



DISKRIMINERINGS OMBUDSMANNEN

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Utlåtande

1 (7)

21.4.2021

WTDno-2019-478

Sosiaali- ja terveysministeriölle

vN/10686/2021

vN/10686/2021-STM-1

Diskrimineringsombudsmannens utlåtande om beredningen av coronaintyg

Diskrimineringsombudsmannen mottog den 16 april 2021 en begäran om utlåtande gällande coronaintygen från social- och hälsovårdsministeriet. Ombudsmannen tackar för möjligheten att uttala sig.

Bedömningen gäller inte ett konkret förslag till vaccinationsintyg eller annat coronaintyg, där intygens användningsändamål har beskrivits, utan genomförandet, varaktigheten eller dess förhållande till övriga metoder för begränsning av pandemins utbredning. Därför presenteras endast några preliminära aspekter på intygen ur diskrimineringslagens (1325/2014) perspektiv i det här utlåtandet. I justitieministeriets memorandum har principerna kring grundrättigheterna med coronapassen presenterats mera ingående. Lagstiftningen verkar inte entydigt utsluta ett intyg som krav för tillträde till tjänster eller evenemang. Vid övervägandet av användningen av ett coronaintyg begränsas övervägandena av både jämlikhetsprincipen och diskrimineringsförbudet.

I utlåtandet används termen coronapass, som enligt social- och hälsovårdsministeriets memorandum från och med maj kunde innehålla ett intyg över vaccinering och från och med hösten ett intyg över negativt coronatest eller över genomliden sjukdom.

1. Begreppet jämlikhet och utgångspunkt för bedömningen

I 6 § i grundlagen finns det bestämmelser om jämlikhetsprincipen och förbudet mot diskriminering. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna dessutom se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta preciseras för sin del med kravet i 5 § i diskrimineringslagen att myndigheterna är skyldiga att målmedvetet och systematiskt främja likabehandling. Det finns närmare bestämmelser om förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen.

Begreppet likabehandling omfattar två element i både diskrimineringslagen och grundlagen. Det ena är kravet på att personer som är i samma situation ska behandlas på jämlikt sätt och det andra är kravet på att slutresultatet är jämlikt, det vill säga att olika utgångslägen kan kräva olika behandling av personerna för att jämlikheten faktiskt ska förverkligas.

2. Begreppet diskriminering samt grunder som berättigar till särbehandling

För coronaintygets del gäller det en situation där avsikten är att personerna ska sättas i olika situation beroende på om de kan presentera ett intyg över vaccineringar, senare också över ett negativt testresultat eller genomliden coronasjukdom (social- och hälsovårdsministeriets memorandum).

Grundlagen och diskrimineringslagen förbjuder diskriminering. Hälsotillståndet är en av de förbjudna diskrimineringsgrunder som uttryckligen nämns i grundlagen och diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen anser att kravet på vaccinering, testresultat eller immunitet till följd av genomliden sjukdom är en omständighet som är oskiljbar från personens hälsotillstånd. Bedömningen av särbehandling utgående från dessa omständigheter ska alltså göras som eventuell diskriminering på grund av hälsan.

Utgångspunkten i diskrimineringslagen är att särbehandling av personer i samma situation är förbjuden såvida det inte finns legitima grunder för särbehandling i enlighet med 11 § i diskrimineringslagen. För att särbehandling inte ska vara diskriminering ska särbehandlingen vid exempelvis utövandet av offentlig makt, skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter eller utbildning grunda sig på lag och dessutom ska den ha

ett godtagbart syfte och medlen för att nå målet ska vara proportionerliga.

Enligt 11 § 2 mom. i diskrimineringslagen kan dock särbehandling vara berättigad exempelvis vid privat erbjudande av varor och tjänster, trots att det inte finns bestämmelser om legitim grund, om särbehandlingen har ett godtagbart syfte med avseende på grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och medlen för att uppnå syftet är proportionerliga.

Enligt 13 § i diskrimineringslagen ska indirekt diskriminering anses förekomma när regler, kriterier eller förfaringsätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringsättet har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga.

3. Coronaintyget och legitima grunder för särbehandling

Eftersom avsikten med coronaintyget är att öppna samhällets tjänster och funktioner för personer som kan uppvisa intyget och på motsvarande sätt begränsa de övriga personernas möjligheter till dessa tjänster och funktioner ska legitimiteten för den aktuella särbehandlingen bedömas.

För det första konstaterar diskrimineringsombudsmannen att eftersom avsikten med passet är att genomföra olika behandling av personer ska **bestämmelser om detta införas i lag** såsom angetts i punkten om grunderna för legitimitet ovan.

För det andra **ska det finnas ett berättigat syfte med särbehandlingen**. Exempelvis sådana åtgärder som stöder befolkningens rätt till liv och hälsa kan anses vara berättigade. Till dessa hör åtminstone förhindrande av spridningen av en allmänfarlig och vitt utbredd smittsam sjukdom för att skydda befolkningens hälsa, minskningen av svåra sjukdomsfall och dödsfall i Finland samt tryggheten av sjukvårdssystemets bärförmåga. Dessa har varit de av regeringen publicerade centrala målen för coronastrategin.

Strävan med coronaintyget är att öppna samhällets olika funktioner och trygga bland annat de grundläggande rättigheterna att utöva

näringsverksamhet. Dessa strävanden ska sammanjämkas med en annan central grundrättighet, det vill säga kravet på jämlik behandling

För det tredje ska man överväga **om metoderna för att uppnå målet är proportionerliga**. Det bör göras en bedömning av om det finns åtgärder som ur jämlikhetsperspektiv är mindre begränsande och också huruvida de föreslagna begränsningarna är effektiva för att uppnå målsättningarna samt om de som helhet är befogade.

4. Corona intyget och proportionerliga begränsningar av grundrättigheterna

Inom ramen för den tillgängliga tiden samt utan någon konkret regeringsproposition börjar diskrimineringsombudsmannen inte göra en bedömning av proportionaliteten för olika alternativ, men åtminstone följande omständigheter ska beaktas vid bedömningen.

Förslaget om ett coronaintyg väcker frågor i synnerhet gällande aspekten huruvida åtgärderna är proportionerliga. Detta hänger samman med tillgången till både vaccin och coronatest, omfattningen på användningen av coronaintyg, hur länge dessa används, förhållandet till övriga åtgärder för förhindrande av spridning av coronasjukdomen, vilken situationen är för den smittsamma sjukdomen, hälsovårdens bärformåga samt den personkrets som påverkas av intygets rättsverkningar.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar för det första gällande tillgången till vaccin att befolkningens situation är olika beroende på vilken ålders- eller riskgrupp personen hör till. Enligt ombudsmannens uppfattning kommer situationen att fortsätta så här i ytterligare flera månader. Ombudsmannen känner inte heller till om det räcker med en vaccination för att bli delaktig av coronaintygets förmåner eller om också påfyllnadsdos krävs.

Om vaccinationsordningen efter riskgrupperna och personer som fyllt 70 år huvudsakligen genomförs enligt sjunkande kohorter kommer de yngsta som ska få vaccin också att få vänta längst på sin vaccinering och möjligheten att få ett vaccinationsintyg. Det är möjligt att endast få personer i ålder 16-30 år har hunnit få det vaccinationsskydd som två doser vaccin ger före hösten. Å andra sidan har alla som har fyllt 70 år eller hör till riskgrupperna, som har den största risken att insjukna i allvarlig coronasjukdom som kräver sjukhus- eller intensivvård, i det här skedet fått vaccinet. Härmed kan man alltså utgå från att också

dödligheten i coronasjukdomen samt belastningen på hälsovårdssystemet har sjunkit betydligt.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att ministeriet vid beredningen av coronaintyget i enlighet med 5 § 1 mom. i diskrimineringslagen ska göra en bedömning av vilka effekter ibruktandet av intyget har på likabehandlingen. Bedömningen av effekterna ska i synnerhet göras för de åldersgruppers del som har möjlighet att få vaccinet bland de sista och därmed har möjlighet att ta del av de förmåner som coronaintyget ger senare än de övriga.

Diskrimineringsombudsmannen oroar sig främst över hur ibruktandet av coronaintyget behandlar åldersgruppen 16-29-åringar. Ungdomarna i åldern 16-29 år är också den grupp som till dags dato kumulativt har påverkats mest av de begränsande åtgärderna. Det är i hög grad just den här åldersgruppen som har påverkats av att andra stadiet och högskolestadiet övergick till distansundervisning samt avbrottet i hobbyverksamhet och idrottsutövande på toppidrottsnivå och undervisningen i konst och musik med inriktning på yrkesmässig kulturverksamhet.

Diskrimineringsombudsmannen uttrycker sin oro för att begränsningsåtgärderna, som är riktade mot åldersgruppen 16-29 år och också de yngre i åldersgruppen 13-15 år leder till ojämlig behandling av barn och ungdomar, marginalisering och till och med diskriminering. Därför bör man på alla möjliga sätt vid beslut om fortsatta åtgärder försöka hitta lösningar där samhället kan öppnas upp med beaktande av hälsosäkerheten så att ingen befolkningsgrupp blir klart sämre behandlad än de övriga.

Myndigheten ska sörja för att alla har tillgång till ett eventuellt coronaintyg och att ibruktandet av intyget inte leder till indirekt diskriminering av exempelvis synskadade eller ålderstigna personer. Ombudsmannen konstaterar att tröskeln för att en myndighet till följd av förpliktelserna i 22 § i grundlagen och 5 § i diskrimineringslagen ska anses skyldig till indirekt diskriminering är lägre än för aktörer inom den privata sektorn.

Det är också skäl att göra en bedömning av jämlik behandling genom coronaintyget ur perspektivet att användningen av intyget ska vara jämlik oberoende av personens finansiella ställning. Förteckningarna

över diskrimineringsgrunder i både 6 § i grundlagen och 8 § i diskrimineringslagen är öppna och omfattar annan omständighet som gäller den enskilde som person. Enligt förarbetet till reformen av grundlagen kan exempelvis personens förmögenhet anses vara en omständighet som gäller den enskilde som person (RP 309/1993 rd, s. 44).

Alla människor har inte tillgång ens till de tillgängliga digitala tillämpningarna, vilket betyder att myndigheten vid beredningen ska beakta användandet av flera kanaler och alternativa sätt för presentation av intyget.

Diskrimineringsombudsmannen ställer sig negativ till tanken att man utgående från coronaintyget kunde behandla personer på olika sätt hos myndigheterna eller i andra offentliga tjänster. Utgångspunkten är att myndighetstjänsterna och de centrala offentliga tjänsterna ska vara tillgängliga för alla, vilket betyder att högre krav ska ställas på godtagbarheten och proportionaliteten i begränsningarna än för exempelvis privata serviceproducenter. Det förefaller att liknande problem uppstår om coronaintyget används som avskiljningsgrund i skolor och läroanstalter eller nödvändiga tjänster av typ matbutiker och apotek.

Bedömningen av rätt proportionalitet påverkas i hög grad av hur tillförlitligt corona intyget kan anses vara som bevis på att personen inte kan bära på coronaviruset. Utgående från de handlingar som har inlämnats till ombudsmannen verkar informationen om detta fortfarande delvis vara bristfällig, trots att THL har presenterat vissa scenarier i anknytning till detta. Diskrimineringsombudsmannen anser tillräcklig och exakt information om detta vara central för övervägandet huruvida åtgärden står i rätt proportion.

5. Till slut

Som sammandrag konstaterar diskrimineringsombudsmannen att coronaintyghet utgående från den tillgängliga informationen kunde vara ett verktyg bland andra åtgärder för begränsning av smitta för öppnande av samhället. Ur diskrimineringslagens perspektiv finns det dock många frågor gällande godtagbarheten för intyget, vilka kräver fortsatta utredningar och en noggrann bedömning av effekterna.

Diskrimineringsombudsmannen

Kristina Stenman

Överinspektör

Jussi Aaltonen