

## Bilaga 1: Rättslig bakgrundspromemoria om verksamhetsprocessen vid gränsövergångsställena

### 1. Ankomst till landet

Institutet för hälsa och välfärd är i egenskap av nationell sakkunnigmyndighet den centrala innehållsledaren i bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Till uppgifterna hör till exempel att utarbeta en epidemiologisk lägesbild och ge anvisningar och rekommendationer som grundar sig på den samt att producera information om åtgärdsalternativen och om deras medicinska och epidemiologiska tillämpningskriterier. Till Institutet för hälsa och välfärds uppgifter hör också att producera information om hur allvarliga riskerna är samt om deras karaktär och de åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar som bedömts nödvändiga för att avvärja riskerna, liksom också om kriterierna för den medicinska bedömning som ska tillämpas när man överväger olika åtgärder i enskilda situationer.<sup>1</sup> De statliga myndigheter och sakkunniginrättningar samt kommuner och samkommuner som anges i lagen om smittsamma sjukdomar ska systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar.<sup>2</sup>

Bekämpningen av smittsamma sjukdomar har sektorsövergripande betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom detta tryggas rätten till liv och hälsa samt tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samtidigt som de åtgärder som detta förutsätter kan ingripa i andra grundläggande fri- och rättigheter.

I förvaltningslagen föreskrivs om allmänna förvaltningsrättsliga principer. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Institutet för hälsa och välfärd har således rätt och också en skyldighet att bl.a. med hjälp av anvisningar se till att förvaltningens principer och grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses i tillräcklig utsträckning vid tillämpningen av befogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Betydelsen av anvisningarna för säkerställandet av att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses i förhållanden som beror på den epidemi som orsakats av coronaviruset, konstateras också i grundlagsutskottets tolkningspraxis.<sup>3</sup>

Till sin juridiska karaktär är styrningen inte bindande för beslutsfattaren. I rättslitteraturen<sup>4</sup> har det ansetts att man genom styrning kan meddela allmänna föreskrifter och anvisningar om utförandet av förvaltningsuppgifter, men inte bestämma hur ett enskilt förvaltningsärende ska avgöras. Anvisningen kan t.ex. vara ett råd, en bruksanvisning eller en rekommendation. Inom området för sina lagstadgade uppgifter kan en myndighet utfärda anvisningar utan något särskilt bemyndigande. Styrningen är alltså inte utfärdande av rättsnormer och är inte heller juridiskt bindande. Den har dock en central betydelse vid bedömningen av tolkningen av lagstiftningen och de krav som den ställer såväl vid verkställigheten som vid laglighetskontrollen och i rättspraxisen.

Den ovan beskrivna normhelhet som utgörs av principerna om de grundläggande fri- och rättigheterna och förvaltningen förutsätter att de myndigheter och personer som omfattas av tillämpningsområdet för åtgärderna i lagen om smittsamma sjukdomar har en tillräcklig rättsäkerhet om enhetliga tillämpningssituationer och prövningskriterier för åtgärderna. I detta syfte är det centralt att försöka se till att verksamheten på riksnivå är enhetlig och att bekämpningen av epidemin är effektiv och att man därigenom kan trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

<sup>1</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016), 7 § 2 mom.

<sup>2</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016), 6 § Se även 8 och 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

<sup>3</sup> Se till exempel GrUB 20/2020 rd, s. 4 och GrUB 14/2020 rd, s. 6

<sup>4</sup> bl.a. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Helsingfors 2013, s. 234).

Myndighetsprövningen enligt gällande bestämmelser om t.ex. placering i karantän, dess längd och närmare innehåll grundar sig på individuell prövning från fall till fall som görs av den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar.<sup>5</sup> I fråga om beslutsfattandet i anslutning till ordnandet av hälsokontroll baserar sig prövningen likaså på en medicinsk och epidemiologisk prövning av behovet av att ordna hälsokontroll eller individuellt av nödvändigheten av att delta i den.<sup>6</sup> Styrningen åsidosätter inte den individuella och medicinska prövning som ingår i besluten, utan preciserar i begränsad utsträckning de allmänt godkända beprövade kriterierna för användningen av den i fråga om covid 19-sjukdomen och i den exceptionella situation som den skapat. Yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som fattar beslut med stöd av lagen är med stöd av 15 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården skyldiga att i sin yrkesutövning tillämpa allmänt godtagna och beprövade metoder.

De omständigheter som är föremål för styrningen är också av sådan karaktär att innehållet kan förändras snabbt i och med att både de nationella och de internationella medicinska forskningsrönen och bevisningen ökar. Det finns ett behov av en snabb och jämförbar tillämpning av dem, vilket har betydelse med tanke på tryggandet av individens grundläggande fri- och rättigheter och för jämlikheten och likabehandlingen av människor.

Styrningen gäller inte grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, utan de allmänna kriterierna för beslut som meddelas dem med stöd av lag samt det särskilda innehållet till avgränsade delar och i situationer där det beslutsfattande som grundar sig på individuell prövning i synnerhet ska vara enhetligt i fråga om utgångspunkterna. Styrningen ger grundläggande kriterier för den individuella prövningen. Om kriterierna uppfylls kan de medicinska grunder som avses i lagen uppfyllas t.ex. i fråga om placering i karantän. I dessa situationer förutsätter lagstiftningens syfte också att denna prövning görs i fråga om placering i karantän eller för att vidta andra åtgärder. I kriterierna ingår på motsvarande sätt också principiella grunder för i vilka situationer en karantän som baserar sig på säkerhetsåtgärd kan och ska avslutas. Även i dessa situationer baserar sig avgörandet på motsvarande individuell prövning.

## 2. Hälsorådgivning

De viktigaste bakgrundskriterierna i styrningen är *epidemiläget i personens avgångsland och utbredningen av en eventuell virusvariant, förhållandena i avgångslandet och omständigheterna för resandet i förhållande till det nationella epidemiläget och andra omständigheter*. De återspeglar sannolikheten för att en individ kan ha exponerats för sjukdomen eller sannolikheten för att undvika exponering för sjukdomen och utgör således ett hjälpmedel för den riskbedömning som ingår i tillämpningen av bestämmelserna<sup>7</sup>. Motsvarande allmänna kriterier tillämpas också under liknande förhållanden i hemlandet.

Vid individuell prövning utreds i den omfattning som förutsätts i förvaltningslagen<sup>8</sup> och i den omfattning som situationen möjliggör, existensen av de rättsfakta som ingår i riskbedömningen och innehållet i andra omständigheter som används vid den medicinska prövningen,<sup>9</sup> samt de individuella möjligheterna att genom andra allmänna eller särskilda åtgärder som rimligen kan förutsättas, uppnå syftet med regleringen om förhindrande av spridning av en allmänfarlig smittsam sjukdom. Utredningsmetoderna är insamling av

<sup>5</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016), 60 §.

<sup>6</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016), 14–16 §

<sup>7</sup> På basis av riskbedömningen kan det uppstå ett sådant behov av att ordna eller delta i hälsokontroller som avses i lagen om smittsamma sjukdomar samt *grundad misstanke* om att en person har exponerats eller insjuknat i en allmänfarlig smittsam sjukdom. Se t.ex. 14–16 §, 60 § och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

<sup>8</sup> Förvaltningslagen (434/2003), 31 §.

<sup>9</sup> Man kan till exempel beakta uppgifter om tidigare smitta, vaccinationer och resultat av tester som utförts för konstaterande av coronavirussmitta.

individens förhandsuppgifter och intervjuer. I ljuset av dessa uppgifter övervägs förutsättningarna, nödvändigheten och proportionaliteten för ett individuellt beslut.

I verksamhetsmodellen baserar sig insamlingen och inlämnandet av resenärens förhandsuppgifter till hälsovårdsmyndigheten på personens uttryckliga samtycke enligt dataskyddsförordningen.<sup>10</sup> Vid behov ger gränsmyndigheterna handledning och rådgivning när det gäller inlämnande av uppgifter.

Insamlingen av närmare uppgifter om resenärerna och anamneserna och provtagningen av dem sköts av de yrkesutbildade personer som är anställda inom kommunens social- och hälsovård eller som har ålagts uppgifterna av kommunen.<sup>11</sup> De hjälper också resenärerna när det gäller beslut och förebyggandet av spridningen av den smittsamma sjukdomen samt gör anteckningar och förbereder de dokument som krävs vid beslutsfattandet. Utifrån de insamlade uppgifterna och undersökningarna kan den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar vid behov fatta beslut om att vidta de åtgärder som avses i lagen om smittsamma sjukdomar.<sup>12</sup> Om det är någon annan än gränsövergångsställets läkare som bedömer beslutsbehovet, ska uppgifterna lämnas vidare till hälsovårdsmyndigheten i den berörda personens kommun.

Verksamhetsmodellen innehåller en möjlighet att fatta beslut muntligen så att den läkare som fattar beslutet inte måste vara närvarande på gränsövergångsstället, utan kan kontrollera grunderna för beslutsfattandet via en distansförbindelse och sända beslutet för kännedom till gränsövergångsstället. Enligt förvaltningslagen är det i undantagsfall möjligt att meddela ett beslut även muntligen, förutsatt att det bestyrks skriftligen utan dröjsmål.<sup>13</sup> Varken förvaltningslagen eller lagen om smittsamma sjukdomar förutsätter inte heller att den läkare som ansvarar för smittskyddet ska vara närvarande i samma utrymme som patienten när beslutet fattas, förutsatt att läkaren på något annat sätt kan kontrollera de faktorer som utgör grunden för beslutsfattandet samt uppgifternas riktighet.

Beslutsfattandet baserar sig på beredningen och utredningen enligt förvaltningslagen.<sup>14</sup> I lagen om smittsamma sjukdomar och förvaltningslagen ställs inga separata krav på vem som kan vara ansvarig för beredningen, utredningen och inledandet av beslutsfattandet. Det handlar dock om en offentlig förvaltningsuppgift<sup>15</sup>, och därför är det endast de anställda inom kommuner, samkommuner eller .<sup>16</sup> Utredningar som kräver medicinskt kunnande kan utföras av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och av andra personer som är verksamma i uppgifter som hör till en yrkesutbildad person i enlighet med lagen.<sup>17</sup> Således kan även någon annan läkare än den läkare som ansvarar för smittskyddet bereda besluten. Vid förfarandet för beslutsfattandet är det dock fråga om utövande av offentlig makt, och sådana uppgifter kan skötas endast av tjänsteinnehavare inom kommunen som sköter uppgiften under tjänsteansvar eller av anställda som sköter uppgiften på den ansvariga myndighetens vägnar och för dennes räkning. I kommunlagen och i lagen

<sup>10</sup>Allmän dataskyddsförordning, artikel 9.2 a (EU) 2016/679.

<sup>11</sup> Insamlingen och registreringen av uppgifterna baserar sig på 12 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992). Den lagen innehåller dock ingen bestämmelse som förpliktar patienter att ge uppgifter om dem själva.

<sup>12</sup> Se till exempel 60,62 och 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016).

<sup>13</sup> Förvaltningslagen (434/2003) 43 § 2 och 3 mom.

<sup>14</sup> Förvaltningslagen (434/2003) 6 kap.

<sup>15</sup> Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepaxis ansett att även uppgifter där man biträder myndigheter ska betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter. Se till exempel GrUU 26/2017 rd, där det ges ett flertal exempel på uppgifter som utskottet har ansett vara offentliga förvaltningsuppgifter.

<sup>16</sup> Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. För att undvika tolkning av 124 § i grundlagen är det endast de arbetstagare som är anställda hos kommunen eller samkommunen för sjukvårdsdistriktet som får delta i beredningen av besluten.

<sup>17</sup> Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) kan även andra yrkesutbildade personer i enlighet med 2 § i lagen utföra de uppgifter som yrkesutbildade personer med skyddad yrkesbeteckning och legitimerade yrkesutbildade personer sköter. Arbetsgivaren har prövningsrätt och ansvar för att säkerställa att den som utför uppgifterna har den utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet som krävs för att utföra uppgifterna i fråga.

om kommunala tjänsteinnehavare föreskrivs om hur uppgifter ska skötas när de utförs för flera kommuners räkning. Till den del det handlar om att lämna uppgifter vidare till olika myndigheter eller sammanslutningar som sköter en lagstadgad uppgift, är det lagen om smittsamma sjukdomar som styr informationsutbytet och användningen av uppgifterna.<sup>18</sup>

### 3. Provtagning

Provtagningen enligt verksamhetsmodellen ska i regel basera sig på frivillighet. De kommunala organen har tillsammans med samkommunen för sjukvårdsdistriktet vid behov skyldighet att arrangera frivillig covid-19-provtagning för resenärer.<sup>19</sup> Kommunen kan ordna den frivilliga provtagningen antingen själv eller köpa tjänsten genom ett avtal med en tjänstproducent.<sup>20</sup>

Vid behov kan regionförvaltningsverket även fatta beslut om att det ska ordnas riktade hälsoundersökningar vid inresa, som innefattar covid-19-provtagning.<sup>21</sup> Regionförvaltningsverket kan också genom enskilda beslut besluta att det är obligatoriskt att delta i en hälsokontroll, om det är nödvändigt för att förebygga spridningen av en smittsam sjukdom.<sup>22</sup> En obligatorisk hälsoundersökning kan innehålla utöver insamling av de uppgifter som avses i punkt 2 och 2 även innefatta en skyldighet att låta sig testas för covid-19. Den kan också innefatta en bedömning av huruvida personen bör försättas i karantän, som görs av kommunen eller samkommun för sjukvårdsdistriktet.<sup>23</sup>

Regionförvaltningsverket kan fatta beslut om obligatoriska hälsoundersökningar muntligen eller så att den tjänsteman vid regionförvaltningsverket som fattar beslutet inte är närvarande, utan bedömer grunderna för beslutet antingen via en distansförbindelse eller på basis av någon annan utredning som tjänstemannen har fått<sup>24</sup>. I enlighet med det som anges ovan i punkt 3 möjliggör förvaltningslagen också muntliga beslut då när beslutet bestyrks skriftligen utan dröjsmål. Inte heller i förvaltningslagen eller lagen om smittsamma sjukdomar förutsätts det att regionförvaltningsverkets tjänsteman ska vara personligen närvarande då när det bestämts att det krävs en riktad obligatorisk hälsoundersökning på någon individuell grund. Regionförvaltningsverkets beslut om att det är obligatoriskt att delta i en hälsoundersökning är förpliktande.<sup>25</sup>

Beslutsfattandet gällande provtagningen baserar sig på en medicinsk och epidemiologisk riskbedömning, och det är Institutet för hälsa och välfärd som har nationell behörighet att göra bedömningen. Därför styr Institutet för hälsa och välfärd det regionala beslutsfattandet.

<sup>18</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 20 §, 4 och 4 a kap.

<sup>19</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 14 §.

<sup>20</sup> Kommunallagen (410/2015) 9 §, lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården (733/1992) 4 §.

<sup>21</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 15 §.

<sup>22</sup> Lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 16 §.

<sup>23</sup> En person kan försättas i karantän på beslut av den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar. Beslut om karantän kan meddelas den som konstaterats eller med fog misstänks ha utsatts för en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom.

<sup>24</sup> Besluten för regionförvaltningsverkets räkning fattas av den tjänsteman vid ämbetsverket som utsetts till uppgiften enligt ämbetsverkets arbetsordning på föredragning eller utan föredragning. Lagstiftningen innehåller inga andra villkor till exempel för den utbildning som ska krävas av tjänstemannen.

<sup>25</sup> Den som försummar sin skyldighet att delta i en obligatorisk hälsoundersökning som baserar sig på 16 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan med stöd av 44 kap. 2 § 2 mom. i strafflagen (39/1889) dömas till böter eller fängelse i högst tre månader för hälsoskyddsförseelse.

#### 4. Försättandet i karantän eller isolering

När en person ska försättas i frivillig karantän eller i en karantän som baserar sig på ett myndighetsbeslut eller isoleras på personens vistelseort, ska detta ske enligt hälso- och sjukvårdens anvisningar så att personen inte utsätter andra personer för smittorisk. De anvisningar som gäller försättande i karantän eller isolering på personens vistelseort på basis av ett myndighetsbeslut är förpliktande.<sup>26</sup>

Den myndighet som på basis av anvisningarna har fattat ett beslut om karantän eller isolering har en allmän skyldighet att kontinuerligt följa att åtgärderna vidtas enligt beslutet och bedöma behovet av att fortsätta med åtgärderna. Myndigheterna har med andra ord en skyldighet att övervaka att karantän och isolering iakttas medan de myndigheter som enligt lagen om smittsamma sjukdomar ska styra och övervaka verksamheten (social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd, regionförvaltningsverken) har en skyldighet att övervaka och vid behov erbjuda styrning så att den förstnämnda skyldigheten uppfylls.

---

<sup>26</sup> I sista hand stöds anvisningarna om karantän eller isolering på basis av ett myndighetsbeslut av 44 kap- 2 § 2 mom. i strafflagen (39/1889), enligt vilket det är straffbart att inte iakttä ett beslut om karantän eller isolering som fattats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar.