

Hänvisning

Er begäran om utlåtande 22.9.2021

Grundlagsutskottet

FIN-00102 RIKSDAGEN

Kontaktperson

Jurist Joel Bremius, +358 (0)18 25000 (växel)

joel.bremius@regeringen.ax

pev@riksdagen.fi

Ärende

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

Landskapsregeringen har 22.9.2021 mottagit en begäran om utlåtande från riksdagens grundlagsutskott gällande regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar.

Förlängning av inresebestämmelser

Landskapsregeringen motsätter sig att bestämmelserna om covid-19-intyg vid ankomst till Finland föreslås förlängas.

Landskapsregeringen har i skrivelser till social- och hälsovårdsministeriet och statsrådets kansli uppmärksammat de negativa sociala konsekvenser och folkhälsokonsekvenser som bestämmelserna haft på Åland.

Åland med sin geografiska placering mitt emellan Finland och Sverige har en omfattande arbetskraftspendling som är nästan lika stor som den i gränskommunerna i norra Finland. Åland med ca 0,54 procent av Finlands befolkning står för nästan 15 procent av arbetspendlingen till annat nordiskt land. Handelsutbytet och turismen är omfattande samt många studerande reser över gränsen mellan Åland och Sverige. Över 60 % av de åländska studerandena utanför Åland studerar i Sverige. Dessutom har flyttningsrörelserna mellan Åland och Sverige varit omfattande, vilket medfört att det finns släkt- och familjeband som spänner över gränsen. Skyldigheten att visa upp covid-19-intyg och delta i covid-19-test försvårar de gränsöverskridande sociala, kulturella, arbetsrelaterade och studierelaterade kontakterna. Detta gäller även för andra länder, särskilt de nordiska länderna. Fortsatta resehinder riskerar att försvåra visionen om att Norden ska bli världens mest integrerade region.

Åland är en gränsregion som är beroende av utbytet och trafiken med närregionerna. Ålands band till Sverige är mycket starka och Ålands och Sveriges gemensamma historia utgjorde en del av fundamentet för den åländska självstyrelsen vid dess tillkomst på

1920-talet. Finland har genom Ålandsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland av den 27 juni 1921 bland annat förbundit sig att ålänningar ska ha möjligheten att säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess svenska språk, kultur och lokala traditioner. För att möjliggöra detta är det helt avgörande att kunna upprätthålla kontakten med Sverige.

I propositionen redovisas erfarenheter av de hälsosäkerhetsåtgärder som vidtagits i den gränsöverskridande trafiken inom olika regioner. Propositionen har till denna del helt uteslutit den information om erfarenheterna på Åland som landskapsregeringen redovisat till social- och hälsovårdsministeriet (26.8.2021, ÅLR 2021/7297). Däremot redovisas liknande erfarenheter från Lappland. Enligt statsrådets förordning om undantag från skyldigheten att visa upp covid-19-intyg och delta i covid-19-test (FFS 804/2021) som trädde i kraft 1.9.2021 har kommunerna vid gränsen mot Sverige inkluderats bland de områden från vilka ankommande inte avkrävs covid-19-intyg eller covid-19-test. Som skäl till detta nämns att ytterst få smittfall konstaterats vid resor över gränser och att de smittkedjor som förekommit under sommaren har kommit med resenärer från Södra Finland. I Lappland har en stor del av dem som dagligen passerar gränsen i nuläget fått två vaccindoser och under hösten består trafiken i huvudsak av personer som vistas i gränskommunerna. Detta är således samma erfarenhet som på Åland. Det är högst anmärkningsvärt att erfarenheterna på Åland inte redovisas i propositionen och att landskapsregeringen inte tidigare fått ta del av ovan nämnda information trots att skrivelsen från landskapsregeringen 26.8.2021 uttryckligen efterfrågade erfarenheter från andra regioner. Det är likaså anmärkningsvärt att inte samma undantag som för Lappland även gällt för resa till Åland. Landskapsregeringen drar slutsatsen att statsrådet vid beslut om förordningen har gjort en omotiverad särbehandling av Lappland jämfört med Åland som inte är grundad i en riskbedömning kopplad till incidens eller förekomst av virusvarianter i avreseregionerna. Med hänsyn till Ålandsöverenskommelsen och folkrätten finns det enligt landskapsregeringen starkare skäl att gränstrafiken mellan Åland och Sverige undantas än landgränsen mellan Finland och Sverige.

Bestämmelserna om covid-19-intyg vid ankomst till Finland har även medfört att Åland utesluts från seriespel i Sverige. Åländska lag har blivit uteslutna av Upplands Fotbollsförbund att delta i tävlingsmatcher i Upplandsserien eftersom många i de svenska lagen, inklusive lagledare och anhöriga, behöver uppvisa intyg på självfinansierade test vid inresa till Åland. Även om barn födda 2006 eller senare inte direkt omfattas av bestämmelserna har de således påverkats negativt. För Ålands del är detta mycket negativt eftersom detta seriespel varit mycket viktigt för ungdomsidrotten på Åland.

I de höranden som landskapsregeringen haft med olika aktörer inklusive civilsektorn har särskilt lyfts de negativa sociala konsekvenser och folkhälsokonsekvenser som åtgärderna mot covid-19 haft på Åland (bland andra Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Folkhälsan och Ålands Idrott). Ålands Idrott uttryckte stor oro för att många personer har avbrutit

idrottsutövandet under år 2020 och år 2021 eftersom motivationen att delta minskar kraftigt när det är svårt eller omöjligt att delta i tävlingar. Detta gäller såväl barn och unga som vuxna. Minskad fysisk aktivitet har mycket negativa konsekvenser för folkhälsan. Landskapsregeringen bedömer att skadeverkningarna för folkhälsan av bestämmelserna om covid-19-intyg vid ankomst till Finland är större än den mycket begränsade nyttan.

Testningen av inresande följs upp på Åland för att utvärdera dess genomförande och dess effekter. Baserat på resultaten för de första fyra veckorna, 12.7.2021 till 8.8.2021, bedömde landskapsregeringen att det är ytterst tveksamt om testningen av inresande till Åland från utlandet är ändamålsenlig och proportionerlig.

Landskapsregeringen konstaterar att propositionen inte innehåller någon ny barnkonsekvensbedömning gällande förslaget att förlänga bestämmelserna om hälsosäkerhet vid gränserna, utan propositionen hänvisar till den tidigare konsekvensbedömningen i RP 105/2020 rd. Detta trots att landskapsregeringen vid upprepade tillfällen meddelat social- och hälsovårdsministeriet att bestämmelserna har medfört negativa konsekvenser för barn, även för barn födda 2006 eller senare som inte direkt omfattas av bestämmelserna. Bedömningen i propositionen om lagförslaget är proportionerligt, nödvändigt och förenligt med barnkonventionen är således ofullständig.

Sammantaget kan landskapsregeringen fastslå att en förlängning av bestämmelserna inte är motiverade och bedömer att de även strider mot barnkonventionen. Enligt artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Den eventuella nyttan en förlängning av bestämmelserna medför barn är försumbar i förhållande till de negativa sociala konsekvenser och folkhälsokonsekvenser som påverkar barn.

Coronapass

Evenemang och normaliserade besök i utrymmen för kunder eller deltagare kan genomföras utan coronapass

Eftersom täckningsgraden av vaccinering mot covid-19 nu är god och fortsätter att förbättras har risken för allvarlig covid-19 minskat markant i befolkningen och därmed även risken att sjukvården överbelastas. På Åland kommer minst 80 % av befolkningen över 12 år få den andra vaccindosen senast 4.10.2021 enligt nuvarande prognos. Det övergripande målet att minimera allvarliga hälsokonsekvenser och överbelastning av sjukvården på grund av covid-19 kommer att ha uppnåtts då alla som ingår i covid-19-vaccinationsprogrammet har erbjudits möjlighet till en fullständig vaccinationsserie. Begränsningar av evenemang och restaurangverksamhet bedöms inte längre nödvändiga. Inga sådana begränsningar har varit i kraft på Åland sedan 5.9.2021. Landskapsregeringen bedömer därför att införandet av coronapass inte är en nödvändig åtgärd.

Orimliga konsekvenser för barn

I 58 i § 1 mom. i lagförslaget föreslås åldersgränsen 12 år eller äldre vilket enligt landskapsregeringens bedömning får orimliga konsekvenser för barn.

Nytan av vaccinering är betydligt lägre för barn än för vuxna, eftersom risken för allvarlig covid-19 är betydligt lägre för barn. Även om nytan av vaccin bedöms vara avsevärt större än risken för skada även för barn måste ett barns beslut att avstå vaccinering respekteras. Vid bland annat kulturevenemang och fritidsaktiviteter som omfattas av myndighetsbeslut enligt 58 och 58 d §§ i smittskyddslagen kommer arrangörerna få kännedom om deltagarnas vaccinationsstatus i de fall arrangörerna väljer att i stället ställa krav på coronapass. Det finns många olika situationer där en grupp planerar en gemensam aktivitet, inklusive skolklasser. När en sådan aktivitet genomförs kan lärare sannolikt få reda på vem som är vaccinerad. Det kommer därför vara mycket svårt att skydda individens integritet.

Landskapsregeringen bedömer att 58 i § i lagförslaget strider mot artikel 3.1 i barnkonventionen om inte barn under 16 år undantas. Landskapsregeringen gav 29.7.2021 ett utlåtande om utkastet till ändring och temporär ändring av statsrådets förordning om frivilliga covid-19-vaccinationer i vilket föreslogs att covid-19-vaccinationerna utvidgas att omfatta alla barn i åldern 12–15 år. Landskapsregeringen gav sitt stöd till förslaget under förutsättning att vaccineringarna fortsatt kommer vara frivilliga i praktiken, vilket endast är möjligt att säkerställa genom att undvika att använda vaccineringsstatus som kriterium för att kunna vistas på specifika platser, delta i specifika aktiviteter eller utnyttja specifika tjänster. Därutöver ifrågasätts bedömningen att det är nödvändigt på medicinska och epidemiologiska grunder att barn mellan 12-15 år omfattas av förslaget om nationell tillämpning av EU:s digitala covidintyg enligt 58 i § i lagförslaget. Landskapsregeringen noterar att det i propositionen anges att Institutet för hälsa och välfärd i sitt remissutlåtande ansåg att inget intyg bör krävas av personer under 16 år, eftersom 12–15-åringar enligt Institutet för hälsa och välfärd mycket sällan insjuknar allvarligt och sannolikt för smittan vidare i mindre omfattning än vuxna sedan de insjuknat.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppdaterade handlingsplan för hybridstrategin från 9.9.2021 ska vid beslut om pandemiåtgärder ingå en helhetsbedömning av åtgärdernas samhälleliga konsekvenser. Innan beslut fattas ska man bedöma åtgärdens epidemiologiska, medicinska, hälsomässiga, sociala, kulturella och ekonomiska konsekvenser, likaså även andra konsekvenser för människors ställning och verksamhet i samhället, konsekvenserna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och tillgången till samhällstjänster, konsekvenserna för jämlikheten och arbetslivet samt i synnerhet konsekvenserna för barnen. Om möjligheten att kräva coronapass införs kommer myndigheterna behöva väga in konsekvenser för barn som inte är fullt vaccinerade bland annat inför beslut gällande offentliga tillställningar. Möjligheten för

arrangörer att kräva ett coronapass kan därför leda till att begränsningar som bedöms nödvändiga från ett smittskyddsperspektiv inte införs för att säkerställa att beslut inte bryter mot barnkonventionen eller på annat sätt får orimliga konsekvenser för människors ställning och verksamhet i samhället och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I och med att begränsningar av offentliga tillställningar med stöd av 58 § i lagförslaget per automatik skulle möjliggöra att arrangörer kräver coronapass bedömer landskapsregeringen att lagförslaget begränsar handlingsutrymmet vid en eventuell försämring av epidemisituationen.

På Åland vistas regelbundet barn mellan 12-15 år som är skrivna i Sverige, till exempel barn där föräldrarna har delad vårdnad och en förälder bor på Åland. Enligt Folkhälsomyndighetens beslut 16.9.2021 kommer Sverige inte påbörja vaccinering av denna åldersgrupp förrän i november 2021, såvida inte barnet tillhör en riskgrupp. De flesta i denna grupp kommer således inte vara fullt vaccinerade förrän i slutet av år 2021 eller början av år 2022. Lagförslaget får därför större konsekvenser för dessa barn om inte åldersgränsen höjs till 16 år. Som nämns i regeringens proposition har därutöver alla barn fyllda 12 år i Finland inte haft möjlighet att få två vaccindoser förrän tidigast i början av november 2021.

Krav på coronapass skyddar sannolikt främst de ovaccinerade

Evidensen för att ett krav på coronapass skulle minska risken till omfattande smittspridning vid evenemang är mycket begränsad. Effekten beror inte endast på vaccinets skyddseffekt och testens tillförlitlighet, utan även på genomförbarheten och följsamheten. Om evenemang ordnas så att vaccinerade och ovaccinerade möts utan krav på intyg är risken teoretiskt störst att ovaccinerade smittar varandra. Även om fullt vaccinerade personer exponeras för viruset är risken att de drabbas av allvarliga hälsokonsekvenser mycket liten. När täckningsgraden av vaccineringarna är hög är sannolikheten dessutom högre att en ovaccinerad person smittas av en vaccinerad person än vice versa. Detta beror på den konstaterade risken att även fullt vaccinerade personer kan vara symtomfria smittbärare. Den främsta potentiella positiva hälsoeffekten skulle således uppstå genom att ovaccinerade personer skyddas. Man behöver noggrant överväga proportionaliteten med en åtgärd som begränsar allas fri- och rättigheter samt hotar den personliga integriteten när åtgärden främst skyddar den minoritet som valt att inte vaccinera sig.

Vaccinationsvilligheten är redan mycket hög

Trycket på sjukvården för att bli vaccinerad har varit stort på Åland. I de åldersgrupper som hittills ingått i vaccinationsprogrammet har över 88 % fått första dosen och 78 % har fått andra dosen. Bland de som är äldre än 65 år har mer än 90 % fått två doser. I åldersgruppen 16-19 år har ca 85 % fått första dosen och i åldersgruppen 12-15 år har ca 68 % fått första dosen. Bland dem som inte är fullt vaccinerade finns personer som inte kan vaccineras på grund av medicinsk kontraindikation. Hittills har efterfrågan på vaccin

från befolkningen varit betydligt högre än tillgången. Om täckningsgraden ändå skulle bedömas vara för låg efter att alla erbjudits vaccin måste man beakta alternativa metoder för att höja vaccinationsviljan ytterligare, t.ex. genom mer information och en vidareutveckling av vaccineringsstrategin som ger medborgarna ännu bättre möjlighet att fatta rationella hälsobeslut. Om man med ett coronapass vill utöva påtryckning med motiveringen att vissa delar av befolkningen inte tar sitt ansvar och vaccinerar sig, måste man samtidigt ställa sig frågan om samhället tagit sitt fulla ansvar att möjliggöra vaccinering för alla som behöver skyddas mot covid-19. Införandet av coronapass kan ytterligare marginalisera dem som inte väljer att vaccinera sig och minska deras tillit till myndigheterna.

Praktiska svårigheter för personer som har EU:s digitala covidintyg från flera länder

Den genomsnittliga täckningsgraden av första dosen på Åland är ca 80 % i åldersgruppen 20-30 år. I praktiken är den dock högre då många åländska studerande har vaccinerats i Sverige. På Åland finns även andra personer som fått en vaccindos i Finland och en dos i ett annat land eller som har haft bekräftad covid-19 i ett land även utanför EU. Landskapsregeringen har blivit kontaktad av medborgare för vilka det är omöjligt att få all information samlad i EU:s digitala covidintyg när vaccinationer, tidigare covid-19 eller testning har skett i olika länder. Om coronapassen införs innan ovanstående problem har lösts kan det uppstå svårigheter vid tillämpningen när personer uppvisar flera covidintyg som var för sig är ofullständiga.

Avslutning

Enligt social- och hälsovårdsministeriets nya nationella teststrategi ska testning i fortsättningen riktas till personer med känd exponering för covid-19 samt ovaccinerade personer med symtom (pressmeddelande 14.9.2021). Landskapsregeringen noterar att vare sig testning av symptomfria inresande från utlandet eller testning av symptomfria ovaccinerade personer i syfte att uppfylla kraven på ett giltigt coronapass för att kunna besöka evenemang med mera är förenliga med den nya nationella teststrategin.

Institutet för hälsa och välfärd utgav 24.9.2021 en rekommendation om en tredje vaccindos till dem som vaccinerats med kort dosintervall. Till den här gruppen hör hälso- och sjukvårdspersonal som arbetar i främsta linjen med behandlingen och provtagningen av patienter. Till gruppen hör bland annat också äldre som bor på vårdhem och personalen som sköter dem. Den tredje dosen kan ges när det har gått minst sex månader sedan den andra dosen och enligt Institutet för hälsa och välfärds bedömning handlar det om sammanlagt cirka 85 000 personer.

Regeringens proposition tar enligt landskapsregeringens bedömning inte i tillräcklig beaktning att en tredje vaccindos snart kan komma att rekommenderas i större omfattning. Enligt både nuvarande 16 g § i smittskyddslagen och 16 g § i lagförslaget avses med vaccinationsserie det antal vaccindoser som anges i försäljningstillståndet.

Därmed kan lagförslaget få negativa konsekvenser för en ännu större grupp personer om vaccinernas försäljningstillstånd ändras.

Avslutningsvis konstaterar landskapsregeringen att statsrådet till detta lagförslag inte längre avser genomföra en ändring av 58 a § i smittskyddslagen som skulle flytta beslutanderätten om begränsningar för förplägnadsrörelser till regionförvaltningsverken eller kommunerna. Det är en modell som är mer förenlig med övriga bestämmelser i smittskyddslagen och som landskapsregeringen förespråkar. Det får konsekvensen att föreslagna bestämmelser om coronapass kan tillämpas på Åland utan självstyrelsemyndigheternas direkta medverkan. Detta är i sig oacceptabelt då t.ex. förplägnadsrörelsens öppethållnings- och serveringstider enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen för Åland vanligtvis faller inom Ålands behörighet och då självstyrelsemyndigheterna för att kunna beakta Ålands särställning och särskilda behov enligt 30 § 9 punkten självstyrelselagen har full förvaltningsbehörighet vad gäller smittskydd.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Minister

Annette Holmberg-Jansson

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagting, självstyrelsepolitiska nämnden, susanne.eriksson@lagtinget.ax
Statsrådets kansli, registratorskontoret@vnk.fi
Anna Hallberg, nordisk samarbetsminister, anna.hallberg@gov.se
Heidi Kaila, Statsrådets kansli, heidi.kaila@vnk.fi
Anne Kumpula, Social- och hälsovårdsministeriet, anne.kumpula@stm.fi
Viveca Arrhenius, Social- och hälsovårdsministeriet, viveca.arrhenius@stm.fi
Justitiekanslersämbetet, registratur@okv.fi
Mikaela Nylander, justitieministeriet, mikaela.nylander@gov.fi
Mats Löfström, riksdagsledamot, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Claes Hammar, generalkonsul på Åland, claes.hammar@gov.se
Janina Groop-Bondestam, Justitieministeriet, janina.groop-bondestam@om.fi
Noora Löfström, Statsrådets kansli, noora.lofstrom@vnk.fi
Ålands hälso- och sjukvård, info@ahs.ax
Rädda Barnen Åland, info@raddabarnen.ax