som tillämpar artikeln ska meddela övriga medlemsstater och kommissionen och lämna uppgifter om bl.a. skälen för att använda det förfarande som fastställs i artikeln. Så snart som kommissionen har mottagit meddelandet får den samråda med de övriga medlemsstaterna. Om hotet kvarstår får gränskontrollen förlängas för upp till 20 dagar åt gången, för en period på totalt högst två månader, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.4. I artikel 25.4 fastställs den totala period under vilken ett beslut enligt artikel 25 får gälla (sex månader).

När en medlemsstat meddelar om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, ska den i enlighet med artikel 27 också lämna uppgifter om omfattningen av återinförandet med angivande av vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller samt namnen på de godkända gränsövergångsställena.

Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet. Europeiska kommissionen ansåg i mars 2020 att hotet mot den inre säkerheten i denna situation inbegriper också folkhälsan (C (2020) 1753 final).

Statsrådet fattade med stöd av 15 § i gränsbevakningslagen (578/2005) den 17 mars 2020 ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna den 19 mars–13 april 2020 på grund av åtgärder som krävs för att bekämpa det allvarliga hotet mot Finlands inre säkerhet som följer av utbrottet av covid-19-epidemin, som orsakas av coronaviruset. Beslutet fattades i enlighet med artikel 25 i kodexen om Schengengränserna. Beslutets giltighetstid har förlängts nio gånger (den 24 mars 2020, den 7 april 2020, den 7 maj 2020, den 20 maj 2020, den 12 juni 2020, den 10 juli 2020, den 23 juli 2020, den 6 augusti 2020 och den 20 augusti 2020), i regel 30 dygn åt gången.

Statsrådet fattade den 11 september 2020 ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna den 19 september–18 oktober 2020 på grund av åtgärder som krävs för att

bekämpa det allvarliga hot mot Finlands inre säkerhet som följer av en andra våg av covid-19-epidemin.

Utöver besluten om gränskontroll vid de inre gränserna har statsrådet också begränsat trafiken vid Schengenområdets yttre gränser fr.o.m. den 19 mars 2020. Beslutet har ändrats och beslutets giltighetstid har förlängts genom beslut av den 24 mars 2020, den 7 april 2020, den 7 maj 2020, den 20 maj 2020, den 12 juni 2020, den 10 juli 2020, den 23 juli 2020, den 6 augusti 2020, den 20 augusti 2020, den 27 augusti 2020 och den 11 september 2020. Begränsningarna i trafiken över de yttre gränserna grundar sig på 16 § i gränsbevakningslagen, där det inte föreskrivs om hur länge begränsningarna högst får gälla. I enlighet med rådets ovannämnda rekommendationer bör reserestriktionerna vid de yttre gränserna avskaffas efter att medlemsstaterna har avskaffat kontrollerna vid de inre gränserna eller samtidigt som de avskaffas.

Bedömning av nuläget och gränsöverskridande trafik

Den gränsöverskridande trafiken till Finland sker landvägen (vägar och spårförbindelser), sjövägen och med flyg. Vid gränsövergångsställena vid de yttre gränserna säkerställs det att det finns förutsättningar för inresa. Inresevillkoren fastställs i utlänningslagen.

Lufttrafik

Artikel 14 i konventionen angående internationell civil luftfart (FördrS 11/1949), nedan *Chicagokonventionen*, innehåller bestämmelser om förhindrande av spridning av sjukdomar. I enlighet med artikeln förbinder sig varje konventionsstat att vidta effektiva åtgärder för att förhindra spridning genom luftfart av kolera, tyfus (epidemisk), smittkoppor, gula febern, pest och övriga smittsamma sjukdomar som konventionsstaterna vid ifrågavarande tidpunkt särskilt räknar upp. För detta ändamål ska konventionsstaterna samverka med de organ till vars ansvarsområde hör internationella bestämmelser om sanitära åtgärder i fråga om luftfart. Dylik samverkan får inte åsidosätta tillämpningen av någon sådan redan befintlig internationell konvention i ärendet, till vilken konventionsstaterna eventuellt anslutit sig.

Luftfartsavtalen innehåller i allmänhet inga uttryckliga artiklar om bekämpning av smittsamma sjukdomar.

Bestämmelser om dokument som krävs av passagerare i internationell lufttrafik och om inresa, klarering och förhindrande av spridning av sjukdomar finns i Chicagokonventionen. Enligt artikel 13 i konventionen ska de lagar och föreskrifter som i en konventionsstat gäller tillträde till eller avfärd från dess territorium av luftfartygs passagerare, personal eller gods, såsom ankomst, klarering, immigration, pass, tull och karantän, iaktas av eller beträffande passagerare, personal eller gods vid ankomst till eller avfärd från eller under uppehåll inom den statens territorium. I artikel 22 förbinder sig parterna dock att genomföra dessa formaliteter så enkelt och snabbt som möjligt för passagerarna: varje konventionsstat förbinder sig att genom utfärdande av särskilda bestämmelser eller på annat sätt vidta lämpliga åtgärder för att underlätta och påskynda lufttrafiken mellan konventionsstaternas territorier och för att särskilt vid tillämpning av lagar om immigration, karantän, förtullning och klarering förhindra onödiga dröjsmål i trafiken för luftfartyg, personal, passagerare och gods.

Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) har antagit standarder och rekommendationer också inom delområdet för smidigare trafik. Dessa gäller arrangemang och dokument som hänför sig till in- och utresa för luftfartyg, passagerare och frakt. I standarderna och rekommendationerna behandlas också krav på karantän och andra åtgärder för att skydda folkhälsan. Enligt standarderna

- ska konventionsstaterna i syfte att förhindra missbruk bistå lufttrafikföretagen vid bedömningen av de resedokument som passagerarna visar upp,
- ska varje konventionsstat tillsammans med flygplatsoperatören säkerställa upprätthållandet av allmänhetens hälsa och karantänarrangemangen på internationella flygplatser,
- ska konventionsstaterna följa relevanta regler i WHO:s internationella hälsoreglemente (2005),
- ska konventionsstaterna sörja för att klareringsåtgärderna i fråga om luftfartyg som anländer från en annan konventionsstat eller avgår till en annan konventionsstat vidtas utan onödigt dröjsmål,
- ska, när konventionsstaten överväger att införa hälsoåtgärder för att avvärja en särskild folkhälsorisk eller ett internationellt hot mot folkhälsan, utöver vad WHO har rekommenderat, också detta ske i enlighet med WHO:s internationella hälsoreglemente. I artikel 43 i reglementet föreskrivs det att konventionsstaten när den inför ytterligare hälsorelaterade åtgärder ska grunda sin bedömning på a) vetenskapliga principer, b) tillgängliga vetenskapliga bevis om att det föreligger en risk för människors hälsa eller, om sådan bevisning är otillräcklig, bl.a. tillgänglig information från WHO och andra internationella organisationer, samt c) särskild vägledning eller råd från WHO.

Sjöfart

De internationella sjöfartskonventionerna innehåller inga uttryckliga bestämmelser för att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Sjöfartskonventionerna fokuserar vanligen på frågor som gäller fartygens säkerhet och besättningens kompetens.

Inom sjöfarten kan hamnstaten utföra hamnstatskontroller (Port State Control) av fartyg och deras besättning. Rätten och skyldigheten att utföra hamnstatskontroller har fastställts av Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Också EU har lagstiftning om hamnstatskontroller. Dessutom är fartyget, på det sätt som föreskrivs i IMO:s konvention om underlättande av internationell sjöfart (FAL-konventionen) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/65/EU om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i medlemsstaterna och om upphävande av direktiv 2002/6/EG (*direktivet om rapporteringsformaliteter*), skyldigt att till hamnstatens myndighet lämna uppgifter om fartyget, bl.a. om passagerare, och göra en hälsodeklaration för sjöfolk (Maritime Health Declaration). Genom en hälsodeklaration för sjöfolk lämnar fartygets befälhavare ett meddelande om en smittsam sjukdom som eventuellt förekommer ombord på fartyget. Nationella bestämmelser om rapporteringsformaliteter finns i lagen om fartygstrafikservice (623/2005), enligt vilken dessa meddelanden ska lämnas till tullen med hjälp av systemet för hantering av information inom sjöfarten (Portnet) 24 timmar innan fartyget anlöper hamnen. Fartyg från hamnar utanför Schengenområdet och från sådana hamnar inom Schengenområdet vars inre gränskontroller har återinförts ska lämna in en passagerarförteckning via Portnet-systemet. I normala fall behöver passagerarförteckningar i den inre trafiken inom EU inte sändas till hamnstaten. Information om hälsodeklarationen för sjöfolk når också till Institutet för hälsa och välfärd.

Om det enligt hälsodeklarationen för sjöfolk förekommer en smittsam sjukdom på fartyget, kan den regionala smittskyddsläkaren innan fartyget anlöper hamnen eller genast därefter utreda situationen på fartyget. Ett fartyg kan inte försättas i karantän, utan endast personer. Fartygets befälhavare kan bestämma att en person ombord ska hållas avskild från övrig personal eller passagerare till dess att läkaren har gett sitt utlåtande.

När passagerarbegränsningarna infördes fortsatte passagerarfärjorna med fraktrafik och transporterade lastbilar med förare. Antalet passagerare var så litet att var och en kunde anvisas en egen hytt, och servicen på fartyget genomfördes så att förarna inte behövde möta andra personer.

Dessa åtgärder hävdades i maj, juni och juli, när resandet gradvis avreglerades. Begränsningarna gäller fortfarande i trafiken mellan Finland och Sverige.

Ro-ro-fartyg, som transporterar frakt och som kan ta ombord högst 12 passagerare, transporterar antingen lastbilar med förare eller bilpassagerare som alla har en hytt ombord.

Järnvägstrafik

Finland har en överenskommelse med Ryska federationen om internationell järnvägstrafik. Överenskommelsen om direkt internationell järnvägstrafik (FördrS 85/2016) trädde i kraft den 22 december 2016. Genom överenskommelsen regleras den bilaterala passagerar- och godstrafiken samt transittrafiken. Enligt artikel 6 i överenskommelsen ska transportföretaget ingå ett transportavtal med passageraren, om ingåendet av ett avtal inte hindras av bestämmelserna i överenskommelsen och i den tillämpliga lagstiftningen. I Ryssland är det praxis inom järnvägs- trafiken att resedokument och biljetter kontrolleras på perrongen innan passagerarna stiger ombord på tåget.

Vägrafik

Den internationella busstrafiken grundar sig på EU-lagstiftning och internationella bilaterala och multilaterala avtal. Bestämmelserna gäller sättet att bedriva trafik, men de innehåller inga särskilda krav som gäller passagerare.

Finland har ingått en överenskommelse om internationell vägrafik med Ryssland (FördrS 56/2001). Enligt artikel 18 i överenskommelsen ska trafikidkarna iaktta trafikregler och andra bestämmelser i den stat inom vars territorium fordonet befinner sig. Överenskommelsen gäller utöver godstrafik också tillståndspliktig busstrafik samt taxiföretagare som bedriver verksamhet mellan Finland och Ryssland. Bestämmelsen om att passagerare ska kunna uppvisa ett negativt testresultat för den smittsamma sjukdomen kan genomföras i enlighet med bestämmelserna i överenskommelsen.

Överenskommelsen mellan Finland och Sverige om internationell taxitrafik på väg (FördrS 11/2014) trädde i kraft den 25 november 2012. Överenskommelsen ska tillämpas på internationell taxitrafik mellan de avtalsslutande parternas territorier. Artikel 3 innehåller bestämmelser om tillåten taxitrafik bl.a. så att ett taxiföretag får transportera passagerare från hemstaten till den andra avtalsslutande partens territorium eller så att ett taxiföretag får transportera passagerare från den andra avtalsslutande partens territorium till hemstaten, om transporten är förbeställd eller om en ingen lokal taxi finns tillgänglig. I artikel 5 definieras skyldigheterna för den som utför taxitrafik, och de gäller främst fordon, taxitillstånd och de dokument som ska medföras.

För att trygga nödvändiga trafiktjänster befriades förare inom den tunga trafiken från de restriktioner som våren 2020 infördes för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

Turism

Av alla sysselsatta år 2018 arbetade 5,4 procent inom turistbranschen. Den utländska turismefterfrågan uppgick till 4,9 miljarder euro och den utländska turismens andel av den totala turismefterfrågan var 31 procent. Hela turismens förädlingsvärde utgjorde 2,2 procent av 2018 års bruttonationalprodukt till baspris.

Covid-19-pandemin har i avsevärd grad påverkat verksamhetsbetingelserna för turistbranschen och turismvolymen från utlandet till Finland under 2020. Under en granskningsperiod på en vecka anlände 16 000 passagerare med lufttrafik och knappt 67 000 passagerare med fartygs- trafik till Finland i augusti 2020. Den internationella landtrafiken har varit mycket ringa på grund av inreserestriktionerna, men när restriktionerna hävs kan man i järnvägstrafiken till en början förvänta sig ca 1 200–1 600 passagerare per vecka i Finland, senare ca 2 400–3 200 passagerare per vecka. Inom vägtrafiken har det beviljats tillstånd för internationell trafik från Ryssland för cirka 17 200 passagerare per vecka, men omständigheterna kring pandemin kan inverka på i vilken utsträckning internationella busstransporter genomförs. I den internationella linjetrafiken mellan Finland och Sverige och mellan Finland och Norge har antalet passagerare uppgått till sammanlagt ca 450 per vecka.

Skyldigheten att kontrollera passagerarnas dokument i transporttjänster

För närvarande har Transport- och kommunikationsverket inga uppgifter i anslutning till kontroll av passagerare vid gränsöverskridande trafik. Inom luftfarten och sjöfarten har verket i EU-lagstiftningen noggrant definierade uppgifter att utföra kontroller på flygplatser och i hamnar, men dessa kontroller gäller uttryckligen trafikmedel och besättning, och sättet att utföra och rapportera om kontrollerna omfattas av noggranna bestämmelser. Transport- och kommunikationsverket har en roll i behandlingen av frågor som gäller passagerarnas rättigheter. Vid sidan av konsumentmyndigheterna är verket nationell behörig myndighet enligt EU:s förordningar om passagerares rättigheter till den del det är fråga om rättigheter för affärsresenärer och passagerare med nedsatt rörlighet.¹

I Finlands nationella lagstiftning finns i utlänningslagen bestämmelser om villkoren för inresa för utlänningar och om de dokument som krävs. Enligt 11 § i utlänningslagen krävs det av en utlänning som kommer till Finland bl.a. att han eller hon har ett sådant giltigt resedokument som förutsätts och som berättigar till gränsövergång, att han eller hon har ett sådant giltigt visum, uppehållstillstånd, uppehållstillstånd för arbetstagare eller uppehållstillstånd för företagare som krävs, om inte något annat följer av Europeiska unionens lagstiftning eller ett internationellt fördrag som är bindande för Finland, och att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Enligt 42 § i utlänningslagen får en utlänning resa genom Finland till en annan Schengenstat, om han eller hon har ett av denna stat beviljat uppehållstillstånd, nationellt visum eller återkomstvisum, och till en tredje stat, om han eller hon har av en Schengenstat beviljat uppehållstillstånd, visum eller genomresevisum. För utövande av rätten till genomresa förutsätts att utlänningen inte har meddelats

¹ Bestämmelser om passagerares rättigheter vid försenade eller inställda flygningar finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91. Bestämmelser om rättigheterna för personer med nedsatt rörlighet finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet. Inom sjöfarten tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004. I fråga om järnvägstrafiken tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer. På busstrafiken tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

inreseförbud i Finland eller att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan.

För passerande av riksgränsen och övervakning av riksgränsen svarar Gränsbevakningsväsendet, polisen och Tullen i enlighet med uppgiftsfördelningen och befogenheterna enligt gränsbevakningslagen (578/2005). Enligt 173 § i utlänningslagen omfattas dock även transportörer av skyldigheten att kontrollera dokument. Enligt paragrafen ska transportörer försäkra sig om att utlännningar som de transporterar till Finland över en yttre gräns och som varken är unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer har ett sådant resedokument som krävs för inresa samt ett sådant visum eller uppehållstillstånd som krävs. I 179 § föreskrivs det om påföljdsavgift för transportörer som bryter mot den kontrollskyldighet som föreskrivs i 173 §. Avgiften är 3 000 euro per person som transporterats. Bestämmelser om ingivande av osant intyg till myndighet och om tredska mot gränsbevakningsman finns i 16 kap. i strafflagen (39/1889).

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att skydda befolkningen och förhindra spridningen av den allmänfarliga smittsamma coronavirussjukdomen covid-19 i Finland. Avsikten är att kontrollerna vid de inre gränserna inom EU ska slopas i oktober 2020 med stöd av Schengenregelverket. Det är således inte ett alternativ att fortsätta med de nuvarande arrangemangen. Genom de åtgärder som föreslås i propositionen strävar man efter att beakta den gränsöverskridande trafikens konsekvenser för folkhälsan och hälsosäkerheten.

Ett annat syfte är att öka passagerarnas förtroende för säkerheten vid resor över gränserna genom att kräva att varje passagerare före ankomsten till Finland har fått ett negativt testresultat för den smittsamma sjukdomen eller ett läkarintyg över genomgången sjukdom.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det till *lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016)* fogas tre nya temporära bestämmelser 16 a–16 c § och en teknisk temporär ändring av 91 §.

I 16 a § i lagförslaget föreskrivs det om skyldigheten för en person att vid gränsöverskridande trafik vid ankomsten till landet medföra ett högst 72 timmar tidigare utfärdat intyg över negativt testresultat för smitta av coronavirussjukdomen SARS-CoV2 (som orsakar sjukdomen covid-19) eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen genomgått en laboratoriebekräftad coronavirussjukdom (covid-19) men tillfrisknat.

I 16 b § i lagförslaget föreskrivs det om undantag från kravet på intyg för vissa persongrupper. Undantagen omfattar personer som utövar dagligt umgänge inom gränssamfunden samt personer inom transport- och logistikbranschen som fortgående, till och med flera gånger i veckan, rör sig över gränsen till Finland. Det är orimligt att kräva att sådana personer skaffar ett intyg före varje gränsovergång. Dessa personer är dock inte befriade från andra åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar, dvs. hälsovårdsmyndigheterna kan vid behov bestämma att också sådana personer ska testas och hållas i karantän.

Enligt förslaget förutsätts intyg inte av personer som är anställda vid främmande makters beskickningar och internationella mellanstatliga organisationer eller av deras familjemedlemmar eller av sådana personer som reser genom Finland. Befriade från skyldigheten att medföra intyg

är även personer vars inresa grundar sig på bekämpning av en plötslig fara för samhällets infrastruktur som hotar hälsa eller säkerhet. Intyg krävs inte heller av flygtrafikens så kallade transitpassagerare som inte lämnar flygplatsen.

I 16 c § i lagförslaget föreskrivs det att intyg över negativt testresultat för smitta av coronavirussjukdomen SARS-CoV2 (som orsakar sjukdomen covid-19) eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen genomgått en laboratoriebekräftad coronavirussjukdom men tillfrisknat ska vid inresa visas upp för gränskontrollmyndigheten i samband med gränskontrollen. Den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar ska övervaka att personen har med sig ovannämnda handlingar, och myndigheten har rätt att få handräckning av polisen, Gränsbevakningsväsendet och Tullen för skötseln av denna uppgift.

I 91 § i lagförslaget föreskrivs det om verkställigheten av beslut som Institutet för hälsa och välfärd fattat med stöd av 16 a §.

Ändringarna i lagförslaget föreslås gälla till och med den 31 december 2021.

Det föreslås att det i **lagen om transportservice (320/2017)** tas in två nya temporära bestämmelser, nämligen 153 a § och 261 a §.

I 153 a § i lagförslaget föreskrivs det om skyldighet för leverantörer av transporttjänster att informera en person om skyldigheterna enligt 16 a § i lagen om smittsamma sjukdomar innan resan börjar.

Transport- och kommunikationsverket kan ålägga sådana leverantörer av transporttjänster som bedriver trafik från de länder och områden som specificeras i Institutet för hälsa och välfärds beslut att i rimlig utsträckning se till att passagerarna känner till vilka slags intyg och utredningar som behövs i gränsöverskridande trafik som anländer till Finland.

Transport- och kommunikationsverket övervakar att leverantörerna av transporttjänster fullgör sin skyldighet att förmedla information på behörigt sätt.

I den föreslagna 261 a § föreskrivs det om verkställbarheten av beslut som Transport- och kommunikationsverket fattat med stöd av 153 a §.

Ändringarna i lagförslaget föreslås gälla till och med den 31 december 2021.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Samhälleliga konsekvenser

Coronavirussjukdomen covid-19 har orsakat en global störning i ekonomi och samhälle. Covid-19-pandemin har redan nu haft avsevärda hälsomässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser såväl i Finland som på andra håll i världen. En del av dessa konsekvenser kan vara långvariga.

Omfattningen och varaktigheten av de samhälleliga konsekvenserna av coronakrisen beror på hur länge den akuta fasen av epidemin och den samhälleligt exceptionella situationen den orsakar pågår, både i Finland och globalt. När krisen fortsätter accentueras det hur beroende Finland är av den globala utvecklingen. Hur pandemin framskrider globalt har betydande epidemiologiska och ekonomiska konsekvenser för Finland. Om krisen förlängs kommer den att få betydligt större konsekvenser för världsekonomin än väntat. Enligt IMF:s prognos skulle scenarier där

epidemin varar längre än väntat eller där den andra epidemivågen slår till 2021 leda till en ännu djupare recession i världsekonomin.

Minskningen inom världshandeln och den minskande inhemska efterfrågan minskar Finlands export och import. Produktionen inom industrin reagerar på den minskade internationella handeln och på problemen med tillgången till olika komponenter. Mot bakgrund av den globala nedgången i investeringarna är det troligt att en kraftig nedgång i beställningarna kommer att uppstå även inom metallindustrin. Särskilt varvsindustrin kan komma att möta mycket stora svårigheter. Energi- och skogsindustrin lider av en allmänt svag global efterfrågan. Kommunikationsindustrin kan dock dra nytta av den globala övergången till distansarbete. De som uppenbart drar fördel omfattar också läkemedelsindustrin och hälsotekniken. Konsekvenserna för industrin kommer till stor del att uppstå först senare, och det finns en risk för att det kommer att ta länge innan exportmarknaden har återhämtat sig.

Coronakrisens inverkan på byggnadsvolymer och sysselsättningen syns med fördröjning, eftersom de projekt som inletts före krisen håller aktiviteten uppe. Däremot inleds betydligt färre nya projekt än tidigare. Konsekvenserna kan också synas i att det blir svårare att få tillgång till arbetskraft och i att det uppstår brist på material. Dessutom kan krisen få konsekvenser för reparationsbyggandet.

Coronakrisens direkta ekonomiska konsekvenser för Finland har hittills varit starkast inom servicebranscherna. Efterfrågan inom trafik, restauranger, inkvartering, kultur och många andra tjänster har rasat, vilket också syns i antalet företag som permitterar. Permitteringarna och uppsägningarna ökar dock inom nästan alla branscher. Undantag är dagligvaruhandeln och näthandeln, där konsumtionen har ökat i förhållande till i fjol. Enligt arbets- och näringsministeriets statistik ökade antalet arbetslösa arbetssökande i april med 203 000 personer (89 %) jämfört med förra året. Största delen av ökningen (152 000 personer) berodde på permitteringar.

Den ekonomiska instabiliteten och osäkerheten till följd av coronakrisen påverkar i hög grad den ekonomiska situationen för ett stort antal medborgare och företag. De långvariga negativa effekterna blir avsevärt mindre, om konsekvenserna av coronakrisen på arbetsmarknaden snarare blir att antalet visstidspermitteringar temporärt ökar än att antalet uppsägningar ökar. I värsta fall kan en tillfällig negativ chock ha långvariga effekter på arbetsmarknaden (det så kallade hysteres-fenomenet). Arbetslösheten förlängs då och stannar på en högre nivå än tidigare också efter det att ekonomin har återhämtat sig från krisen. Man vet också att tidigare djupa och långvariga recessioner har haft långvariga konsekvenser för karriärutvecklingen och inkomstutvecklingen för dem som trätt in på arbetsmarknaden eller blivit arbetslösa under recessionen.

Krisen ökar också tadelningen på arbetsmarknaden. De som har det sämst ställt löper under en kris och den efterföljande recessionen större risk att permanent bli utslagna från arbetsmarknaden. Arbetslöshet som drar ut på tiden orsakar utöver mänskliga och sociala kostnader också ekonomiska kostnader i och med att hög strukturell arbetslöshet försämrar arbetsmarknadens funktion. En dåligt fungerande arbetsmarknad bidrar i sin tur till att försvaga den ekonomiska återhämtningen.²

Syftet med propositionen är att skydda befolkningens liv och hälsa mot den globala covid-19-pandemin. I en situation där incidensen av covid-19 skiljer sig avsevärt mellan Finland och andra länder antas kravet på att vid resor till Finland från utlandet visa upp ett intyg över negativt

²Statsrådets publikationer 2020:17: Eftervården av coronakrisen och återuppbyggnaden av Finland. Exit- och återuppbyggnadsarbetsgruppens rapport, fas 2, Helsingfors 2020

testresultat för den smittsamma sjukdomen leda till en begränsning av spridningen av den smittsamma sjukdomen från utlandet till Finland i samband med internationella resor. Detta bidrar till att minska smittfallen bland befolkningen och minska de kostnader som pandemin orsakar hälso- och sjukvårdssystemet.

Propositionens största positiva konsekvens är skyddet av människors liv och hälsa. Genom propositionen främjas vars och ens rätt till liv, personlig frihet, integritet och trygghet som tryggas i grundlagen samt fullgörs den skyldighet för det allmänna att främja befolkningens hälsa som föreskrivs i grundlagen.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

I propositionen är *Transport- och kommunikationsverket* den huvudsakliga behöriga transportmyndigheten. Verket är tillstånds-, register- och tillsynsmyndighet inom kommunikationssektorn och svarar också för utfärdandet av föreskrifter och anvisningar inom sektorn.

Transport- och kommunikationsverket har bedömt att de föreslagna ändringarna i denna regeringsproposition, de ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar som gäller hälsosäkerhet i trafiken samt regeringens proposition om ändringar i den lagstiftning inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde som gäller sjöfart och luftfart förutsätter en extra arbetsinsats på sammanlagt 5 årsverken vid verket och att den årliga kostnaden för detta uppgår till cirka 650 000 euro. Det är fråga om krävande sakkunniguppgifter som inte omfattar kontroll på plats, vilken begärs som handräckning av andra myndigheter. Verket blir tvunget att öka sin sakkunskap i frågor som gäller hälsosäkerhet och när det gäller hur man inom trafiken kan minska spridningen av smittsamma sjukdomar.

Verksamhetsmodellerna för olika trafikformer stämmer inte helt överens. Till följd av covid-19-pandemin kommer myndighetssamarbetet kring smittsamma sjukdomar att öka på både nationell och internationell nivå. Det är viktigt att Finland i fortsättningen också i internationella organisationer och inom Europeiska unionens institutioner deltar i det internationella informationsutbytet och i skapandet av gemensamma verksamhetsmodeller och bästa praxis. Transport- och kommunikationsverket har getts nya uppgifter och befogenheter i situationer med smittsam sjukdom, och utförandet av dem kräver resurser. Under andra tider stöder dessa resurser dessutom beredskapen och pandemiplaneringen inom trafiken. Verkets åtgärder ska delvis vara parallella med och delvis komplettera andra behöriga myndigheters åtgärder.

Ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar har omfattande konsekvenser för hälsovårdsmyndigheternas verksamhet. Propositionen medför ökat ansvar och fler uppgifter för Institutet för hälsa och välfärd. Institutet för hälsa och välfärd blir skyldigt att, om covid-19-epidemiläget så kräver, fatta beslut om att det krävs ett negativt testresultat för coronaviruset av dem som anländer till Finland. Då ska Institutet för hälsa och välfärd genom sitt beslut förutsätta att, i gränsöverskridande trafik, de som inte är finska medborgare eller varaktigt bosatta i Finland eller annars kan uteslutas med stöd av den föreslagna 16 b § ska ha med sig ett intyg över negativt testresultat för coronaviruset vid ankomsten till Finland. Institutet för hälsa och välfärd ska i sitt beslut fastställa de länder eller områden i fråga om vilka det krävs negativt testresultat av dem som anländer till Finland. Institutet för hälsa och välfärd ska utan dröjsmål underrätta Transport- och kommunikationsverket, kommunerna, Gränsbevakningsväsendet och Tullen samt eventuellt också andra aktörer om sitt beslut. Sammanlagt medför propositionen ett tilläggsbehov på uppskattningsvis 0,25 årsverken och små kostnader i anslutning till utveckling av informationssystem vid Institutet för hälsa och välfärd.

I en situation där Institutet för hälsa och välfärd har fattat beslut om att ett negativt testresultat ska krävas i persontrafiken till Finland, ska de myndigheter som ansvarar för bekämpandet av smittsamma sjukdomar i kommunerna ansvara för att i samband med inresan övervaka att de passagerare som inte är finska medborgare har antingen ett intyg över negativt testresultat för coronaviruset eller ett läkarintyg över att personen genomgått men redan tillfrisknat från covid-19. Den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar kan begära handräckning av polisen, Tullen eller Gränsbevakningsväsendet. Det bedöms att det i praktiken är nödvändigt för kommunerna att utnyttja denna möjlighet för övervakningen, eftersom kommunerna på grund av det utmanande resursläget inte har några extra hälsovårdsmyndigheter för uppgiften i fråga. Omfattningen av och kostnaderna för tillsynsuppgiften beror i synnerhet på vilka länder och områden som omfattas av Institutet för hälsa och välfärds beslut samt på trafikvolymen och passagerarantalet vid tidpunkten. Eftersom innehållet i Institutet för hälsa och välfärds beslut och epidemiens utveckling i Finland och utomlands påverkar dessa, är det inte möjligt att på förhand göra någon noggrann uppskattning av kostnaderna. Enligt Gränsbevakningsväsendets riktgivande uppgifter kan det under en period på tre veckor behövas 150–500 personer när denna typ av verksamhet inleds.

Regionförvaltningsverket kan med stöd av 15 och 16 § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar förutsätta att de personer vid gränsövergångsställena som inte har ett intyg över negativt testresultat hänvisas till testning. Vid gränsövergångsställena ska det då ordnas möjlighet att testa sig eller avtalas med gränsövergångsstället om ett tillvägagångssätt för att personerna tryggt och säkert med tanke på smittrisen ska kunna hänvisas till ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården för testning. I synnerhet vid små gränsövergångsställen och i små kommuner kräver detta relativt omfattande arrangemang. I synnerhet i små kommuner kan det inte rimligen anses vara möjligt att upprätta hälsorådgivningsställen vid gränsövergångsställena. Det är för närvarande mycket svårt att hitta yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som fått utbildning i invasiv provtagning. Personalen måste alltså i praktiken överföras från andra uppgifter till provtagning, och testning av resenärer tar naturligtvis också sin del av provtagningskapaciteten, vilket åtminstone lokalt kan leda till mindre möjligheter för den övriga befolkningen att testa sig.

Under våren krävde covid-19-epidemin mycket i synnerhet av vårdpersonalen inom hälso- och sjukvården. Under våren har vårdpersonal inom hälsobranschen rekryterats, utbildats och överförs till nya uppgifter för att avhjälpa kapacitetsbristen bland vårdpersonalen i olika organisationer inom hälso- och sjukvården. I och med att epidemin fortsätter har en svag tillgång på yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården på arbetsmarknaden blivit en utmaning för rekryteringen av personal, och samma utmaning kan uppstå när det gäller hälsovårdsmyndigheternas rekrytering, eftersom yrkesgruppen till många delar är specialiserad.

För att åskådliggöra kostnaderna för de tester som regionförvaltningsverket ålägger, kan det konstateras att det under hösten 2020 fram till den 15 september hade gjorts 5 277 tester på Helsingfors-Vanda flygplats, av vilka 46 konstaterats vara positiva. Kostnaderna är ca 176 euro per test. Kostnaderna för att hitta de positiva resultaten är $5\,277 \times 176 \text{ euro} = 928\,752 \text{ euro}$, och kostnaderna för att hitta ett positivt resultat ($928\,752 \text{ euro} / 46 \text{ positiva testresultat}$) är 20 190 euro. För Finavia föranleder testerna för coronaviruset månatliga kostnader på totalt uppskattningsvis ca 57 000–84 000 euro i månaden. Kostnaderna består av följande poster: styrningsverksamhet vid riktade tester 18 000–45 000 euro/månad beroende på antalet riktade tester, lokalhyra för provtagningsstället 19 000 euro/månad samt städning högst 20 000 euro/månad med beaktande av den särskilda städning som behövs i provtagningsutrymmena och i resten av testområdet. För Finavia uppgår kostnaderna (under granskningsperioden 7.8.2020–15.9.2020) till uppskattningsvis sammanlagt ca 74 100 euro. Testningsverksamheten medför också andra

mindre kostnader, bl.a. för bevakning, rådgivning och utformande av skyltning på grund av testningsverksamhetens övriga behov.

Den läkare i kommunen eller sjukvårdsdistriktet som ansvarar för smittsamma sjukdomar kan med stöd av 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar besluta att en person ska hållas i karantän i högst en månad. För att tusentals passagerare varje vecka ska få anvisningar om karantän och hänvisas till ett andra test på olika språk krävs det utöver skriftligt material också stora personalresurser för att tillhandahålla rådgivning, vilket har konsekvenser för såväl Institutet för hälsa och välfärd som kommunernas verksamhet. Genomförandet av det andra testet och rapporteringen av testresultaten till de organ som ansvarar för smittsamma sjukdomar medför administrativt arbete för kommunerna och samkommunerna.

Utöver testningen är också smittspårningen och isolerings- och karantänåtgärderna kritiska funktioner för hybridstrategin. Beslut om karantän och hävning av karantän förutsätter tillhöriga förvaltningsbeslut. Detta sysselsätter i synnerhet de läkare i kommuner och samkommuner som ansvarar för smittsamma sjukdomar. I en del kommuner har man redan förberett sig på detta genom att utöka den läkarresurs som anvisats för uppgiften. De nuvarande resurserna i de kommuner där det finns gränsövergångsställen räcker knappast för att fatta beslut enligt det förväntade antalet resenärer. Detta innebär i praktiken att läkarnas arbetsinsats inom andra funktioner minskar i synnerhet inom primärvården, där de vårdköer som uppkommit våren 2020 för tillfället avverkas. Detta har direkta negativa konsekvenser för allmänhetens tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster och för folkhälsan.

Vilka konsekvenser det föreslagna beslutet av Institutet för hälsa och välfärd kommer att ha för verksamheten i de kommuner (och samkommuner) som ansvarar för bekämpandet av smittsamma sjukdomar beror på gränsövergångsställena inom kommunerna samt deras passagerarvolym och hur de utvecklas. Volymen av det arbete som behövs vid livliga gränsövergångsställen (internationella flygplatser, passagerarhamnar) kan öka avsevärt. Dessutom kommer även testningsverksamheten och därmed sammanhängande informationssystem, logistik och personalkostnader att öka avsevärt. Antalet högutbildade personers arbetsinsats som, i synnerhet i de kommuner där de livliga gränsövergångsställena är belägna, behövs för att ta emot, bedöma, testa, försätta i karantän och följa upp dem som har försatts i karantän samt för att häva karantänen kan komma att öka med tiotals årsverken. På riksomfattande nivå kan det bedömas att det ansvar för verksamhetsbeslut och tillsyn och det rådgivnings- och testningsbehov som följer av den föreslagna lagen, om de realiseras, kommer att förutsätta arbetsinsatser av hundratals personer varje vecka. Merparten av kostnaderna för detta arbete och vissa bikostnader ska betalas av de kommuner där det bedrivs gränsöverskridande trafik.

I en situation där incidensen av covid-19 i Finland är betydligt lägre än i andra länder kan utlandsresor öka sjukdomens spridning i Finland och förvärra epidemiläget. 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. Om personerna endast testas genast när de anländer till Finland, minskar den relativa risken med ca 52 procent. För att detta ska uppnås måste alla som fått ett positivt testresultat hållas isolerade. Detta har positiva konsekvenser för befolkningens hälsa, trygghetskänslan och näringslivets funktion. Med tanke på helheten kan det vara motiverat att man genom dessa tillsynsåtgärder bättre kan bekämpa spridningen av covid-19 regionalt och trygga social- och hälsovårdssystemets bärkraft i ett allvarligt epidemiläge.

I detta skede är det svårt att uppskatta antalet och konsekvenserna av de uppgifter som polisen, Gränsbevakningsväsendet och Tullen kommer att ge som handräckning.

Konsekvenser för företag och arbetstagare

Propositionen bedöms få konsekvenser för leverantörer av transporttjänster i och med eventuella ändringar i passagerarantalet och de kostnader som skyldigheterna medför. Propositionens konsekvenser för efterfrågan på transporttjänster är dock svåra att bedöma. Å ena sidan ökar propositionen allmänhetens förtroende för hälsosäkerheten i samband med resandet, eftersom skyldigheten att visa upp ett negativt testresultat bedöms minska rädslan för smitta i gränsöverskridande transporttjänster. Detta kan som helhet leda till att resandet ökar och därmed till att inkomsterna för de företag som levererar transporttjänster ökar. Å andra sidan kan propositionen göra det svårare att resa, eftersom passagerarna före resan måste skaffa ett intyg över negativt testresultat. Utöver de extra svårigheterna medför skyldigheten också att passagerarnas resekostnader ökar och att resandet därför eventuellt minskar, vilket i sin tur drabbar leverantörerna av transporttjänster i form av minskade inkomster.

Propositionen ökar den administrativa bördan för leverantörerna av transporttjänster och de kostnader som hänför sig till produktionen av transporttjänster när det i transporttjänsterna genom myndighetsbeslut förutsätts intyg över negativt testresultat av passagerarna. Den administrativa bördan och kostnaderna orsakas av att leverantörerna av transporttjänster måste meddela och informera om kravet på intyg. Leverantörerna av transporttjänster ska dock ha frihet att sköta den föreslagna skyldigheten på det sätt som medför minsta möjliga administrativa börda och kostnader för varje aktör. Förslaget förbättrar indirekt säkerheten i arbetet för de anställda hos leverantörer av transporttjänster.

Om passagerarnas skyldighet att skaffa intyg över negativt testresultat bidrar till att förhindra spridningen av den smittsamma sjukdomen i Finland, har det sannolikt positiva effekter för andra företag än leverantörer av transporttjänster och deras anställda. Färska undersökningar har visat att spridningen av coronaviruset i sig har minskat hushållens konsumtion³ och antalet arbetsplatser⁴ oberoende av åtgärder som begränsar ekonomin.

Propositionen gör affärsresorna besvärligare och minskar antalet affärsresor i och med att kostnaderna för resandet ökar. Dessutom är det inte möjligt att resa över gränserna utan intyg över negativt testresultat i en oväntad situation, om inte passageraren hör till en av de särskilt angivna grupper som har befriats från skyldigheten att visa upp intyg. Detta kan ha indirekta negativa ekonomiska konsekvenser för företagen.

Att resor från utlandet till Finland försvåras och kostnaderna ökar kan minska turismen och fritidsresorna till Finland. En minskning av turismen försvårar verksamhetsförutsättningarna inom turistnäringen i en verksamhetsmiljö som redan nu är utmanande. Att testresultaten kontrolleras i Finland kan dock även öka människors förtroende för hälsosäkerheten vid resor och därigenom öka resandet. Det är således svårt att bedöma konsekvenserna för turistnäringen.

Konsekvenser för samhällsekonomin

³ Sheridan, A., Andersen, A. L., Hansen, T. & Johannesen, N. Social distancing laws cause only small losses of economic activity during the COVID-19 pandemic in Scandinavia. PNAS 2020. [<https://doi.org/10.1073/pnas.2010068117>]

⁴ Aum, S., Lee, S. Y. & Shin, Y. COVID-19 Doesn't Need Lockdowns to Destroy Jobs: The Effect of Local Outbreaks in Korea. NBER Working Paper No. 27264, 2020. [<https://www.nber.org/papers/w27264>]

En dämpad spridning av pandemin kan bedömas ha avsevärda positiva samhällsekonomiska fördelar. Ju lindrigare läge i fråga om den smittsamma sjukdomen man lyckas bibehålla i Finland, i desto mindre grad leder epidemin till att den ekonomiska aktiviteten hos människor och företag minskar och samhällsekonomin skadas.⁵ De potentiella fördelar för samhällsekonomin som eventuellt kan uppnås till följd av att spridningen av epidemin minskar bedöms vara större än de kortvariga kostnader som förslaget medför.

Internationella valutafonden *International Monetary Fund* (IMF) har konstaterat att covid-19-epidemin har en djup inverkan på människor, företag och samhällsekonomi i hela världen. Samtidigt som nationerna stöder sina medborgare och näringslivet står de inför utmaningar när det gäller att återhämta sig från pandemin, som medfört låg ekonomisk aktivitet och oförutsägbart stora skuldbelopp. Infrastrukturprojekt inom den offentliga sektorn spelar en central roll vid återhämtningen, men knappa resurser medför utmaningar i staternas användning av skattebetalarnas medel.

Den ekonomiska återhämtningen från covid-19-pandemin gör det möjligt för staterna att, om den sköts klokt, investera i välplanerad offentlig infrastruktur. Investeringar i hälso- och sjukvårdssystem och i digital och miljömedveten infrastruktur kan förbättra människors liv, förena marknader och förbättra staternas motståndskraft mot klimatförändringar och framtida pandemier. Staterna kan också öka sina satsningar på projekt för hållbar utveckling, samtidigt som framväxande ekonomier måste satsa på bl.a. den åldrande transportinfrastrukturen och hälso- och sjukvårdssystemen.

Konsekvenser för turistbranschen

Turismen i Finland skapar nya företag, infrastruktur, arbete och utkomst inom hela Finland. I motsats till många andra branscher växer turismen också i strukturomvandlingsområden. Enligt uppskattningar användes ca 16,1 miljarder euro på turism i Finland 2019. Summan innehåller de finländska och utländska resenärernas konsumtionsutgifter i Finland. De utländska turisternas andel av den totala konsumtionen inom turismen var uppskattningsvis ca 31 procent, dvs. 5,0 miljarder euro 2019. Turismens andel av Finlands totala export är 5,2 procent och av exporten av tjänster ca 16 procent. I Finland är turismens totala inverkan på bruttonationalprodukten 8,7 procent. Den totala inverkan omfattar direkta och indirekta effekter (konsumtionen hos personer som direkt eller indirekt arbetar inom turistnäringen) (källa: Statistikcentralen och World Travel & Tourism Council 2019).

I Finland har den totala efterfrågan inom utländsk och inhemsk turism ökat under flera års tid. År 2020 skulle den totala efterfrågan inom turismen ha överskridit 16 miljarder euro, om inte efterfrågan lamslagits av covid-19-pandemin. Enligt en aktuell uppskattning kommer värdet av den totala efterfrågan inom turismen år 2020 att bli ca 7 miljarder euro mindre än normalt (källa: arbets- och näringsministeriet bedömning av den 9 september 2020 av utvecklingen i fråga om covid-19-pandemins konsekvenser för efterfrågan inom turismen i Finland (Koronapandemian vaikutukset Suomen matkailukysyntään – kehitysarviot)).

⁵Se ovannämnda Sheridan et al. 2020 och Aum et al. 2020. Statistik över t.ex. kortköp tyder också på att ekonomin har drabbats minst i de länder där man bäst har lyckats stävja spridningen av pandemin. För närmare information om förändringarna i konsumtionen i de nordiska länderna under covid-19-epidemin, se Olsen, K., Cekov, D., Koivu, T., Nummelin, K., Pedersen, H., Klaver, I. & Isaksson T. Nordic Corona Barometer: The recovery continues. 6.7.2020. [<https://corporate.nordea.com/article/58701/nordic-corona-barometer-the-recovery-continues>]

Finland befinner sig i en annan ställning än de övriga europeiska länderna när det gäller den internationella tillgängligheten. Finland är en ö i förhållande till resten av Europa. Det finns inga tågförbindelser till Finland från andra delar av Europa och inga vägförbindelser, förutom från Ryssland, norra Sverige och Norge. Finlands internationella tillgänglighet inom passagerartrafiken är i stor utsträckning beroende av goda flygförbindelser. Därför är det viktigt att flygförbindelserna till Finland snabbt kan återställas till det normala.

Turism- och Restaurangförbundet rf konstaterade i sitt utlåtande om regeringens proposition att den inhemska turismen sommaren 2020 på många orter delvis har kompenserat för de uteblivna utländska kunderna. Situationen i huvudstadsregionen har dock även under sommaren varit dys-ter på grund av att affärsturismen/arbetsresorna och de utländska kunderna har minskat. I juli 2020 var t.ex. nyttjandegraden av hotellrummen 53,9 procent i hela Finland (förändring jämfört med i fjol -9,2 procentenheter), medan nyttjandegraden i Helsingfors var 33,9 procent (förändring jämfört med i fjol -38,8 procentenheter). I huvudstadsregionen och norra Finland har ett stort antal inkvarteringsrörelser hållit stängt helt och hållet. Turism- och Restaurangförbundet ansåg att vad som krävs för att branschen ska återhämta sig från coronakrisen och för att företag och arbetsplatser ska kunna räddas är att turismen från de viktigaste avgångsländerna till Finland snabbt kan återupptas.

Konsekvenser för hushållen

Den föreslagna ändringen medför inga direkta konsekvenser för finska medborgare eller för utlänningar som är varaktigt bosatta i Finland, eftersom de är befriade från skyldigheten att visa upp ett intyg. Avsikten är också att andra grupper ska befrias från skyldigheten att visa upp ett intyg. Exempelvis när det gäller dagligt arbete och annat dagligt umgänge vid den nordliga landgränsen samt inom sjö- och lufttrafiken mellan Finland och Estland och mellan Finland och Sverige förutsätts inget intyg. Förslaget kan dock ha indirekta konsekvenser, om leverantörerna av transporttjänster avbryter sina resetjänster till Finland på grund av de nya krav som ställs på dem eller på resandet.

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.

Det finns en risk för att det i vissa fall blir svårt att uppfylla kravet på negativt testresultat, t.ex. på grund av att endast personer med symtom testas i landet i fråga. Testning medför också avsevärda kostnader i synnerhet när det gäller fritidsresor. En person som inte är finsk medborgare och som reser till Finland från utlandet ska skaffa intyget på egen bekostnad när han eller hon kommer till Finland.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Statsminister Sanna Marins regering förutsatte i maj–juni 2020 att ministerierna bereder de lagstiftningsändringar som behövs för beredskapen inför en eventuell ökning i spridningen av covid-19-epidemin hösten 2020 och för att undvika att beredskapslagen tas i bruk.

Kommunikationsministeriet har under sommaren berett ett lagpaket för att garantera hälsosäkerheten inom sjö- och luftfarten samt i persontrafiken och på bätterminalerna och flygplatserna.

Dessutom har ministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet berett ett förslag till ändring av lagen om smittsamma sjukdomar i fråga om trafiksektorn.

I september beslutade man att ur ministeriets ovannämnda lagpaket avskilja ett brådsakande förslag till ändring av lagen om smittsamma sjukdomar och lagen om transportservice, till den del ändringarna gäller passagerares skyldighet att hålla sig i karantän efter ankomsten till landet, utom i situationer där passageraren kan uppvisa ett intyg över negativt testresultat för den smittsamma sjukdomen eller ett läkarintyg över genomgången sjukdom, samt skyldigheten för leverantörer av transporttjänster att informera passagerarna om dessa krav.

5.2 Europeiska unionen

Europeiska kommissionen och Europeiska unionens medlemsstater

Europeiska kommissionen har publicerat flera meddelanden och riktlinjer som gäller covid-19-pandemin. De har till syfte att säkerställa att den inre marknaden fungerar smidigt, att tillfälligt begränsa onödiga resor vid de yttre gränserna och att stödja EU-medborgares återvändande till sitt hemland. Enligt kommissionen gäller hotet mot Europeiska unionens medlemsstaters inre säkerhet under covid-19-pandemin även folkhälsan.

Kommissionen publicerade den 13 maj 2020 ett paket om återställande av turism- och transporttjänster i anslutning till den färdplan som gäller avvecklandet av restriktioner. Paketet innehåller ett meddelande om riktlinjerna för ett gradvis återställande av transporttjänsterna och tillgängligheten. Meddelandet fungerar som en "ramanvisning" för alla transportformer. Kommissionens riktlinjer innehåller också sådana praktiska anvisningar enligt transportform som anknyter till tryggheten av passagerarnas och personalens hälsa samt åtgärder vars syfte är att stärka medborgarnas förtroende för en trygg användning av transporttjänsterna. Riktlinjerna gäller både nationell och gränsöverskridande trafik. Inom luftfarten har riktlinjerna kompletterats med praktiska anvisningar som EASA utarbetat och som publicerades den 21 maj 2020.

I enlighet med de riktlinjer som medlemsländerna och kommissionen enats om avstod medlemsländerna den 15 juni 2020 från de kontroller vid de inre gränserna som de infört på grund av covid-19-pandemin. Fyra medlemsländer har notifierat kommissionen om fortsatt gränskontroll vid de inre gränserna (Finland, Norge, Litauen och Danmark). Gränskontrollen i Litauen och Norge innebär dock inte att inresa från andra Schengenländer hindras, vilket är fallet i Finland och numera också Ungern.

Inom Schengenområdet strävar länderna efter att förhindra att viruset sprids i samband med resor, främst genom karantän och testning. Åtgärderna omfattar också reserekommendationer. Vissa länder har inga begränsningar inom Schengenområdet, t.ex. Sverige och Frankrike. Frankrike har på grundval av ömsesidighet infört skyldigheter till karantän, om andra länder kräver karantän av dem som reser från Frankrike.

Alla EU:s medlemsstater uppdaterar ständigt sina förteckningar över riskländer och säkra länder. På grundval av tillgängliga uppgifter kan det konstateras att Grekland kräver att medborgare i Sverige, Belgien, Spanien, Nederländerna och Tjeckien ska ha fått negativt resultat på ett test som tagits inom 72 timmar före inresan. Också Österrike och Tjeckien kräver negativa testresultat för dem som kommer från "högriskländer" (Tjeckien alternativt karantän). Slovakien å sin sida släpper in resenärer som har besökt andra länder än "säkra länder" under de senaste 14 dygnen, men kräver ett negativt testresultat innan de får lämna karantänen. I Ungern leder ett negativt testresultat som är mindre än fem dygn gammalt till befrielse från karantän, som annars är obligatorisk.

Andra exempel från EU:s medlemsstater:

- I Belgien är testning i avgångslandet inte obligatorisk. I Belgien gäller kravet på testning sådana belgiska medborgare och personer som är varaktigt bosatta i Belgien som kommer från tredjeländer och s.k. röda EU-länder, och detta krav uppfylls genom ett test i Belgien. Det har varit svårt att övervaka att testningsskyldigheten följs. I den belgiska pressen har det också förts fram att endast ca 60 procent låter testa sig.
- Frankrike kräver testning vid ankomsten åtminstone från vissa länder och även i fråga om Frankrikes utomeuropeiska territorier. Vid ankomst från en del tredjeländer ska testresultatet visas upp för flygbolaget vid avgång. I fråga om vissa andra länder kan det också göras på plats vid ankomst. Alla passagerare ska ha ett så kallat "déclaration sur l'honneur" över att de inte haft några symtom eller blivit exponerade för coronaviruset före resan.
- Tysklands definition av riskområden gäller avsevärt högre tal än i Finland. Som riskområde definierar Tyskland nämligen ett land eller område där mer än 50 nya infektioner per 100 000 invånare har konstaterats under de senaste 7 dygna. Även ett lägre antal nya infektioner än detta kan göra att området hamnar på listan, om risken för smitta bedöms vara förhöjd trots att gränsen underskrids. I Tyskland upprätthålls en förteckning över riskområden, och för närvarande omfattar förteckningen redan ca 160 länder. Tyskland införde under sommaren områdesspecifika reserestriktioner. Exempelvis när det gäller Spanien klassificerade Tyskland områdena gradvis som riskområden, och slutligen hela landet. Tyskland öppnade också för resor från vissa områden i Turkiet. Ett förhandsvillkor för avtalet var att man håller fast vid en trygg passagerartrafik, bl.a. rese- och hygienkonceptet, och att man kan uppvisa ett negativt testresultat 48 timmar före resan till Tyskland.

Europeiska kommissionen publicerade den 4 september 2020 ett utkast till rekommendationer till Europeiska unionens råd om tillgodoseendet av rörelsefriheten i unionen. Avsikten är att saken ska diskuteras och att beslut om det slutliga innehållet i rekommendationerna ska fattas i rådet under de närmaste veckorna. Kommissionen betonar att något av det högst värderade som Europeiska unionen har uppnått är att medborgarna i unionen får röra sig fritt och bo var de vill inom Europeiska unionen och att denna princip också i hög grad bidrar till att främja ekonomin. I sitt utkast till rekommendationer föreslår kommissionen att unionens medlemsstater ska ha enhetliga grunder (kriterier) för lands- eller områdesspecifika begränsningar. Kommissionen föreslår en trafikljusmodell för att ange sjukdomsläget (grön, orange och röd samt grå om uppgifterna är inexakta). Kommissionen betonar också att rörligheten mellan medlemsstaterna inte bör förhindras, utan att även personer som kommer från ett rött eller grått land bör ges tillträde genom att personerna hänvisas till karantän och test i ankomstlandet. Av personer från länder som är markerade med orange kan det förutsättas att de genomgår ett test före inresan. Kommissionen anser också att det är viktigt att göra det möjligt för vissa persongrupper att resa in i landet utan karantän, t.ex. pendlare och placerade arbetstagare, studerande och journalister. I sitt förslag till rekommendationer betonar kommissionen kommunikationens betydelse, eftersom medborgarna och företagen i unionen behöver förutsägbarhet. Ändringar och restriktioner ska anmälas minst en vecka innan de träder i kraft.

5.3 Internationella organisationer

Luftfart

Internationella luftfartsorganisationer, såsom ICAO, Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet EASA och flygbolagsorganisationen IATA (*International Air Transport Association*), har under pandemin utarbetat anvisningar för aktörerna inom luftfarten, och dessa anvisningar finns allmänt tillgängliga på webben:

- ICAO:s anvisningar bl.a.: <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/CART-Take-off.aspx>;
- Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet: https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC_COVID-19_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers_v2.pdf;
- flygbolagsorganisationen IATA:s anvisningar: <https://www.iata.org/contentassets/d0e499e4b2824d4d867a8e07800b14bd/iata-guidance-flight-operations-during-post-pandemic.pdf>

För att främja passageraruppföljningen har ICAO utvecklat en egen hälsoblankett som ICAO förespråkar att ska tas i bruk (Public Health Covid-19 Passenger Self Declaration Form).

Sjöfart

Rederiernas internationella takorganisation The International Chamber of Shipping (ICS), The International Maritime Health Association (IMHA) och The International Association of Independent Tanker Owners (INTERTANKO) publicerade i slutet av augusti 2020 anvisningar (Coronavirus (COVID-19) Protocols to Mitigate the Risks of Cases On Board Ships) om hanteringen av coronavirusfall ombord och om testning av sjömän innan de går ombord på fartyget. Enligt anvisningarna kan införandet av testning innan resan till fartyget eller ombordstigningen på fartyget minska riskerna förknippade med coronavirussmitta och vara ett krav som myndigheterna ställer för resandet. Testning i ett tidigt skede bidrar till att förhindra att sjukdomen sprids på fartyget och gör det lättare att identifiera andra som kan få smittan.

Sjöfart: https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2020/09/IMHA-ICS-INTERTANKO-Protocols-to-Mitigate-the-cases-onboard-ships-2020_08.pdf

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var ute på öppen remiss på webbplatsen www.utlatande.fi mellan den 7 och 14 september 2020. Landskapet Åland lämnade sitt yttrande den 18 september 2020. Sammanlagt lämnades 58 yttranden, varav 10 från privatpersoner.

Yttranden lämnades av Ålands landskapsregering, Justitiekanslersämbetet, justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Transport- och kommunikationsverket, Polisstyrelsen, Huvudstaben, Institutet för hälsa och välfärd, Tullen, Trafikledsverket, Eckerö Line Ab Oy, Finlands näringsliv rf, Finavia Abp, Finnair Abp, Frozen lake husky Oy, Centralhandelskammaren, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, Lapplands handelskammare, Lapplands förbund, Finnish Lapland Tourist Board ry, Linja-autoliitto ry, Turism- och Restaurangförbundet rf, Servicefacket PAM rf, Byggnadsindustrin RT rf, Infra rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Santapark Oy, Finlands Speditions- och Logistikförbund rf, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Skeppsmäklare rf, Suomen Lentäjäliitto-Finnish Pilots' Association ry, Finlands Sjömans-Union FSU rf, Finlands Hamnförbund rf, Suomen Taksiliitto ry, Rederierna i Finland rf, Företagarna i Finland rf, Svensk sjöfart, Svenska Flygbranschen, Tunturi-Lapin Kehitys ry, Levi Marketing Ab, Visit Rovaniemi och VR-Group Ab. Dessutom lämnade 10 privatpersoner ett yttrande.

Sammandrag av utlåtandena

Myndigheterna anser att förslaget om att passagerare ska medföra ett intyg över negativt testresultat är värt att understödja, eftersom det gör det möjligt att öppna samhället och underlätta gränsoverskridande resor utan att för mycket äventyra hälsosäkerheten. En del av myndigheterna önskade en tydligare skrivning när det gäller de föreslagna undantagsgrupperna, t.ex. i fråga om begreppet ”utlänningar som varaktigt bor i Finland” eller ”personer vars arbete är av betydelse med avseende på samhällets funktion eller försörjningsberedskapen”. Utrikesministeriet föreslog att det till förslagen om undantagsgrupperna fogas ett omnämnande av diplomater och företrädare för internationella organisationer och deras familjemedlemmar. Vid den fortsatta beredningen preciseras och förtydligas skrivningen om persongrupper.

Ålands landskapsregering ansåg det vara viktigt att man vid den fortsatta behandlingen förtydligar gränserna i fråga om transportföretagens ansvar och fördelningen av kontrollskyldigheten. Landskapsregeringen betonade också att begreppet ursprungsland bör förtydligas, eftersom många passagerare kommer till Finland via flera andra länder. Detta innebär att transiteringen bör beaktas. Landskapsregeringen konstaterade slutligen att kravet på intyg medför merkostnader och att testmetoderna i olika länder varierar.

Statsrådets principbeslut av den 11 september 2020 om genomförande av hybridstrategin i gränsoverskridande trafik och resor (VNK/2020/114) kommenterades ingående i olika yttranden. Åsikterna varierade – en del yttranden understödde målen i principbeslutet, medan andra yttranden inte understödde förslagen till åtgärder i principbeslutet.

Transportbranschen ansåg att kontrollskyldigheten är en ny uppgift för den och en extra börda som är nästan omöjlig att genomföra inom den planerade tidtabellen. Branschen är särskilt oroad över de ekonomiska och operativa utmaningar som är förknippade med det praktiska genomförandet, såsom att anställa extra personal för kontrollen, att terminalutrymmena är tillräckliga, att den återtransportskyldighet som gäller passagerare utvidgas (avvisning på grund av avsaknad av intyg), att informationssystemen ändras och andra eventuella kostnader. Vid trafik över EU:s inre gränser har det inte tidigare funnits kontroller, om det inte har fattats beslut om kontroller vid de inre gränserna. Rederierna bedömer att kontrollskyldigheten är en betydande olägenhet med tanke på hur smidiga resorna och den planerade begränsade trafiken kommer att vara.

Transportföretagens skyldighet att informera passagerarna om att de ska medföra ett intyg är också en ny uppgift, och hittills har passagerarna själva varit tvungna att utreda vad som gäller på resmålet och eventuella begränsningar.

Turistbranschen ansåg att det för att den ska återhämta sig från coronakrisen och kunna rädda företag och arbetsplatser förutsätts att turismen från de viktigaste ursprungsländerna till Finland snabbt kan inledas. Turistbranschen var oroad över effekterna av test- och karantänkraven på fritidsresandet.

De som företrädde turismen i Lappland beaktade bakgrunden till förslagen och målet att främja tryggt resande. De ansåg dock att de reserestriktioner som regeringen fastställt i sitt principbeslut i praktiken styr resandet så att vistelsen blir kortare än tre dagar. Kravet på ett negativt test när passagerare anländer till Finland och särskilt kravet på ett andra test efter 72 timmar försvårar den internationella turismen avsevärt och i praktiken upphör t.ex. den chartertrafik under jultiden som är viktig för Lappland. De företag som bedriver verksamhet med huskyhundar var oroad över hur nedgången inom turismen påverkar företagens och djurens öde.

Det ansågs vara viktigt att klargöra *passagerarens ställning* (t.ex. om transporten avslås) i en bestämmelse. I en del av yttrandena lyftes de som reser på egen hand och personbilstrafiken vid gränserna fram.

I yttrandena fördes det starkt fram att *tillgången till intyg och möjligheten att testa sig* varierar i olika länder, och att det inte är säkert att intyget fås 72 timmar före resan. Innehållet i intyget kan också variera från land till land, och de uppgifter som Finland förutsätter inkluderas inte nödvändigtvis i intyget. Transportföretagen ansåg i stor utsträckning att de inte kan åläggas någon skyldighet att bedöma intygens riktighet, eftersom detta hör till myndigheterna.

I yttrandena framfördes också behovet av att beakta även de *personer som redan har haft coronavirusjukdomen*. För deras del ansågs det viktigt att skriva in kravet på att visa upp ett läkarintyg, eftersom de inte kan få ett negativt testresultat på flera veckor efter det att de har varit sjuka (detta hör till sjukdomens natur). Dessutom framfördes behovet av att beakta vaccinationer, och detta ska skrivas in i regeringspropositionen, men i detta skede tas det inte in i författningstexten.

Det ansågs viktigt att möjliggöra undantag (transportsektorn, diplomater, besättningsbyten, transitpassagerare inom flygtrafiken). Mångfalden av undantag är här en utmaning, och därför införs i lagförslaget noggrannare bestämmelser om undantagsgrupperna samt kravet på att det också i fråga om undantagsfallen ska finnas beredskap att lägga fram något slags skriftligt bevis.

I privatpersonernas yttranden betonades särskilt *familjers möjlighet att resa* tillsammans till exempel utan intyg oberoende av familjemedlemmarnas nationalitet. Det påpekades också att det i alla länder inte är möjligt att få ett intyg 72 timmar före resan eller testning utan symtom. I yttrandena lades det fram önskemål om möjligheter till alternativ (testning vid ankomsten till landet eller karantän i 14 dygn).

De behöriga myndigheterna ansåg att de inte har tillräckliga resurser för att utföra de tillsynsuppgifter som föreslås i propositionen. Finansministeriet förordade inte i sitt yttrande tilläggsresurser för Transport- och kommunikationsverket.

Det fördes även fram *juridiska utmaningar*, och de bör lösas för att propositionen ska uppfylla skyldigheterna enligt grundlagen och Finlands internationella åtaganden. Till utmaningarna hör jämlikhet, rörelsefrihet, dataskydd och beaktande av proportionalitetsprincipen och nödvändighetsprincipen samt delegering av en offentlig förvaltningsuppgift till enskilda.

Ett sammandrag av yttrandena kan laddas ner i Statsrådets projektportal ([LVM055:00/2020](#)).

Beaktande av remissyttrandena

Kommunikationsministeriet har varit i kontakt med olika ministerier (justitieministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet) och Gränsbevakningsväsendet samt ordnat ett diskussionsmöte med representanter för transportföretagen.

Det ansågs att den kontrolluppgift som föreslås för leverantörer av transporttjänster (transportföretag) är för omfattande och att den har samband med delegering av en offentlig förvaltningsuppgift till en privat aktör. Kontrollen av hälsointyg gäller känsliga hälsouppgifter om en person, och i fråga om dessa uppgifter ansågs det vid diskussionerna mellan ministerierna att transportföretagen inte får ha prövningsrätt. Passagerares rätt att stiga ombord på ett transportmedel får inte heller hindras på grund av att ett intyg saknas. Dessutom föreslogs det att vissa persongrupper inte ska omfattas av kravet på att intyg ska medföras. Det konstaterades att mångfalden

när det gäller persongrupper var sådan att transportföretagen skulle ha haft svårt att genomföra kontrollerna. Vid bedömningen av situationen beaktades på allvar de anmärkningar som framfördes i yttrandena från transportbranschen om att branschen har digitaliserats och att kontrollpersonal inte finns i hamnar eller på flygplatser. Det finns inte heller tillräckliga lokaler för kontroller, och transportföretagens tidtabeller möjliggör inte heller kontrollverksamhet. Därför kom man vid den fortsatta beredningen överens om att transportföretagen främst ska sköta den informations- och kommunikationsuppgift som bistår myndigheterna. I lagen om transportservice tas en bestämmelse om transportföretagens uppgifter in (153 a §).

I lagen om smittsamma sjukdomar görs ändringar som gäller passagerarnas skyldighet att skaffa och medföra intyg över negativt testresultat eller intyg av läkare över genomgången sjukdom. I bestämmelsen tas det även in en förteckning över de undantagsgrupper för vilka medförande av intyg inte gäller samt bestämmelser om hälsomyndigheter och deras uppgifter.

I lagen om smittsamma sjukdomar föreslås också bestämmelser om ett bemyndigande för Institutet för hälsa och välfärd att fatta beslut om att en person i gränsöverskridande trafik ska medföra ett sådant intyg över negativt testresultat för coronavirus SARS-CoV-2 (som orsakar sjukdomen covid-19) som utfärdats högst 72 timmar tidigare före ankomsten till landet eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen i fråga har genomgått en laboratoriebekräftad coronavirussjukdom (covid-19), men tillfrisknat. Institutet för hälsa och välfärd fattar beslut utifrån en medicinsk och epidemiologisk lägesbild, när det är nödvändigt att fatta beslut för att förhindra spridningen av coronavirussjukdomen (covid-19).

Lagarna avses vara temporära och gälla till och med den 31 december 2021.

7 Specialmotivering

Lagen om smittsamma sjukdomar

16 a §. *Skyldighet att visa upp intyg över testresultat för coronavirussjukdom eller läkarintyg över genomgången sjukdom.* Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om en persons skyldighet att i gränsöverskridande trafik skaffa och medföra intyg över testresultat som gäller coronavirussjukdom (covid-19) eller läkarintyg över genomgången sjukdom.

Institutet för hälsa och välfärds sakkunniguppgifter har fastställts i lagen om Institutet för hälsa och välfärd och i lagen om smittsamma sjukdomar. Till uppgifterna hör att vara nationell sakkunniginstans när det gäller bekämpningen av smittsamma sjukdomar. I paragrafen fastställs det att en ny uppgift för Institutet för hälsa och välfärd är att bedöma och fatta beslut om när det för förebyggandet av covid-19-epidemin är skäl att av en person som anländer till Finland kräva ett intyg över att personen genomgått sjukdomen men tillfrisknat eller ett på testning baserat intyg över att personen inte har covid-19-sjukdomen.

Enligt *1 mom.* ska Institutet för hälsa och välfärd fatta beslut om att en person som anländer till Finland ska medföra ett intyg över negativt testresultat för SARS-CoV-2 (som orsakar sjukdomen covid-19) som utfärdats tidigast 72 timmar tidigare eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen genomgått en laboratoriebekräftad covid-19-sjukdom men tillfrisknat. Institutet för hälsa och välfärd ska fatta beslut utifrån en epidemiologisk och medicinsk lägesbedömning, när det är nödvändigt att fatta ett beslut för att förhindra spridning av covid-19-sjukdomen. Det är fråga om en ny uppgift för Institutet för hälsa och välfärd, i och med att institutet enligt 7 § i lagen om smittsamma sjukdomar är nationell sakkunniginrättning. Under coronavirusepi-

demin är det dock ändamålsenligt att Institutet för hälsa och välfärd fattar beslut, eftersom institutet självt har den bästa sakkunskapen för uppgiften. Institutet för hälsa och välfärd har ett riksomfattande verksamhetsområde. Kommunerna och regionförvaltningsverken kan endast fatta beslut som gäller det egna verksamhetsområdet.

Institutet för hälsa och välfärd grundar sin bedömning av de länder från vilka det krävs intyg som förutsättning för inresa på sådan information om den aktuella incidensen i länderna och i områden inom länderna som kommer från officiella nationella och internationella instanser (myndigheter som för statistisk över smittsamma sjukdomar i respektive land, Världshälsoorganisationen WHO och Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar ECDC). Bedömningen bygger på skillnaden i den aktuella incidensen mellan Finland och andra länder och på hur skillnaden påverkar risken för en spridning av epidemin i Finland. Om det inte finns någon betydande skillnad i risken, är de åtgärder som avses i 16 a § inte till nytta med tanke på bekämpningen av spridningen av epidemin.

Enligt 2 mom. ska det i Institutet för hälsa och välfärds beslut nämnas de länder och andra områden från vilka personer vid ankomsten till Finland förutsätts ha ett intyg över negativt testresultat eller ett läkarintyg över genomgången sjukdom. De beslut som Institutet för hälsa och välfärd har fattat ska omedelbart delges och lämnas för åtgärder till Transport- och kommunikationsverket, kommunerna, Gränsbevakningsväsendet och Tullen. Dessutom ska beslutet delges offentligt.

Som en del av sina sakkunniguppgifter i anslutning till bekämpningen av smittsamma sjukdomar ska Institutet för hälsa och välfärd enligt 3 mom. fastställa karantänens längd vid inresan samt villkoren för en förkortning av karantänen. I momentet föreskrivs det att de personer som avses i 1 mom. kan försättas i karantän med stöd av 60 §. I momentet föreskrivs också om åtgärder i de fall när en person har ett sådant intyg som avses i 1 mom. (intyg över negativt testresultat eller läkarintyg över genomgången sjukdom).

I 4 mom. föreskrivs om de åtgärder som gäller personer som inte har ett sådant intyg som avses i 1 mom. (intyg över negativt testresultat eller läkarintyg över genomgången sjukdom).

Paragrafens 5 mom. innehåller en specialbestämmelse som gäller personer som har för avsikt att vistas i Finland i högst 72 timmar. Om personen medför ett intyg över negativt testresultat eller ett läkarintyg över genomgången sjukdom, försätts personen inte i karantän och det krävs inte ett andra test för smitta av covid-19.

Paragrafens 6 mom. är en informativ bestämmelse som för tydlighetens skull har tagits in i paragrafen. I momentet nämns villkoren för utlänningars inresa och bestämmelser som gäller villkoren. Till villkoren för en utlännings inresa hör bl.a. att personen inte äventyrar folkhälsan. En utlänning som inte uppfyller villkoren för inresa kan avvisas eller hans eller hennes inresa kan nekas med stöd av gällande reglering. I kodexen om Schengengränserna och i utlänningslagen (301/2004) föreskrivs närmare om villkoren för inresa och att ett intyg ska visas upp vid gränskontrollen för gränskontrollmyndigheten. Därtill nämns bestämmelser om villkoren för utlänningars inresa och bestämmelser i samband med detta.

I 7 mom. föreskrivs närmare om intyg över negativt testresultat för smitta av covid-19 och läkarintyg över genomgången covid-19-sjukdom. Intyg över negativt testresultat för coronavirus SARS-CoV2 (som orsakar sjukdomen covid-19) ska innehålla uppgifter om den testade personens namn och födelsedatum, namnet på coronavirustestet eller den diagnostiska metod som används vid testningen, tidpunkten och platsen för testet och uppgifter om det laboratorium inkl.

laboratoriets certifierings- eller ackrediteringsstatus, den hälsovårdsmyndighet eller andra nationella myndigheter som utfärdat intyget.

Skriftliga intyg över genomgången covid-19-sjukdom ska innehålla uppgifter om den testade personens namn och födelsedatum, den ort där intyget utfärdats och datum för intyget samt förses med läkarens underskrift och stämpel eller motsvarande bekräftelse.

Intygen ska vara skrivna på finska, svenska, engelska, franska, tyska eller ryska. Till intyg som utfärdats på något annat språk ska det fogas en översättning till något av de ovannämnda språken.

16 b §. *Undantag från skyldigheten att visa upp ett intyg.* I 1 mom. fastställs de undantagssituationer då det inte förutsätts intyg av en person. Undantagen omfattar personer som rör sig över gränsen så ofta att dessa krav är oskäligen med tanke på personernas rörelsefrihet eller rätt att idka näring. Undantagen omfattar också personer vars uppgift i Finland är så betydande ur samhällets synvinkel att det inte är motiverat att skötseln av uppgiften fördröjs på grund av intygss-, test- och karantänkrav. Undantagen omfattar också personer vars vistelse i Finland är så begränsad eller ringa att kraven på intyg, testning och karantän inte kan anses motiverade.

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. Lättnaden för lokala gränssamfund gäller emellertid inte semesterresor till ett annat land och den får inte användas som svepskäl för att resa vidare inom ett annat lands territorium. I regel ska personen kunna visa att han eller hon hör till gränssamfundet utgående från sin bostadsort. När det gäller stadigvarande arbete på andra sidan gränsen ska ett intyg av en arbetsgivare kunna visas upp. I fråga om sporadiska arbetsresor krävs fortfarande testning och karantän.

Enligt 2 punkten i momentet gäller undantagen anställda vid främmande makters beskickningar och internationella mellanstatliga organisationer samt deras familjemedlemmar och sådana innehavare av diplomatpass eller tjänstepass som ackrediterats till något annat land än Finland och som är på genomresa till sitt tjänsteställe eller hemland. Personer som åtnjuter skydd av personlig integritet och internationellt skydd i Finland är på basis av internationella avtal befriade från tvångsätgärder som myndigheterna vidtar i Finland. Till dessa hör också obligatoriska tester och hälsokontroller. Utrikesministeriet beviljar med stöd av 69 § 3 mom. i utlänningslagen (301/2004) uppehållstillstånd för personer som är anställda vid främmande makters beskickningar och internationella organisationer i Finland samt för deras familjemedlemmar. Upphållstillståndet styrks av ett identitetskort som utfärdats av utrikesministeriet och vars modell har registrerats i PRADO-dokumentdatabasen i Europeiska unionens råd <https://www.consilium.europa.eu/prado/fi/prado-start-page.html>. Vistelsen för utländska medborgare som är anställda vid främmande makters beskickningar, internationella organisationer och Europeiska unionens institutioner i Finland eller som övergår till dessa uppgifter och som vistas eller kommer att vistas i Finland med ett uppehållstillstånd eller identitetskort som utfärdats av utrikesministeriet samt deras familjemedlemmars vistelse i Finland grundar sig på en handling som berättigar till vistelse på det sätt som föreskrivs i utlänningslagen, även om vistelsen på grund av arten av deras arbete i allmänhet inte är permanent. Också med stöd av bestämmelserna i internationella avtal, såsom Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (FördrS 4/1970), kan

det motiveras att inresan för dessa personer inte hindras genom krav på hälsointyg. Också innehavare av diplomatpass och tjänstepass som ackrediterats till något annat land än Finland ska garanteras transitering på väg till sitt tjänsteställe eller hemland med beaktande av deras okränkbara ställning och de friheter som föreskrivs dem för säkerställande av transitering.

Enligt 3 punkten i momentet ska vissa anställda inom transport- och logistikbranschen vara befriade från kravet på intyg över negativt testresultat. Momentet innehåller en uttömmande förteckning över de undantagsgrupper till vars arbete resande direkt hänför sig eller hör (t.ex. förare av trafikmedel och ersättande besättning). Kravet på intyg försvårar i betydande grad intressen som allmänt kan anses ha stor betydelse och försämrar smidigheten i passagerar- och godstrafiken. När reserestriktionerna under första hälften av 2020 infördes identifierades i samband med begränsningarna persongrupper vars resor ansågs motiverade (tillåten persontrafik). Exempelvis pendlingstrafik eller byte av besättning på fartyg och luftfartyg befriades från reserestriktionerna. En stor del av Finlands import anländer sjövägen och i långtradare.

I 4 punkten i momentet är det fråga om en situation där inresan grundar sig på bekämpning av en plötslig fara mot samhällets infrastruktur som hotar hälsa eller säkerhet. Med infrastruktur avses sådana grundläggande system som är nödvändiga för samhällets funktion, såsom mathållning, hälsovård, datakommunikation, energiförsörjning, trafik och andra motsvarande system. En plötslig fara är oförutsebar och under normala förhållanden oväntad. Faran ska vara av betydelse med tanke på befolkningens hälsa och säkerhet så att den äventyrar de ovannämnda systemens funktion. I sådana fall finns det inte tid att skaffa ett intyg över covid-19 före inresan, när det finns ett plötsligt och oförutsett behov av inresa. Genom snabb inresa skyddas funktioner som är viktiga med tanke på ett fungerande samhälle. Det är t.ex. fråga om uppgifter som hänför sig till montering, underhåll, service, provkörning, övervakning och granskning av maskiner och anordningar, transporter av nytt kärnbränsle, byte av bränsle i kärnkraftverk (driftstopp) samt övervaknings- och kontrolluppgifter som gäller dessa arbeten, uppgifter i samband med ibruktagandet av ett kärnkraftverk, såsom installering av system, färdigställande av tester, laddning av bränsle och startande av anläggningen samt kontrolluppgifter som hänför sig till kärn- och strålsäkerhet.

Enligt 5 punkten krävs inte heller något intyg av flygpassagerare som reser via Finland, om de inte lämnar flygplatsen. Dessa så kallade transitpassagerare som stannar i Finland endast en kort tid, utan att lämna flygplatsområdet, kan inte anses äventyra hälsosäkerheten i Finland, förutsatt att säkerhetsavstånden och andra metoder för skydd mot smitta fortsättningsvis beaktas vid styrningen av passagerarströmmarna på flygplatsen. Internationella luftfartsorganisationen ICAO och Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet EASA har tagit fram anvisningar om hälsosäkerheten inom lufttrafiken, t.ex.

- <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/Aircraft-Module---Air-System-Operations.aspx>
- https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC_COVID-19_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers_v2.pdf

Enligt dessa rör sig transitpassagerarna med samma flyg som resenärer som stannar i Finland. Forskningen har dock visat att risken för att smittas under en flygning är liten och det finns därför inte någon anledning att förhindra sådan trafik. Se t.ex. följande skrivelse som ingår i Finlands Läkartidning (på finska): <https://www.laakarilehti.fi/ajassa/nakokulmat/lentomat-kustus-ja-covid-19/?public=0dba9b5ee872b126c255bda2c9f54009>. Med tanke på upprätthållandet av verksamhetsförutsättningarna för lufttrafiken i Finland är det viktigt att möjliggöra kontinuerliga transitförbindelser.

Enligt 2 mom. ska inte bestämmelserna om testning och karantän i 16 a § 4 mom. tillämpas på de personer som avses i 1 mom.

Enligt 3 mom. ska en person som anländer till Finland för den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller vid gränskontrollen för gränskontrollmyndigheten visa upp en utredning om grunden för undantag enligt 1 mom. Denna utredning kan bestå av ett skriftligt intyg av en arbetsgivare över en arbetsresa eller ett uppdrag, en handling som utfärdats av en myndighet eller en kopia av handlingen, ett diplomatpass eller tjänste-pass eller någon annan handling med vars hjälp en person eller en persongrupp kan visa att det gäller sådana personer enligt 1 mom. som är befriade från skyldigheten att visa upp ett intyg över negativt testresultat eller ett läkarintyg över genomgången sjukdom.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om att en person som avses i 1 mom., trots det som föreskrivs i paragrafen, kan åläggas att med stöd av 15 och 16 § vid behov genomgå ett test som påvisar covid-19-sjukdom och att det kan fattas beslut om karantän för personen med stöd av 60 §. Om en person har insjuknat eller misstänks ha insjuknat, kan ett beslut om isolering av personen fattas med stöd av 63 §. Detta gäller alla de personer som nämns i momentet i fråga. Även dessa sporadiskt utförda test och beslut syftar till att förhindra spridningen av covid-19-sjukdomen.

16 c §. Tillsyn. I 1 mom. föreskrivs det att ett intyg över negativt testresultat för coronavirus SARS-CoV2 (som orsakar sjukdomen covid-19) eller ett läkarintyg över genomgången sjukdom (covid-19) ska visas upp för gränskontrollmyndigheten i samband med gränskontrollen. I momentet föreskrivs det också att den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar ska övervaka att personen har med sig ovannämnda handlingar.

I 2 mom. föreskrivs det om rätten för den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar att granska innehållet i det intyg som personen visar upp, behandla personuppgifter som personen lämnat samt att i sitt informationssystem göra en anteckning om att ett sådant intyg medförts eller om de grunder för undantag som avses i 16 b § 1 mom. I momentet föreskrivs också att de registeranteckningar som gäller intyget ska utplånas.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om sekretess av de uppgifter som erhållits i samband med kontrollen.

Enligt 4 mom. har den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar rätt att för skötseln av sina uppgifter få handräckning av polisen, Gränsbevakningsväsendet och Tullen. En förutsättning för handräckning och stöd är att det inte äventyrar utförandet av andra viktiga uppgifter som ska skötas av dessa myndigheter.

91 §. Verkställighet av beslut. Till den verkställighet av beslut som avses i paragrafen fogas besluten enligt 16 a §.

Lagen om transportservice

153 a §. Skyldighet för leverantörer av transporttjänster att bistå med att till passagerare vid ankomst till Finland förmedla information om intyg och utredningar som gäller hälsosäkerheten.

I paragrafen föreskrivs det om skyldigheten för en leverantör av transporttjänster som går i trafik till Finland att bistå med att till passagerarna informera om de skyldigheter som anges i Transport- och kommunikationsverkets beslut och i Institutet för hälsa och välfärds beslut innan resan över Finlands gräns inleds. Skyldigheten att bistå ska gälla informationen till passagerare om

de bestämmelser om inresa till Finland som hänför sig till passagerarens skyldighet att i gränsoverskridande trafik medföra intyg över negativt testresultat för smittsam sjukdom eller läkarintyg över genomgången sjukdom.

I 1 mom. föreskrivs det om Transport- och kommunikationsverkets beslut som verket fattar efter det att Institutet för hälsa och välfärd fattat ett beslut på basis av lagen om smittsamma sjukdomar. Transport- och kommunikationsverket ska genom sitt beslut kunna ålägga sådana leverantörer av transporttjänster som bedriver gränsoverskridande trafik från länder eller områden som nämns i Institutet för hälsa och välfärds beslut att bistå med att till passagerarna förmedla den information som avses i institutets beslut. Leverantören av transporttjänster är skyldig att se till att passagerarna innan resan till Finland inleds får informationen om att intyg och utredningar ska medföras. Enligt förslaget ska leverantören av transporttjänster få välja det mest ändamålsenliga sättet att informera passagerarna. Informationen till passagerarna kan ges exempelvis i samband med köp av biljett eller så att leverantören av transporttjänster efter köpet av biljett informerar om ändringarna i researrangemangen.

Enligt lagens 1 § 2 mom. omfattar lagens tillämpningsområde leverantörer av transporttjänster som har ett verksamhetsställe i Finland eller som annars står under finsk jurisdiktion, eller som trafikerar en tjänst med start- eller slutpunkt i Finland eller som går via Finland. Med transporttjänster avses med stöd av 2 § 1 punkten i lagen om transportservice yrkesmässig transport av personer eller gods.

Transport- och kommunikationsverket fattar beslut på framställning av Institutet för hälsa och välfärd. I beslutet ska man beakta incidensen för den smittsamma sjukdomen i avgångs- och transitlandet och hur den skiljer sig från incidensen i Finland och andra omständigheter i anslutning till hälsosäkerheten som vid tidpunkten för beslutet är relevanta. Med område kan man avse ett landskap, en delstat eller ett motsvarande område inom en stat där sjukdomsläget avviker från läget i övriga delar av staten. Med transitort avses ett område som en transporttjänst åker igenom så att passagerare kan stiga ombord eller stiga av det trafikmedel som används för transporttjänsten i detta område.

Transport- och kommunikationsverket ska på ett ändamålsenligt sätt se till att beslutet delges leverantörerna av transporttjänster. Vid delgivningen av beslutet kan man utnyttja olika kanaler, i fråga om sjöfarten t.ex. rederiföreningar och skeppsmäklarföreningar utöver de direkta kontakterna med rederierna. Inom lufttrafiken kan den mest ändamålsenliga kanalen vara det internationella flyginformationssystemet där det redan nu ges information i ärenden som gäller inresa i ett land.

Enligt 2 mom. ska Transport- och kommunikationsverkets beslut ändras eller upphävas, om situationen förändras och Institutet för hälsa och välfärd ändrar eller upphäver sitt tidigare beslut. Verket ska också informera om förändringen.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om Transport- och kommunikationsverkets tillsynsskyldighet. Verket ska övervaka att leverantörerna av transporttjänster iakttar verkets beslut enligt 1 mom. om förmedling av information till passagerarna. Transport- och kommunikationsverket kan utöva tillsynen i form av slumpvisa kontroller eller i form av kontroller som görs på basis av klagomål som verket fått kännedom om.

På en leverantör av transporttjänster som bryter mot skyldigheten enligt 1 mom. och beslutet enligt 2 mom. kan det tillämpas sådana administrativa påföljder som föreskrivs i avdelning VII i lagen, t.ex. anmärkning eller varning. Påföljderna ska vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

261 a §. Besluts verkställbarhet. Det föreslås att det för att lagens mål ska uppnås tas in i lagen en separat bestämmelse om verkställbarheten av beslut som avses i 153 a §. Paragrafen är avsedd att vara temporär, så för tydlighetens skull och till följd av karaktären hos de beslut som fattas med stöd av den temporära paragrafen ska det föreskrivas om beslutens verkställbarhet trots eventuellt ändringssökande, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Det beslut av Transport- och kommunikationsverket som avses i 153 a § är ett överklagbart förvaltningsbeslut. Omprövning av beslutet får med stöd av 256 § 1 mom. i lagen om transportservice begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen (434/2003). I beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

I 49 f § i förvaltningslagen och i 122 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs det om verkställigheten av beslut som inte har vunnit laga kraft. Utgångspunkten är att ett beslut med stöd av 49 f § 1 mom. i förvaltningslagen och 122 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden inte får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock med stöd av 49 f § 2 mom. i förvaltningslagen och 122 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden verkställas innan det har vunnit laga kraft under behandlingen av en omprövningsbegäran eller ändringssökande till följd av ett beslut om omprövningsbegäran, om så föreskrivs i lag eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte skjuts upp.

Med beaktande av karaktären av de beslut som Transport- och kommunikationsverket fattat med stöd av 153 a § 1 mom. och de rättsliga intressen i fråga om befolkningens liv och hälsa som beslutet syftar till att skydda, bedöms det att det i beslutet sannolikt är fråga om ett sådant beslut som avses i 49 f § 2 mom. i förvaltningslagen eller i 122 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden och som till sin karaktär är sådant att det ska verkställas omedelbart eller att verkställigheten inte kan skjutas upp på grund av ett allmänt intresse. För att lagstiftningen ska vara tydlig är det dock inte ändamålsenligt att låta verkställbarheten av beslut som meddelas med stöd av en temporär bestämmelse bygga endast på allmän lag. Därför föreslås det att det i lagen ska föreskrivas om verkställbarheten av de beslut av Transport- och kommunikationsverket som avses i 153 a § och som inte har vunnit laga kraft.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft hösten 2020 och gälla temporärt till och med den 31 december 2021.

Covid-19-pandemin har pågått i över sex månader. Det är sannolikt att den pågående perioden av aktiv pandemi fortgår långt in på vintern och till början av våren 2021. Även om ett effektivt vaccin kan tas i bruk finns det fortfarande en risk för att pandemin trappas upp, eftersom vaccinetts effekt i de olika åldersgrupperna eller vaccinationstäckningen ännu inte kan förutses. På hösten 2021 kan pandemin åter trappas upp till följd av säsongvariationen och därför är det motiverat att de föreslagna lagändringarna gäller till utgången av 2021.

9 Verkställighet och uppföljning

För verkställigheten av de ändringar som föreslås i lagen om smittsamma sjukdomar svarar hälsovårdsmyndigheterna (den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar, Institutet för hälsa och välfärd) samt de myndigheter som deltar i gränskontrollerna. Handräckningsuppgifter har anvisats Gränsbevakningsväsendet, polisen och Tullen.

För genomförandet av lagförslaget om transportservice svarar Transport- och kommunikationsverket, som är behörig myndighet för alla trafikformer (vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart). Genomförandet av de förpliktelser som föreslås i propositionen och konsekvenserna av dem följs regelbundet upp.

10 Förhållande till andra propositioner

I fråga om hälsosäkerhet och beredskap hänför sig regeringspropositionen till följande regeringspropositioner som lämnas hösten 2020.

- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av spårtrafiklagen och lagen om transportservice (RP 113/2020 rd) lämnades till riksdagen den 27 augusti 2020. Det föreslås att 180 § i spårtrafiklagen ändras så att Transport- och kommunikationsverket ges rätt att avbryta eller begränsa spårtrafiken vid allvarliga störningar under normala förhållanden eller om spårtrafiksystemets säkerhet eller människors liv är hotade. Verket ska också ha rätt att på motsvarande grunder avbryta eller begränsa åtgärder eller andra händelser som hotar eller påverkar spårtrafiken.
- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om transportservice, inklusive de tekniska ändringar som ska göras i lagen, är under beredning. I lagen föreslås fyra ändringar, genom vilka man bereder sig på att upprätthålla hälsosäkerheten under en pandemi och andra exceptionella situationer i samhället. Genom den ändring som föreslås i 18 § utvidgas beredskapsskyldigheten för de innehavare av vägtrafiktillstånd som tillhandahåller persontransporttjänster. Genom den ändring som föreslås i 109 § föreskrivs om Transport- och kommunikationsverkets möjlighet att genom föreskrift förlänga giltighetstiden för behörighetsintyg för fartygspersonal. I lagen föreslås dessutom en ny 173 a §, som gäller användningen av statlig finansiering för de ändamål som avses i 173 § och med stöd av vilken den behöriga myndigheten kan trygga den offentliga persontrafiken. Det föreslås också att det till lagen fogas en ny 179 a §, där det föreskrivs om anmälningstiden för dem som tillhandahåller transporttjänster inom persontrafiken för upprätthållandet av hälsosäkerheten och i andra exceptionella situationer i samhället. Lagförslaget innehåller ett förslag om att ändra kapitelnumreringen så att den blir löpande. Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss från den 21 augusti till den 11 september 2020. Avsikten är att propositionen överlämnas till riksdagen i oktober 2020.
- Vid social- och hälsovårdsministeriet bereds tillsammans med kommunikationsministeriet en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar. En del av ändringarna är avsedda att gälla temporärt i anslutning till covid-19-epidemin. I propositionen föreslås bestämmelser om en förpliktande styrning av verksamhetsenheterna inom social- och hälsovården (offentliga och privata). Dessutom föreskrivs det om en begränsning på vissa villkor av användningen av kundutrymmen som används i näringsverksamhet. Samtidigt behövs en precisering av innehållet i och myndighetsförfarandena för de begränsningar som för närvarande gäller kontakter mellan människor (offentliga tillställningar, allmänna sammankomster, andra motsvarande sammankomster). I propositionen föreslås dessutom bestämmelser om hälsosäkerhet i trafiken. I bestämmelserna ska det föreskrivas om skyldigheterna för tjänsteleverantörer inom persontrafiken samt om användningen av stationer och terminaler. Genom ändringsförslagen utökas behörigheten för Transport- och kommunikationsverket att fatta beslut eller meddela föreskrifter, om situationen kräver det.

- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar i lagstiftningen inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde som innehåller förslag till utvidgning av Transport- och kommunikationsverkets behörighet inom sjöfartens och luftfartens verksamhetsområde för upprätthållandet av hälsosäkerheten i situationer med allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Avsikten är att ett utkast till regeringens proposition ska överlämnas till riksdagen under hösten 2020.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De föreslagna lagarnas förhållande till grundlagen behöver granskas och bedömas med avseende på jämlikhet enligt 6 §, rätten till liv enligt 7 §, rörelsefrihet enligt 9 §, näringsfrihet och rätt till arbete enligt 18 § samt rättsskydd enligt 21 § i grundlagen, eftersom det i 22 § i grundlagen föreskrivs att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Det är också skäl att med avseende på 124 § i grundlagen granska lagstiftningsordningen för de bestämmelser som föreslås.

Enligt 6 § i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv. Enligt 9 § 3 mom. i grundlagen får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. I 18 § i grundlagen tryggas rätten till arbete och näringsfrihet. I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det om det allmännas skyldighet att trygga tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och att främja befolkningens hälsa. Detta har ett nära samband med bestämmelsen i grundlagen om rätten till liv (RP 309/1993 rd, s. 75). På grundval av 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Utöver grundlagen har Finland förbundit sig till internationella människorättskonventioner där det föreskrivs bland annat om rätten till liv och till skydd av hälsan. Till exempel i enlighet med artikel 12 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att skydda befolkningens hälsa mot smittsamma sjukdomar och trygga tillgången till hälso- och sjukvårdskapacitet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tryggar rätten till liv (artikel 2) och förbjuder diskriminering (artikel 21).

Lagens syften och de grundläggande fri- och rättigheterna

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är såsom det anges ovan i denna proposition att skydda befolkningen och hindra att den farliga coronavirussjukdomen sprids i Finland på ett sådant sätt att det ändå fortfarande ska vara möjligt att resa till Finland. Som metod för att förhindra spridning av virussjukdomen föreslås i 16 a § i lag 1 ett intyg över negativt testresultat för covid-19-sjukdom eller läkarintyg över genomgången sjukdom. Med tanke på målen med lagstiftningen kan det föreslagna kravet anses godtagbart och skäligt. För allmän godtagbarhet talar det att det föreslagna kravet på intyg är temporärt till utgången av år 2021.

Jämlikhet (6 §) och rörelsefrihet (9 §)

I 16 b § i lagförslag 1 i propositionen föreskrivs det om för vilka personer det inte krävs ett i 16 a § 1 mom. avsett intyg över negativt testresultat för smitta av covid-19 eller läkarintyg över att

personen genomgått sjukdomen. På dessa personer tillämpas inte heller bestämmelserna i 16 a § 4 mom. om testning och karantän.

Dessa undantag behöver bedömas med avseende på jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen och rörelsefriheten enligt 9 §.

Ovan i propositionens specialmotivering har det konstaterats att undantagen omfattar personer som rör sig över gränsen så ofta att de föreslagna kraven på intyg skulle vara oskäliga med tanke på deras rörelsefrihet eller rätt till arbete och näringsfrihet. Också personens internationellrättsliga ställning är en stark grund för inresa i Finland utan intyg över ett negativt test. Undantagen omfattar också personer vars uppgift i Finland är så betydande ur samhällets synvinkel att det inte är motiverat att skötseln av uppgiften fördröjs på grund av intygs-, test- eller karantänkrav vid inresa i landet. Dessutom krävs inte intyget av personer vars vistelse i Finland är så begränsad eller kortvarig att intygs-, test- eller karantänkrav inte kan anses motiverade.

Allmänt kan det på de ovan nämnda grunderna därför konstateras att de i 16 b § i lagförslag 1 nämnda personernas behov att komma till Finland i vissa situationer är ofrånkomligt och att det i dessa situationer skulle vara besvärligt för dem att skaffa ett negativt testresultat i fråga om covid-19. Naturligtvis får också dessa personer emellertid skaffa intyg och anlända till Finland med det.

Dagligt umgänge inom gränssamfund enligt den *föreslagna 16 b § 1 mom.* 1 punkten avser till exempel vanliga butiksbesök, anlitande av tjänsteleverantörer på båda sidorna om gränsen samt verksamhet i anslutning till hobbyer. De föreslagna undantagen gäller också sjö- och lufttrafiken mellan Finland och Sverige samt sjö- och lufttrafiken mellan Finland och Estland, om personen arbetar eller utövar annat regelbundet umgänge inom dessa områden. Lättnaden för lokala gränssamfund gäller emellertid inte semesterresor till det andra landet och den får inte användas som svepskäl för att resa vidare inom det andra landets territorium. Personen ska kunna visa att han eller hon hör till gränssamfundet utgående från sin bostadsort. När det gäller stadigvarande arbete på andra sidan gränsen ska ett intyg från arbetsgivaren kunna visas. I fråga om sporadiska arbetsresor krävs fortfarande testning och karantän. Att skaffa intyg kan inte anses vara ett oskäligt krav med beaktande av den allvarliga virussituationen.

Undantaget enligt den *föreslagna 2 punkten i momentet* gäller anställda vid främmande makters beskickningar och internationella mellanstatliga organisationer samt deras familjemedlemmar och sådana innehavare av diplomatpass eller tjänstepass som ackrediterats till något annat land än Finland och som är på genomresa via Finland till sitt tjänsteställe eller hemland. Dessa personers internationellrättsliga särställning förutsätter att personerna får utföra sina uppdrag så störningsfritt som möjligt också i den rådande virussituationen.

Enligt *3 punkten i momentet* är vissa anställda inom transport- och logistikbranschen befriade från kravet på intyg över negativt testresultat. Momentet innehåller en uttömmande förteckning över de personer till vars arbete resande direkt hänför sig eller hör (t.ex. förare av trafikmedel och ersättande besättning). Krav på intyg skulle i praktiken betydligt försämra smidigheten i passagerar- och godstrafiken och skulle kunna skada eller fördröja t.ex. mathållningen. De nämnda personerna var också befriade från de reserestriktioner som gällde landskapet Nyland våren 2020. Befriandet av en persongrupp från kravet på testresultat ska kunna anses nödvändigt.

I *4 punkten i momentet* är det fråga om en situation där inresan grundar sig på bekämpning av en plötslig fara mot samhällets infrastruktur som hotar hälsa eller säkerhet. Enligt specialmotiven till bestämmelsen avses med infrastruktur sådana grundläggande system som är nödvändiga

för samhällets funktion, såsom mathållning, hälsovård, datakommunikation, energiförsörjning, trafik och andra motsvarande system. Den fara som avses i bestämmelsen ska vara oförutsägbart och oväntat under normala förhållanden och vid sidan av virussjukdomen kunna hota befolkningens hälsa och säkerhet. I en sådan här situation finns det i praktiken inte tid att skaffa ett sådant intyg som avses i propositionen. Uppgifter som avses i bestämmelsen är till exempel uppgifter som hänför sig till montering, underhåll, service, provkörning, övervakning och granskning av maskiner och anordningar, transporter av nytt kärnbränsle, byte av bränsle i kärnkraftverk (driftstopp) samt övervaknings- och kontrolluppgifter som gäller dessa arbeten, uppgifter i samband med ibruktagandet av ett kärnkraftverk, såsom installering av system, färdigställande av tester, laddning av bränsle och startande av anläggningen samt kontrolluppgifter som hänför sig till kärn- och strålsäkerhet.

Enligt 5 punkten i momentet krävs inget intyg av flygpassagerare som reser via Finland, om de inte lämnar flygplatsen. Dessa resenärer, som stannar endast en kort tid i Finland utan att lämna flygplatsen kan inte anses äventyra hälsosäkerheten i Finland. Detta förutsätter emellertid att resenärernas vistelse på flygplatsen har ordnats på ett hälsosäkert sätt med beaktande av covid-19-situationen.

Det är dock också klart att personer som avses i 16 b § i lagförslag 1 kan sprida smitta av covid-19 när de anländer till Finland. Orsaken till att en person kommer till Finland har ingen betydelse med avseende på spridningen av sjukdomen. Den föreslagna bestämmelsen befriar de nämnda persongrupperna från kravet på intyg, vilket är problematiskt med avseende på målet för de föreslagna bestämmelserna. Denna spänning minskas dock av det att också de persongrupper som undantagsbestämmelsen gäller kan omfattas av åtgärder för bekämpning av virussjukdomen enligt lagen om smittsamma sjukdomar, till exempel stickprov.

På de ovan nämnda grunderna kan det konstateras att det intyg som krävs som förutsättning för inresa i Finland inte är problematiskt med tanke på jämlikhetsprincipen på ett sådant sätt att de föreslagna bestämmelserna skulle förutsätta en lagstiftningsordning som avviker från det normala.

Bestämmelser om *finska medborgares och EU-medborgares rörelsefrihet* finns utöver i grundlagen också i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

I direktiv 2004/38/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier) och i 10 kap i utlänningslagen (301/2004) finns bestämmelser om de personer som omfattas av den fria rörligheten inom EU. Den fria rörligheten omfattar medborgare i EU:s medlemsstater, länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Island, Liechtenstein och Norge) och medborgare i Schweiz samt medföljande familjemedlemmar oavsett nationalitet. Enligt direktivet kan medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten av skäl som hänför sig till folkhälsan.

Enligt 156 a § i utlänningslagen får unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet begränsas av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Begränsningarna kan grunda sig endast på sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma sjukdomar, om finska medborgare som insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en sådan sjukdom kan få sin frihet begränsad för förhindrande av att sjukdomen sprids. I motiveringen (RP 205/2006 rd) till paragrafen konstateras det bl.a.

att när de minimikrav som anges i Världshälsoorganisationens regelverk samt i lagen och förordningen om smittsamma sjukdomar uppfylls kan en person anses utgöra en fara även för folkhälsan och sålunda förvägras inresa och därmed begränsas den fria rörligheten. Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att epidemin av den smittsamma sjukdomen covid-19 orsakad av coronaviruset är en pandemi.

Den föreslagna lagstiftningen hindrar inte inresa i Finland för finländska medborgare eller medborgare i EU-länder. Medborgarna har möjlighet att komma till Finland med ett negativt intyg enligt propositionen eller genom att i Finland göra ett virustest och/eller vara i karantän. En finländsk medborgare eller EU-medborgare kan inte avvisas eller hans eller hennes inresa nekas på grund av att intyg saknas.

Efter att den föreslagna lagen trätt i kraft finns det emellertid situationer där utländska personer vill komma till Finland från länder utanför Schengenområdet och inte kan visa upp intyget i fråga. Enligt 11 § 5 punkten i utlänningslagen krävs det av en utlänning som kommer till Finland att han eller hon inte äventyrar folkhälsan. Avsaknaden av det intyg som avses i 16 a § i lagförslag 1 i propositionen kan medföra att den farliga covid-19-sjukdomen förs in och sprids i Finland. Därför kan en sådan persons inresa med stöd av 142 § i utlänningslagen avvisas eller nekas.

Nekande av inresa eller avvisande av personen på grund av att intyg saknas kan emellertid vara oskäligt till exempel i en situation där det är möjligt att göra ett virustest vid inresan eller där personen har möjlighet att vara i karantän. Alla inresesituationer prövas av myndigheten och därför leder avsaknaden av det intyg som föreslås i propositionen inte automatiskt till nekad inresa eller avvisning i dessa situationer. Personer som vill resa in i landet ska höras och deras sak ska utredas i samarbete mellan Gränsbevakningsväsendet och hälsomyndigheterna med iakttagande av principerna för god förvaltning.

Skydd för privatlivet (10 §)

Enligt 16 c § 2 mom. i lagförslag 1 i regeringspropositionen har den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar rätt att för utförande av kontroller granska innehållet i det intyg som personen visar upp, behandla de personuppgifter som personen lämnat samt göra en anteckning i sitt informationssystem om att ett sådant intyg som avses i 16 a § 1 mom. medförts eller om de grunder för undantag som avses i 16 b § 1 mom., om behandlingen är nödvändig för utförande av kontrollen eller för att visa att kontrollen har utförts. De registeranteckningar som gäller intyget ska utplånas omedelbart när de inte behövs för myndighetstillsynen, dock senast 60 dagar efter det att personen anlänt till Finland.

Dessutom föreskrivs det att den som utför en kontroll enligt 2 mom. inte för utomstående får röja vad han eller hon i samband med kontrollen har fått veta om någon annans hälsotillstånd, sjukdom eller åtgärder som gäller den berörda personen eller om andra motsvarande omständigheter.

Av dessa föreslagna bestämmelser framgår att den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar har rätt att behandla känsliga personuppgifter. Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets rätt att behandla sådana uppgifter finns i 3 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet (639/2019), enligt vilket behandlingen av personuppgifter inte utan godtagbart skäl får grunda sig på en persons ålder, kön, ursprung, nationalitet, bosättningsort, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuella läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt 4 § i samma

lag får Gränsbevakningsväsendet behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av uppgifter endast om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I 7 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet föreskrivs det om behandling av personuppgifter vid gränskontroll samt för upprätthållande av gränssäkerheten och gränsordningen. Enligt paragrafens 2 mom. 1 punkt får Gränsbevakningsväsendet utöver grundläggande personuppgifter dessutom behandla specificeringar, beskrivningar och klassificeringar i anknytning till Gränsbevakningsväsendets uppgifter, åtgärder och händelser. De uppgifter som behandlas ska vara nödvändiga vid gränskontroll eller för upprätthållande av gränssäkerheten eller gränsordningen. I dessa uppdrag får också uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter, såsom hälsouppgifter, behandlas. Enligt 4 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet får dessa uppgifter behandlas endast om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

I samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd) konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 14/2018 rd) att lagförslagen i propositionen, utvecklingen av lagstiftningen om personuppgifter och användningen av det nationella handlingsutrymmet i fortsättningen har betydelse i fråga om skyddet för privatlivet och personuppgifter. I sin bedömning av bestämmelserna om behandling av personuppgifter har grundlagsutskottet i sin etablerade praxis ansett att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen utfärdas närmare bestämmelser om skyddet för personuppgifter genom lag. Utskottet konstaterade också att det handlar om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt till skyddet för privatlivet på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, uppgifternas innehåll, det tillåtna användningsändamålet inklusive den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättskydd.

I fråga om känsliga uppgifter har grundlagsutskottet ansett att i synnerhet tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s. 2), vilket har inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 29/2016 rd, s. 4-5, GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 rd och GrUU 14/2009 rd). I sina analyser av omfattning, exakthet och innehåll i lagstiftning om rätten att få och lämna ut uppgifter trots sekretess har utskottet lagt vikt vid att de uppgifter som lämnas ut är av känslig art (se t.ex. GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informations-säkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 13/2016 rd, s. 4). Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 3/2017 rd).

Grundlagsutskottet anser följaktligen att bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter fortsättningsvis bör analyseras också utifrån praxis för tidigare bestämmelser på lagnivå, i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter. Behovet av lagbestämmelser som är mer detaljerade än dataskyddsförordningen bör dock motiveras i varje enskilt fall, också inom ramen för förordningen. I fråga om behovet av reglering är det också skäl att fästa vikt vid det riskbaserade synsättet i förordningen. Utskottet framhåller att även lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd, s. 6).

Utifrån den föreslagna regleringen kan det konstateras att det för behandlingen av personuppgifter som avses i propositionen ska finnas ett godtagbart syfte med tanke på den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter. Uppgifternas användningsändamål är nödvändigt för utförandet av hälsovårdsmyndighetens tillsynsuppgift. Det är också exakt och noggrant avgränsat. Godtagbarheten understryks genom skyldigheten att omedelbart utplåna de insamlade uppgifterna när det inte längre finns någon grund för att använda uppgifterna, dock senast 60 dygn efter att personen har anlänt till Finland. Också Gränsbevakningsväsendet får behandla personers hälsouppgifter för utförande av gränskontroll i enlighet med kodexen om Schengengränserna, för upprätthållande av gränssäkerheten och gränsordningen samt för utförande av sådana utredningar som avses i 27 § i gränsbevakningslagen till den del det är nödvändigt för att i en pandemisituation utreda inreseförutsättningarna och omständigheter som äventyrar folkhälsan.

Näringsfrihet och rätt till arbete (18 §)

Det är också möjligt att granska regeringspropositionen med hänsyn till rätten till arbete och näringsfriheten. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Syftet med bestämmelsen är att fastställa vars och ens rätt att försörja sig genom valfritt arbete eller yrke eller valfri näring. Dessutom fastställs där principen om företagsfrihet, när yrke och näring uttryckligen nämns som ett medel för att skaffa försörjning. En grundprincip är individens egen aktivitet för att skaffa sig försörjning. Rätten att välja arbete fritt har även anknytning till jämlikheten och förbudet mot diskriminering.

Näringsfriheten tryggas inte som sådan i Europakonventionen eller i de människorättskonventioner som lyder under FN. I artikel 23 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ingår friheten att välja arbete. Näringsfriheten ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 16 ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen skyddar egendomsskyddet och det har ansetts att den indirekt skyddar även näringsverksamheten. Denna rätt kan i stor utsträckning begränsas genom lag för att trygga offentliga intressen. Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter hindrar därför inte i regel den reglering som föreslås.

Det intyg som krävs i 16 a § i lagförslag 1 i propositionen är motiverat och proportionellt också med avseende på näringsfriheten i en situation där man genom åtgärderna skyddar samhället från en allvarlig virussjukdom. Det intyg som krävs förhindrar inte inresa i Finland eller näringsidkande. Vissa grupper av arbetstagare har befriats från kravet på intyg på det sätt som föreskrivs i 16 b § i lagförslag 1.

Rättsskydd (21 §)

I fråga om den föreslagna lagstiftningen kan det konstateras att det i lagförslagen på behörigt sätt har sörts för rättsskyddet i fråga om objekten för förvaltningsåtgärderna genom det förvaltningsförfarande som det föreskrivs om i lagen om smittsamma sjukdomar, lagen om transportservice och utlänningslagen. Dessutom tillämpas förvaltningslagen samt annan reglering av den allmänna förvaltningsrätten på de förvaltningsåtgärder som föreslås.

I 90 § i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs det om ändringssökande i fråga om beslut som fattats med stöd av den lagen. Enligt paragrafen får ändring i beslut som avses i den lagen sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Ett beslut av förvaltningsdomstolens får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Bestämmelser om ändringssökande i beslut som fattats med stöd av lagen om transportservice finns i lagens 256 och 257 §, där det föreskrivs om både begäran om omprövning och ändrings-sökande i förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om rättsskydd enligt utlänningslagen finns i 13 kap. i utlänningslagen.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (124 §)

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får inte anförtros andra än myndigheter.

Enligt 153 a § i lagförslag 2 i propositionen kan Transport- och kommunikationsverket ålägga en sådan leverantör av transporttjänster som bedriver gränsöverskridande trafik och som går i trafik från ett land eller område som anges i Institutet för hälsa och välfärds beslut att bistå med att till passagerarna förmedla den information som avses i beslutet och i 16 a och 16 b § i den lagen. Skyldigheten att bistå konkretiseras efter det att Institutet för hälsa och välfärd har fattat ett beslut enligt 16 a § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar om en persons skyldighet att i gränsöverskridande trafik vid inresan medföra ett sådant intyg som avses i 16 a §. Leverantören av transporttjänster är då skyldig att i rimlig utsträckning se till att passagerarna får informationen innan resan över Finlands gräns inleds.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att tryggnad av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen förutsätter att de allmänna förvaltningslagarna iakttas när ärenden behandlas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II och GrUU 20/2006 rd, s. 2). Genom bestämmelsen understryks betydelsen av utbildning och sakkunskap hos de personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt vikten av att den offentliga tillsynen över dem är ordnad på behörigt sätt.

Som betydande utövning av offentlig makt anses enligt förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets praxis exempelvis rätt att enligt självständig prövning använda maktmedel eller på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180/I, GrUU 22/2014 rd, s. 3–5, GrUU 55/2005 rd, s. 2/II-3/I, GrUU 19/2005 rd, s. 8/II).

Grundlagsutskottet har betraktat uppgifter där man biträder myndigheter som offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I). Det är emellertid inte fråga om offentliga förvaltningsuppgifter när ett organ utför sådan opartisk provning och certifiering i kraft av sin tekniska expertis som inte inverkar på myndigheternas befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid periodiska besiktningar av anordningar och konstruktioner (GrUU 4/2012 rd, s. 2/II) och inte heller när det är fråga om certifikatverksamhet vars karaktär de facto har distanserat sig från karakteristika som gäller för offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 16/2009 rd, s. 2–3).

Den uppgift att bistå myndigheter som föreslås i 153 a § i lagförslag 2 i propositionen kan med stöd av grundlagsutskottets tolkningspraxis anses vara en offentlig förvaltningsuppgift. Detta framgår av formuleringen i 153 a § 1 mom., enligt vilket Transport- och kommunikationsverket kan ålägga en leverantör av transporttjänster som bedriver gränsöverskridande trafik att bistå i den myndighetsuppgift som det föreskrivs om i momentet.

Den föreslagna skyldigheten att bistå kan emellertid inte betraktas som en på så sätt betydande förvaltningsuppgift att den skulle utgöra betydande utövning av offentlig makt eftersom det är fråga om att bistå vid förmedlingen av information. Dessutom har skyldigheten att bistå mildrats i den sista meningen i 153 a § 1 mom. i lagförslag 2, enligt vilket leverantören av transporttjänster då är skyldig att *i rimlig utsträckning se till att* passagerarna får informationen innan resan över Finlands gräns inleds.

Tillämpning på Åland

Rikets lagstiftningsbehörighet omfattar enligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) rätten att vistas i landet, att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan samt enligt 4 punkten förhållandet till utländska makter.

I fråga om trafikärenden hör enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen frågor som rör handels-sjöfart och farleder för handelssjöfarten och enligt 14 punkten luftfart till 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. Eftersom det inte finns järnvägar på Åland, gäller rikets lagstiftning som sådan också på Åland.

Eftersom propositionen gäller gränsöverskridande trafik och villkoren för inresa, tillämpas bestämmelserna också på sådana trafiktillstånd för vägtrafik som beviljats av landskapet Åland, dvs. bussföretag och taxiföretag som är verksamma i landskapet Åland.

De förslag i propositionen som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna är exakta, tidsmässigt begränsade och motiverade i förhållande till skyddsintressena. Den föreslagna regleringen har getts en begränsad omfattning som mot bakgrund av dess syften ska ses som nödvändig och proportionell. Förslagen innebär inte ingrepp i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter som fastställts i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är befogat att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen, eftersom propositionen är förknippad med principiellt viktiga frågor.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 91 § 1 mom., sådan den
lyder i lag 400/2020, och
fogas temporärt till lagen nya 16 a–16 c § som följer:

16 a §

Skyldighet att visa upp intyg över testresultat för coronavirussjukdom eller läkarintyg över genomgången sjukdom

Om det är nödvändigt för att förhindra spridning av covid-19-sjukdomen, fattar Institutet för hälsa och välfärd beslut om att en person som anländer till Finland vid inresan ska medföra ett tidigast 72 timmar tidigare utfärdat intyg över negativt testresultat för smitta av covid-19 eller ett intyg av en legitimerad läkare över att personen genomgått en laboratoriebekräftad covid-19-sjukdom men tillfrisknat. Personen ska vid gränskontrollen visa upp intyget för gränskontrollmyndigheten och förvara det i enlighet med Institutet för hälsa och välfärds beslut, och på begäran visa upp det för den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar.

Av Institutet för hälsa och välfärds beslut ska det 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. Institutet för hälsa och välfärd ska se till att beslutet utan dröjsmål sänds till Transport- och kommunikationsverket för åtgärder och delges kommunerna, Gränsbevakningsväsendet och Tullen samt delges offentligt.

De personer som avses i 1 mom. kan med stöd av 60 § försättas i karantän. I det beslut som avses i 1 mom. fastställer Institutet för hälsa och välfärd karantänens längd samt de villkor som ska uppfyllas för att karantänen ska kunna förkortas. Om en person under karantänen genomgår ett test för smitta av covid-19 och testresultatet är negativt, fattas beslut om hävning av karantänen i enlighet med 62 §.

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 för smitta av covid-19 och med stöd av 60 § försättas i karantän. Om en person som avses i detta moment genomgår ett nytt test för smitta av covid-19 och testresultatet fortfarande är negativt, fattas beslut om hävning av karantänen i enlighet med 62 §.

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 och krävs inte ett andra test för smitta av covid-19.

Bestämmelser om villkoren för utlänningars inresa finns dessutom i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och i utlänningslagen (301/2004).

Ett intyg över negativt testresultat för smitta av covid-19 ska innehålla uppgifter om den testade personens namn och födelsedatum, namnet på coronavirustestet eller den diagnostiska metod som använts vid testningen, tidpunkten och platsen för testet samt uppgift om det laboratorium, den hälsovårdsmyndighet eller den nationella myndighet som utfärdat intyget. Ett skriftligt intyg över genomgången covid-19-sjukdom ska innehålla uppgifter om den testade personens namn och födelsedatum, den ort där intyget utfärdats och datum för intyget samt vara försett med läkarens underskrift och stämpel eller motsvarande bekräftelse. Intygen ska vara avfattade på finska, svenska, engelska, franska, tyska eller ryska. Till intyg som utfärdats på något annat språk ska det fogas en översättning till något av de ovannämnda språken.

16 b §

Undantag från skyldigheten att visa upp ett intyg

Ett intyg som avses i 16 a § 1 mom. förutsätts dock inte vid inresa av

1) personer som arbetar eller utövar annat regelbundet dagligt umgänge inom följande gränssamfund och därför

- a) överskrider landgränsen mellan Finland och Sverige,
- b) överskrider landgränsen mellan Finland och Norge,
- c) använder sig av sjö- eller lufttrafiken mellan Finland och Sverige,
- d) använder sig av sjö- eller lufttrafiken mellan Finland och Estland,

2) anställda vid främmande makters beskickningar och internationella mellanstatliga organisationer eller deras familjemedlemmar eller sådana innehavare av diplomatpass eller tjänstepass som ackrediterats till något annat land än Finland, när dessa reser genom Finland till sitt tjänsteställe eller hemland,

3) förare av fordon för passagerar- eller godstransporter inom transport- och logistikbranschen, medlemmar av besättningen på fartyg, luftfartyg och tåg när de utför sina arbetsuppgifter eller ersättande besättning på väg till eller från sina arbetsuppgifter,

4) personer vars inresa grundar sig på avvärjandet av en plötslig fara som riktar sig mot samhällets infrastruktur och hotar hälsa eller säkerhet,

5) flygpassagerare som reser via Finland, om de inte lämnar flygplatsen.

I fråga om personer som avses i 1 mom. tillämpas inte heller bestämmelserna om testning och karantän i 16 a § 4 mom.

Den som anländer till Finland ska för den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar eller vid gränskontrollen för gränskontrollmyndigheten presentera utredning om grunden för undantag enligt 1 mom. Utredningen kan bestå av ett skriftligt intyg av en arbetsgivare över en arbetsresa eller ett uppdrag, en handling som utfärdats av en myndighet eller en kopia av handlingen, ett diplomatpass eller tjänstepass eller någon annan handling som visar att personen är en sådan person som avses i 1 mom.

Trots det som föreskrivs i denna paragraf kan en i 1 mom. avsedd person med stöd av 15 eller 16 § åläggas att genomgå test för smitta av covid-19, och det kan fattas beslut om karantän för personen med stöd av 60 § eller om isolering av personen med stöd av 63 §.

16 c §

Tillsyn

Ett intyg som avses i 16 a § 1 mom. och utredning som avses i 16 b § 3 mom. ska vid inresan visas upp för gränskontrollmyndigheten i samband med gränskontrollen. Den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar övervakar att personen har med sig ovannämnda handlingar.

Den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar har för utförande av kontrollen rätt att granska innehållet i det intyg som personen visar upp, behandla de personuppgifter som personen lämnat samt göra en anteckning i sitt informationssystem om att ett sådant intyg som avses i 16 a § 1 mom. medförts eller om de grunder för undantag som avses i 16 b § 1 mom., om behandlingen är nödvändig för utförande av kontrollen eller för att visa att kontrollen har utförts. De registeranteckningar som gäller intyget ska utplånas omedelbart när de inte behövs för myndighetstillsynen, dock senast 60 dagar efter det att personen anlänt till Finland.

Den som utför en kontroll enligt 2 mom. får inte för utomstående röja vad han eller hon i samband med kontrollen har fått veta om någon annans hälsotillstånd, sjukdom eller åtgärder som gäller den berörda personen eller om andra motsvarande omständigheter.

Den kommunala myndighet som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar har för skötseln av sina uppgifter enligt 1 och 2 mom. rätt att få handräckning av polisen, Gränsbevakningsväsendet och Tullen. En förutsättning för lämnande av handräckning och stöd är att det inte äventyrar utförandet av andra viktiga uppgifter som ska skötas av dessa myndigheter.

91 §

Verkställighet av beslut

Beslut enligt 16, 16 a, 57, 58, 58 b, 59–67 och 69–71 § får verkställas genast även om de överklagas.

Denna lag träder i kraft den 20 _____ och gäller till och med den 31 december 2021.

2.

Lag

om temporär ändring av lagen om transportservice

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om transportservice (320/2017) nya 153 a och 261 a § som följer:

AVDELNING IV

TJÄNSTER

1 kap.

Persontrafiktjänster

153 a §

Skyldighet för den som tillhandahåller transporttjänster att bistå med att till passagerare vid ankomst till Finland förmedla information om intyg och utredningar som gäller hälsosäkerheten

När Institutet för hälsa och välfärd har fattat ett beslut enligt 16 a § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) om personers skyldighet att i gränsöverskridande trafik vid inresan medföra ett sådant intyg som avses i den paragrafen, kan Transport- och kommunikationsverket ålägga en sådan tillhandahållare av transporttjänster som bedriver gränsöverskridande trafik till Finland från ett land eller område som anges i Institutet för hälsa och välfärds beslut att bistå med att till passagerarna förmedla den information som avses i beslutet och i 16 a och 16 b § i den lagen. Den som tillhandahåller transporttjänster är då skyldig att i rimlig utsträckning se till att passagerarna får informationen innan den resa som sträcker sig över Finlands gräns inleds.

Om det beslut av Institutet för hälsa och välfärd som avses i 1 mom. ändras eller upphävs ska Transport- och kommunikationsverkets beslut på motsvarande sätt ändras eller upphävas.

Transport- och kommunikationsverket övervakar hur detta beslut som meddelats med stöd av 1 mom. iakttas.

AVDELNING VII

PÅFÖLJDER, ÄNDRINGSSÖKANDE OCH STRAFFBESTÄMMELSER

1 kap.

Administrativa påföljder och ändringssökande

261 a §

Besluts verkställbarhet

Ett beslut som Transport- och kommunikationsverket har fattat med stöd av 153 a § ska iakttas trots ändringssökande, om inte den myndighet där ändring sökts bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 _____ och gäller till och med den 31 december 2021.

Helsingfors den 1 oktober 2020

Statsminister

Sanna Marin

Kommunikationsminister Timo Harakka