

Grundlagsutskottet

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 131/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Taneli Puumalainen, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Paula Tiittala, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Maija Neva, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Joni Komulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Kirsi Ruuhonen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Anna Kärkkäinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Mira Turpeinen, justitieministeriet
- regeringsråd Liisa Huhtala, arbets- och näringsministeriet
- biträdande dataombudsman Heljä-Tuulia Pihamaa, Dataombudsmannens byrå
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Mikael Hidén
- professor Lasse Lehtonen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras.

Avsikten är att bestämmelserna om covidintyget ska träda i kraft så snart som möjligt, och bestämmelserna om villkor för inresa i landet samt Tullen den 16 oktober 2021. De temporära bestämmelserna om inresa och covidintyg är avsedda att vara i kraft till den 31 december 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagens förhållande till grundlagen med avseende på följande bestämmelser: jämlikhet enligt 6 §, rätten till liv och personlig integritet enligt 7 §, rörelsefrihet enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 §, egendoms- skyddet enligt 15 §, kulturella rättigheter enligt 16 §, språkliga rättigheter och samernas rättigheter enligt 17 §, näringsfrihet och rätt till arbete enligt 18 §, det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa, rättsskydd enligt 21 § och skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 §. Dessutom granskades lagförslagens förhållande till vissa internationella människorättsförpliktelser och självstyrelselagen för Åland.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock enligt regeringen motiverat att utlåtande om förslaget begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Ett syfte med propositionen är att minska spridningen av covid-19-smitta via trafiken över Finlands gränser samt att förhindra att nya mutationer av covid-19-viruset sprids i Finland. Målet är också att i större omfattning än i nuläget göra det möjligt att ordna olika slags offentliga tillställningar, samt att kunder och deltagare ska få tillträde till olika slags utrymmen på ett hälsosäkert sätt. Syftet är att bättre än i nuläget trygga näringsfriheten, i synnerhet i de branscher covidepidemin drabbat hårdast, och rätten till arbete för anställda i de branscherna, dock utan att äventyra människors liv och hälsa eller social- och hälsovårdens kapacitet.

(2) Skydd av befolkningens hälsa är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet (se t.ex. GrUU 7/2021 rd, stycke 7). Att upprätthålla funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och att också under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4). Målet att trygga rätten att utöva näring och arbete på ett lönsamt sätt, utan att därmed äventyra bekämpningen av sjukdomen covid-19 och dess negativa följder för människorna och samhället har av ut-

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

skottet ansetts vara ett godtagbart mål (GrUU 28/2021 rd, stycke 3 och 4). Det finns således klart godtagbara grunder för den föreslagna regleringen.

(3) Propositionen innehåller två centrala förslag. För det första föreslås det i propositionen att giltighetstiden för de temporära bestämmelser om hälsosäker inresa i lagen om smittsamma sjukdomar som utfärdats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 26/2021 rd) förlängs. Det föreslås att det av personer som anländer till Finland också efter att giltighetstiden för de gällande temporära bestämmelserna löpt ut ska krävas ett pålitligt intyg över att personen har haft sjukdomen covid-19 under de sex senaste månaderna, fått en godkänd vaccinationsserie mot covid-19 eller genomgått ett tillförlitligt covid-19-test med negativt resultat före ankomsten till Finland.

(4) I propositionen föreslås det bestämmelser om möjligheten att kräva ett pålitligt intyg som berör sjukdomen covid-19 (covidintyg) av dem som deltar i en offentlig tillställning eller anländer till ett kund- eller deltagarutrymme, för att undvika de restriktioner för verksamheten som meddelas i myndighetsbeslut. Det föreslås att covidintyg ska kunna krävas bland annat vid restauranger och nattklubbar samt vid offentliga tillställningar, gym och andra utrymmen inomhus som används för idrott eller motion, simhallar och badinrättningar, dansplatser och utrymmen som används för hobbyverksamhet, nöjes- och temaparker, utrymmen inomhus vid djurparker, inomhuslekparker och inomhuslekplatser samt muséer, utställningsutrymmen och andra motsvarande kulturutrymmen.

(5) Såsom framgår av propositionens motivering till lagstiftningsordningen är bestämmelserna om covidintyg av betydelse för flera olika grundläggande fri- och rättigheter. Det är till denna del frågan om en ny typ av reglering, och därför bör de föreslagna bestämmelserna bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov utifrån de särskilda villkoren för inskränkning av varje grundläggande fri- och rättighet (GrUU 14/2020 rd, GrUU 32/2020 rd).

(6) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att propositionen innehåller två regleringshelter som skiljer sig åt från varandra. Propositionen lämnades till riksdagen 21.9.2021. Avsikten är att bestämmelserna om covidintyget ska träda i kraft så snart som möjligt, och bestämmelserna om förutsättningar för inresa i landet den 16 oktober 2021. De nuvarande bestämmelserna om inresa upphör att gälla den 15 oktober 2021, vilket indirekt också bestämmer tidsplanen för behandlingen av de bestämmelser om ett covidintyg som föreslås i samma proposition. Utskottet anser att den tid som reserverats för behandlingen av det lagförslag som innebär att ett covidintyg tas i bruk är anspråkslös med tanke på ärendets betydelse.

(7) Grundlagsutskottet erinrar om att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet och tillsyn enligt 74 § i grundlagen över lagförslagets grundlagsenlighet inför fullbordat faktum (se även GrUU 14/2020 rd, s. 7, GrUU 15/2018 rd, s.60). Grundlagsutskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte reserveras tillräcklig och skälig tid för riksdagsbehandlingen av propositioner (GrUU 14/2020 rd, s. 7). Utskottet uppmanar statsrådet att se allvarligt på frågan.

(8) Grundlagsutskottet har vid sin bedömning av den temporära reglering som med anledning av covidepidemin införts i lagen om smittsamma sjukdomar fäst uppmärksamhet vid att regleringen

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

i lagstiftningstekniskt hänseende inte passar in i den samlade regleringen i lagen om smittsamma sjukdomar eftersom den uteslutande hänför sig till covidepidemin och därmed också i egenskap av nästan kasuistisk reglering är kopplad till denna på författningsnivå. Även om kravet på exakthet och noggrann avgränsning i sig hör till de generella förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (se också GrUB 25/1994 rd, s. 5), påpekade utskottet att den kasuistiska regleringstekniken i de då föreslagna bestämmelserna framöver kunde medföra problem och oförutsägbarhet även vid tillämpningen av de gällande bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar, eftersom den avvek från tekniken i den övriga lagen exempelvis på grund av de kontradiktoriska slutsatserna i fråga om de föreslagna bestämmelserna (GrUU 44/2020 rd, s. 4).

(9) De nu föreslagna bestämmelserna om ett covidintyg berör grunderna för människors dagliga liv. Grundlagsutskottet har ansett att det också under covidepidemin är särskilt viktigt att bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter är klara och tydliga (GrUU 26/2021 rd, stycke 11, GrUU 32/2020 rd, s. 2, se också GrUU 45/2016 rd, s.3, GrUU 41/2006 rd, s 4). Utskottet ser det som ytterst beklagligt att den föreslagna regleringen som sådan och i synnerhet tillsammans med den kasuistiska reglering som nämns i lagen om smittsamma sjukdomar, som har ett nära samband med den, bildar en mycket svårtolkad helhet som är svår att tillämpa. Social- och hälsovårdsutskottet bör precisera bestämmelserna väsentligt.

(10) Statsrådet måste noga övervaka regleringens konsekvenser och vid behov vidta åtgärder för att ändra bestämmelserna. Under epidemin har grundlagsutskottet också betonat behovet av att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses genom lämpliga anvisningar (se t.ex. GrUB 5/2021 rd, stycke 16, GrUB 14/2020 rd, s. 6). Utskottet anser att lämpliga anvisningar är av betydelse också i fråga om den reglering som nu föreslås.

(11) Utskottet har under epidemin särskilt pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna bedöma vilka nackdelar begränsningsåtgärderna sammantaget orsakar samhället i relation till fördelarna (se t.ex. GrUB 10/2020 rd). Utskottet anser i och för sig att det är motiverat att regeringen i motiveringen till lagstiftningsordning bedömer restriktionerna med avseende på flera grundläggande fri- och rättigheter. Men det är beklagligt att regeringen inte har gjort en sådan samlad bedömning av samtliga restriktioner. Utskottet vill än en gång fästa statsrådets uppmärksamhet vid frågan och betonar behovet av att bedöma de samhälleliga konsekvenserna av begränsningsåtgärder även på lång sikt (se även GrUU 28/2021 rd, stycke 6).

Bestämmelserna om ett covidintyg

(12) I propositionen föreslås det, som ett alternativ till gällande ålägganden och begränsningar som meddelas genom myndighetsbeslut för att begränsa spridningen av covidepidemin, att en verksamhetsutövare under vissa förutsättningar ska få kräva att de som deltar i en offentlig tillställning eller besöker utrymmen för kunder eller deltagare visar upp ett covidintyg. Regleringen har betydelse särskilt med avseende på jämlikheten enligt 6 § i grundlagen.

(13) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges förmåner eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Utskottet har i sin praxis framhållit också att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 20/2017 rd, s. 7).

(14) Enligt 6 § 2 mom. 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. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II). Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se också t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6). Särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäligen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4 och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(15) Grundlagsutskottet har i sin praxis angående ändringar i lagen om smittsamma sjukdomar förutsatt att man specifikt och detaljerat bör kunna motivera nödvändigheten av just de föreslagna åtgärderna (GrUU 14/2020 rd, s. 5). Samtidigt bör också andra regeringsalternativ som är mindre begränsande med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna granskas (se t.ex. GrUU 14/2020 rd, s. 5, och GrUB 14/2020 rd).

(16) Grundlagsutskottet anser att det för bedömningen av lagstiftningen i princip är av betydelse att skyldigheten att visa upp ett covidintyg föreskrivs som ett alternativ till de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller lokaler och sammankomster som grundar sig på lag. Även om den föreslagna regleringen försätter personer i olika ställning, kan den enligt grundlagsutskottet inte anses godtycklig med beaktande av de medicinska skäl som ligger till grund för den. Det har också lagts fram godtagbara grunder för regleringen. En fullständig vaccinationsserie och genomgången covid-19 skyddar personen mot smitta och förhindrar att sjukdomen sprids. Kravet på ett färskt negativt testintyg förhindrar också spridningen av covid-19-smitta när människor samlas vid olika tillställningar. I det nuvarande epidemiologiska läget anser utskottet att det som framförts kan anses vara en i 6 § 2 mom. i grundlagen avsett godtagbart skäl.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

(17) Grundlagsutskottet anser att det vid bedömningen av om den föreslagna regleringen är proportionerlig fortfarande kan vara av betydelse att till exempel tjänster som är nödvändiga för en individ inte kräver att ett covidintyg visas upp. Likaså har det betydelse att de personer som i praktiken omfattas av skyldigheten att visa upp ett covidintyg har haft och fortfarande har möjlighet att avgiftsfritt få full vaccinationsserie mot viruset. Personer som inte har tagit covidvaccinering har möjlighet att få ett covidintyg på basis av ett negativt testresultat. Social- och hälsovårdsutskottet bör också utreda hur man i regleringen kan beakta dem som vaccinerats utomlands.

Barn

(18) I 58 i § i lagförslaget utsträcks skyldigheten att visa upp intyget till personer i åldern 12 år och äldre. Verksamhetsutövaren ska enligt bestämmelsens ordalydelse vägra en kund eller deltagare som inte visar upp ett intyg tillträde till den offentliga tillställningen eller utrymmet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är syftet med den föreslagna regleringen, som är rätt svårtolkad, att till exempel de inomhuslekplatser som avses i 58 i § 2 mom. 7 punkten kan i sin verksamhet förutsätta att ett covidintyg visas upp och således på det sätt som avses i 3 mom. befrias från vissa begränsningar, trots att lekplatsens huvudsakliga kundkrets enligt bestämmelsen inte har skyldighet att visa upp ett intyg enligt 1 mom. Utskottet anser att regleringen i konstitutionellt hänseende är ändamålsenlig med tanke på dem som inte fyllt 12 år. Det finns dock skäl att förtydliga bestämmelsen.

(19) När det gäller åldersgränsen bör den föreslagna regleringen dock vid sidan av 6 § i grundlagen bedömas i synnerhet mot konventionen om barnets rättigheter, där det i artikel 1 föreskrivs att med barn avses varje människa under 18 års ålder, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

(20) Kravet på intyg för barn i åldern 12 år och äldre kan i sig motiveras med att endast barn i åldern 12 år och äldre åtminstone tills vidare har kunnat få covid-19-vaccin och att kravet på covidintyg för barn över 12 år gör det möjligt att skydda hälsan för dem som vistas på tillställningen eller i lokalen.

(21) I artikel 31 i barnkonventionen garanteras barn rätt till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Grundlagsutskottet påpekar att kravet på intyg för barn över 12 år i praktiken kan medföra betydande faktiska hinder för tillgodoseendet av den rättighet som tryggas i artikel 31.

(22) Skyldigheten att visa upp ett covidintyg i förplägnadsrörelser, vid offentliga tillställningar och i andra lokaler och tillställningar som nämns i paragrafen kan betecknas som en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det kan anses begränsa åtminstone den personliga friheten, skyddet för privatlivet, rörelsefriheten och de kulturella rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att det i ljuset av propositionsmotiven och utskottets utredning är oklart om barn ska omfattas av kravet på covidintyg och om de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som på detta sätt riktas mot dem står i proportion till den aktuella epidemisituationen och propositionens föreslagna giltighetstid.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

(23) Grundlagsutskottet anser också att det med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen är av betydelse att barn faktiskt har möjlighet att använda covidintyget. Minderåriga kan enligt propositionsmotiven (s. 18) själva hämta intyget på tjänsten Mina Kanta-sidor eller hämta ett intyg i pappersform hos hälso- och sjukvården. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid barns faktiska möjligheter att använda tjänsten Mina Kanta-sidor eller att särskilt de som har det sämst ställt kan uträtta ärenden inom hälso- och sjukvården.

(24) Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått insjuknar barn i åldern 12—15 år mycket sällan allvarligt i covid-19. Under pandemin har motions- och hobbyverksamheten för barn begränsats omfattande och långvarigt. En betydande del av barnen har permanent upphört med motion och andra hobbyer, vilket kan ha mycket stora och långvariga negativa effekter på barnens hälsa och välfärd. Det saknar inte heller betydelse att den inresereglering som föreslås i propositionen avses gälla endast dem som är födda 2005 eller tidigare. Utskottet anser således att den föreslagna regleringen inte kan anses vara helt problemfri med tanke på jämlikheten.

(25) Grundlagsutskottet anser att regleringen med beaktande av de epidemiologiska motiveringar som lagts fram för den på ett jämlikt sätt bör trygga möjligheterna för personer under 16 år att delta i verksamhet som ordnas i de lokaler som avses i 58 i § 2 mom. Regleringen måste ändras i detta avseende. Social- och hälsovårdsutskottet kan ändra regleringen till exempel genom att höja den åldersgräns som föreskrivs i 58 i § 1 mom. från tolv till sexton år. Åtminstone ska det ses till att minderåriga som omfattas av skyldigheten att visa upp ett covidintyg enligt bestämmelserna garanteras möjlighet till ett avgiftsfritt covidtest för att därigenom kunna få ett intyg. Utskottet betonar också vikten av att testerna de facto är tillgängliga.

Ovaccinerade av hälsoskäl

(26) Grundlagsutskottet noterar att motiveringen till förslaget endast i allmänna ordalag behandlar personer som av hälsoskäl inte kan vaccineras och som därför inte kan få ett intyg över fullständig vaccinationsserie. Enligt utskottets uppfattning har man i propositionen dock utgått från att likabehandling och jämlikhet samt lika tillgång till tjänster ska säkerställas så att personen visar ett negativt resultat av ett covidtest. Av propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 76) framgår det att de covid-19-tester som berättigar till intyg bör göras hos den offentliga hälso- och sjukvården för personer som har en medicinsk grund för att inte ta emot covid-19-vaccin. Om avsikten har varit att testerna ska vara avgiftsfria för dessa personer bör det föreskrivas om detta uttryckligen i lag.

Användning av intyget i andra situationer än de som anges i lag

(27) I propositionsmotiven (s. 48) konstateras det att det föreskrivs om möjligheten att kräva covidintyg framför allt av rättssäkerhetsskäl. Enligt bestämmelsen är det tillåtet att kräva att intyg visas upp ”åtminstone i de situationer som nämns i bestämmelsen”. Enligt motiven ska det inte vara möjligt att ur bestämmelsen härleda ett förbud mot att en verksamhetsutövare på egen risk kräver hälsosäkerhetsåtgärder för att förhindra covid-19-epidemins spridning också i annan verksamhet eller i andra utrymmen inom ramen för tillåtet kundurval.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

(28) Grundlagsutskottet anser att det är problematiskt att det i motiveringstexten till förslaget finns inexakta beskrivningar av möjligheten att kräva ett covidintyg även i andra situationer än de som det föreskrivs om i förslaget. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen (GrUB 25/1994 rd, s. 5/I). I den föreslagna regleringen föreskrivs det om möjligheten att kräva ett covidintyg exempelvis endast i fråga om vissa lokaler som uttryckligen nämns i 58 i § 2 mom. i lagförslaget. Utskottet har ovan bedömt huruvida det är godtagbart att kräva covidintyg endast i fråga om lokaler där det inte är fråga om nödvändig offentlig service för individen. Utskottet konstaterar för tydlighetens skull att de anförda bedömningarna av regleringen endast gäller den nu aktuella propositionen.

Bestämmelserna om inresa i landet

(29) I proposition föreslås det att lagen om smittsamma sjukdomar ändras så att giltighetstiden för de temporära bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar som syftar till att förhindra spridning av utländsk covid-19-smitta i Finland förlängs till den 31 december 2021. Bestämmelserna om skyldigheten att visa upp ett intyg över genomgången covid-19 och skyldigheten att delta i ett covid-19-test motsvarar, med undantag för några av de föreslagna preciseringarna, de gällande bestämmelserna som utfärdats med grundlagsutskottets medverkan.

(30) Grundlagsutskottet påpekar att bedömningsläget nu delvis avviker avsevärt från det läge i juni 2021 där utskottet bedömde den gällande lagstiftningen. Då ansågs det i propositionen att den risk som den gränsöverskridande persontrafiken medför för att epidemin accelererar och nya muterade virusstammar sprids var betydande. Incidensen av covid-19 var visserligen låg och antalet virusvarianter litet, men en del av befolkningen var fortfarande utan det skydd som genomgången sjukdom eller vaccinering medför. Sedermera har vaccinationstäckningen ökat avsevärt och epidemiläget har också förändrats avsevärt.

(31) Enligt grundlagsutskottet finns det dock fortfarande godtagbara grunder för den förlängning av bestämmelsernas giltighetstid som nu föreslås. Bestämmelserna om intyg som ska visas upp vid ankomsten till landet och om deltagande i testet (16 a och 16 b §) kan enligt utskottet anses vara nödvändiga i nuläget, med beaktande av att den gränsöverskridande persontrafiken fortfarande medför en betydande risk för att epidemin accelererar och nya muterade virusstammar sprids.

(32) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid bestämmelserna i den föreslagna 16 d § om skyldigheten att delta i ett andra covid-19-test efter ankomsten till landet. I ljuset av detaljmotiven till bestämmelsen och annan utredning uppmanar utskottet social- och hälsovårdsutskottet att omsorgsfullt pröva om den föreslagna bestämmelsen behövs. Det finns också anledning att beakta bestämmelserna om riktade och obligatoriska hälsokontroller i 15 och 16 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

(33) Grundlagsutskottet ansåg i ett tidigare utlåtande att den reglering som då föreslogs i någon mån var problematisk med tanke på proportionaliteten i inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna; enligt de då föreslagna bestämmelserna skulle covid-19-intyg och covid-testning ha gällt alla som anländer till Finland oberoende av vilket land de kommer från. Grund-

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

lagsutskottet ansåg då att social- och hälsovårdsutskottet bör ändra regleringen så att de skyldigheter som i starkast grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna riktas till de inresande som kan bedömas medföra störst risk för spridning av covid-19-infektioner. Enligt utskottets uppfattning kunde bestämmelsernas proportionalitet förbättras till exempel genom att det i lagen inför grundläggande bestämmelser om de utreseländer för vilka kravet på intyg eller testning inte tillämpas. Närmare bestämmelser om sådana länder kan utfärdas genom förordning av statsrådet (GrUU 26/2021 rd, stycke 12).

(34) Under riksdagsbehandlingen kompletterades lagen genom att till 16 c § foga ett 2 mom. enligt vilket skyldigheten att visa upp ett intyg eller att delta i ett test inte gäller personer som anländer till Finland från ett land eller ett område där covid-19-incidensen eller utbredningen av en virusvariant inte medför någon särskild risk för spridning av epidemin. Närmare bestämmelser om sådana länder och områden utfärdas genom förordning av statsrådet (se ShUB 18/2021 rd). En i sak likadan men delvis preciserad undantagsbestämmelse föreslås också nu i 16 c §.

(35) Grundlagsutskottet fäster allvarlig uppmärksamhet vid att den nu gällande undantagsbestämmelsen i 16 c § har tillämpats mycket strikt vid utfärdandet av statsrådets förordningar i ärendet (se t.ex. motiveringspromemorian 31.8.2021 till förordning 804/2021). Undantagen omfattar till största delen endast länder och områden där incidensen av covid-19 är betydligt lägre än i Finland i det nuvarande epidemiologiska läget. Undantagen omfattar dock också kommuner i norra Norge och norra Sverige, som bland annat på grund av det ringa antalet fall har bedömts delvis utifrån andra kriterier än incidensen.

(36) Enligt grundlagsutskottets uppfattning uppfyller den föreslagna undantagsbestämmelsen i 16 c §, tolkad och tillämpad på nuvarande sätt, inte kravet på proportionalitet. Social- och hälsovårdsutskottet bör överväga att ändra bestämmelsen. Grundlagsutskottet påpekar dessutom att också gränstrafiken mellan Åland och Sverige bör granskas på samma sätt som undantagen för de nordliga gränsområdena.

(37) Det föreslås att det till 89 § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar, som gäller handräckning, fogas bestämmelser om Tullens befogenheter när den ger handräckning. Enligt förslaget är det inte fråga om en temporär bestämmelse. Ändringen av bestämmelsen om handräckning har dock motiverats med verkställandet av den temporärt gällande regleringen om hälsosäkert resande. Behovet och betydelsen av bestämmelsen efter det att bestämmelserna om hälsosäkert resande har upphört att gälla förblir således oklara. Grundlagsutskottet påpekar dessutom att det i den föreslagna regleringen förblir oklart hur handräckningen förhåller sig till det föreslagna 16 a § 4 mom. om skyldigheten att visa upp intyg.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

Helsingfors 7.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Jag anser att lagförslaget i den föreslagna formen inte är förenligt med grundlagen till den del det är fråga om användning av covidintyg för personer under 16 år. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 58 i § beaktas på behörigt sätt.

Som motivering vill jag särskilt betona följande omständigheter, som till stor del också framgår av utskottets yttrande.

1. De inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som följer av att barn inkluderas i kravet på covidintyg är, i det rådande epidemiologiska läget och i ljuset av propositionsmotiven och de utredningar utskottet fått, inte **proportionerliga**.

Enligt inkommen utredning insjuknar barn i åldern 12—15 år mycket sällan allvarligt i covid-19. Åldersgränsen för covidintygets tillämpningsområde skiljer sig i propositionen också från det som gäller vid inresa och testning enligt 16 a—d §, vars skyldigheter gäller dem som är födda 2005 eller tidigare.

I artikel 31 i barnkonventionen garanteras barn rätt till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. Vid en bedömning av proportionaliteten bör det också beaktas att motions- och hobbyverksamheten för barn har begränsats omfattande och långvarigt under pandemin.

I propositionen har covidintyget rättfärdigats med att alla har möjlighet att skaffa vaccinations-skydd. För barn är detta dock inte nödvändigtvis fallet. Minderåriga kan själva besluta att ta covidvaccinet, om en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som ger vaccinet bedömer att barnet eller den unga personen på grund av ålder och utvecklingsnivå kan besluta om sin vaccinering. I lagen har det inte fastställts någon åldersgräns för barnets självständiga beslutsfattande, och därför bedöms frågan från fall till fall. Om den unga personen inte är kapabel eller villig att själv besluta om vaccinationen, begärs vårdnadshavarnas samtycke till vaccinationen. Om den unga har fler än en vårdnadshavare, måste samtliga samtycka. I praktiken har en del av barnen över 12 år inte själva kunnat besluta om nivån på sitt vaccinationsskydd.

2. Också med tanke på den i 7 § i grundlagen skyddade **självbestämmanderätten** är det väsentligt i vilken mån barnet har möjlighet att skaffa och använda ett covidintyg självständigt åtminstone när det inte lyckas med föräldrarnas medverkan. Enligt propositionen ska det vara möjligt att få ett covidintyg antingen från Mina Kanta-sidor via elektronisk autentisering eller från en hälsovårdscentral genom att styrka sin identitet. Eftersom barn under 16 år ofta inte själva har verktyg för elektronisk identifiering, deras FPA-kort innehåller av vårdnadshavaren, och eftersom det också behövs en vårdnadshavare för att beställa identitetsbevis, kan möjligheten att på egen hand skaffa ett covidintyg vara obefintlig. Dessutom kan hälsocentralen vara belägen längre bort än barnet har tillstånd att röra sig på egen hand.

Utlåtande GrUU 35/2021 rd
Avvikande mening

3. Med tanke på grundlagens 6 § om **jämlikhet** är det av betydelse att tillgången till ett covidintyg i praktiken av ovan nämnda orsaker ofta är beroende av föräldrarnas medverkan i åtminstone de kommuner där det inte går att få ett covidintyg via skolhälsovården. För barn är tröskeln till att utnyttja covidintyget således i praktiken betydligt högre än för vuxna. Lagförslaget skapar en åldersdiskriminerande struktur. Vissa barn kommer inte ha någon möjlighet att använda covidintyget. Utan intyg blir då sannolikt barnen till föräldrar som inte vaccinerar sig och som förhåller sig kritiskt till covidintyget samt barn vars föräldrar inte har vilja, krafter eller färdigheter att skaffa intyget.

Avvikande mening

Jag föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 58 i § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 7.10.2021

Anna Kontula vänst