

YHDENVERTAISUUS- ja TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Ikä, Covid19-tartuntatauti, ohjeistus, painava yleinen etu

Diaarinumero: 8xx/2020

Antopäivä: xx.xx.2021

Hakija on yli 70-vuotias henkilö. Hakija katsoi, että häntä on syrjitty hänen ikänsä perusteella, kun sosiaali- ja terveysministeriö antoi ohjeistuksen siitä, että yli 70-vuotiaiden tulisi Covid19-tartuntataudin vuoksi pysyä erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, ettei kyse ole ollut syrjinnästä, vaan ohjeistus on ollut välttämätön suojelemaan riskiryhmiin kuuluvien ihmisten henkeä ja terveyttä, joille tauti voi käytettävissä olevien tietojen perusteella olla hyvin vakava.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön antama toimintaohje yli 70-vuotiaille ei perustunut tiettyyn laissa säädettyyn velvoitteeseen, eikä se siten ole ollut luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava. Oikeusvaltiossa ministeriöillä tai valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa antaa kansalaisille velvoittavia määräyksiä ilman selkeää lakiperustetta. Annettua ohjetta ei myöskään oltu kirjoitettu kokonaisuutena arvioiden velvoittavaan muotoon, vaan kyseessä oli suositus. Lautakunta totesi, että ymmärrettävästi ohjeesta oli voinut saada myös väärinkäsityksen. Tästä huolimatta sosiaali- ja terveysministeriö ei antanut yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjivää ohjetta. Lautakunta katsoi lisäksi, että sosiaali- ja terveysministeriöllä oli asiassa antamilleen ohjeistuksille painava yleisen edun mukainen tavoite, eli yleisvaarallisen tartuntataudin torjunta ja siltä väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ettei ole objektiivisesti arvioiden aihetta olettaa, että hakijaa olisi kohdeltu hänen ikänsä perusteella yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti. Lautakunta hylkäsi hakemuksen ja vaatimuksen uhkasakon asettamisesta päätöksen tehosteeksi.

(Ei lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on yli 70-vuotias henkilö. Covid19-tartuntataudin vuoksi valtioneuvosto antoi 16.3.2020 toimintaohjeen siitä, että yli 70-vuotiaat velvoitetaan pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan (karanteenia vastaavat olosuhteet). Covid19-tartuntatautia koskevan kansalaiskirjeen mukana kotitalouksille lähetettiin 3.4.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhdessä valmisteleva hallituksen suositukseen perustuva yli 70-vuotiaita koskeva toimintaohje siitä, miten iäkkäät henkilöt voivat suojautua koronavirustartunnalta.

Annetun ohjeistuksen yhdenvertaisuutta on käsitelty esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/2889/2020 ja EOAK/3787/2020, 7.9.2020) ja yhdenvertaisuusvaltuutettu (VVTDno-2020-523, 3.7.2020).

Hakijan vaatimukset

Hakija pyytää, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää uhkasakon nojalla sosiaali- ja terveysministeriötä jatkamasta tai uusimasta 70-vuotiaisiin ja heitä vanhempiin kohdistamaansa syrjivää Covid19-tartuntatautiä koskevaa ohjeistusta.

Hakijan perustelut

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistus on ollut ylimitoitettua ja yli 70-vuotiaita aliarvioivaa tavalla, joka täyttää syrjinnän tunnusmerkistön. Covid19-riskiryhmille osoitetut erityissuosituksukset ja rajoitukset olisi tullut kohdistaa kaikkiin riskiryhmiin yhteisesti, eikä iän perusteella. Ministeriö on luonut mielikuvan, että hakija ja muut yli 70-vuotiaat eivät kykene itse arvioimaan toimintansa seurauksia muista riskiryhmistä poiketen. Ministeriön toiminta ei ole ollut oikeasuhtaista. Ohjeet ovat kohtuuttomasti heikentäneet hakijan mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa tasaveroisesti.

Yli 70-vuotiaiden ei ole todettu olevan sen suurempia Covid19-tartuttajia kuin minkään muunkaan ikäluokan. Pitkälle menevään erityisohjeistukseen ei, hoivakodeissa olevia lukuun ottamatta, löydy mitään laillista perustetta täydessä ymmärryksessä olevien yli 70-vuotiaiden osalta. Pelkästään tieto, että yli 70-vuotiaat kuolevat Covid19-tartuntautiin muita useammin, ei riitä erityiskohtelun perusteeksi. Yli 70-vuotiaat kuolevat moniin muihinkin tauteihin muita useammin. Ei ole viitettä siitä, että Covid19-tartuntatauti olisi normaalia suurempi riski terveelle yli 70-vuotiaalle esimerkiksi diabeetikoon verrattuna. Ei myöskään ole osoitettu, että yli 70-vuotiaat kuormittaisivat teho-osastoja kohtuuttomasti. Ikäihmisille tehohoito ei useinkaan sovellu. Hoitopaikkojen riittämättömyys ei ole laillinen peruste ikäsyrjintään. Sairaaloissa on selvät toimintakriteerit, ja jos valintoja joudutaan tekemään, tehohoitoa annetaan niille, jotka siitä eniten hyötyvät.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei kansalaiskirjeenä jaetussa toimintaohjeessaan suosittanut, vaan se velvoitti. Useat palveluntuottajat tulkitsivat ohjeen niin, että yli 70-vuotiasta ei voinut pitää palveluksessa tai palvella, koska hänet oli velvoitettu karanteeninomaisiin olosuhteisiin. Ohjeistus johti muun muassa siihen, että yli 70-vuotiaita ei enää päästetty ihmiskontaktia edellyttäviin palveluihin. Lisäksi perheenjäsenet, tuttavat ja naapurit kokivat olevansa oikeutettuja puuttumaan yli 70-vuotiaiden kaupassakäyntiin, ulkoiluun, lastenlasten hoitoon ja muuhun tekemiseen. Ministeriö perustelee ohjeistuksensa rajausta ja tiukkuutta sillä, että korkea ikä on jo yksinään riskitekijä. Tämä pitää paikkansa myös normaalin kausi-influenssan osalta. On selvää, että yli 70-vuotiaita on hyvä varoittaa taudin riskeistä, mutta heitä ei voi vain itsensä suojelemiseksi velvoittaa pysymään karanteeniomaisissa oloissa. Muutakaan oikeutusta erityispuuttumiseen ei ole osoitettu olevan.

Vastaajan vastaus

Vastaaja kiistää syrjineensä hakijaa.

Vastaajan perustelut

Tehdyillä toimenpiteillä on pyritty estämään taudin etenemistä väestön keskuudessa, turvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja erityisesti tehohoidon kantokyky kaikissa tilanteissa ja suojelemaan etenkin niiden riskiryhmiin kuuluvien ihmisten henkeä ja terveyttä, joille tauti voi käytettävissä olevien tietojen perusteella olla hyvin vakava. Covid-19-infektio on yleisvaarallinen tartuntatauti, jonka tiedetään olevan vaarallinen erityisesti iäkkäille ja muille riskiryhmiin kuuluville ihmisille. Korkea ikä sinänsä on riskitekijä tartunnalle riippumatta siitä, mikä on henkilön toimintakyky tai onko hänellä pitkäaikaissairauksia, koska vastustuskyky heikkenee iän myötä.

Vakavan Covid-19-taudin ja siihen liittyvän kuoleman riskinarvio on avainasemassa, kun määritellään riskiryhmiä ja suunnitellaan kohdennettuja suojaustoimia. On hyvin tiedossa, että korkea ikä lisää vakavan Covid-19-taudin kehittymisen riskejä. Ikääntyminen tuo monia muutoksia ihmisen terveyteen ja toimintakykyyn ja mm. immunologinen vaste heikkenee. Ei ole kuitenkaan selvää, missä määrin ikä on itsenäinen riskitekijä vai onko kyse siitä, että kun tietyt perustaudit lisääntyvät iän myötä, tämä yhdistelmä tuottaa erityisen korkean riskin. Käytettävissä olevat havainnot ja jyrkästi iän myötä lisääntyvä tautikuolleisuus viittaavat kuitenkin siihen, että ikä olisi tärkein yksittäinen riskitekijä. Suomessa Covid-19-tautiin menehtyneistä yhdeksän kymmenestä (87 %) on ollut yli 70-vuotiaita. Myös tehohoidossa yli 70-vuotiaiden ja kuolleisuus on ollut selvästi suurempi kuin nuorempien Covid-19-potilaiden.

Suomessa todettujen poikkeusolojen vuoksi valtioneuvosto suositti 16.3.2020 toimintaohjeena yli 70-vuotiaat pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 6.5.2020 toimintaohjeena oli edelleen suositus, että yli 70-vuotiaat pysyvät erillään fyysisistä kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan. Valtioneuvosto korosti riskiryhmään kuuluvien omaa harkintaa toimintaohjetta noudatettaessa. Periaatepäätöksen mukaan suositusluonteisia ohjeita ylläpidetään ja tarkistetaan siten, että niillä edelleen tehostetusti suojataan väestöä tartunnalta ja samalla tunnustetaan heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa kunnioittamisen, toimintakykynsä turvaamisen sekä sosiaalisten ja taloudellisten tarpeidensa asettamat vaatimukset. Valtioneuvosto käsitteli 70 vuotta täyttänyttä väestöä koskevaa suositusta istunnossaan 23.6.2020 ja päätti, että ei enää anna tiettyyn ikärajaan perustuvaa suositusta fyysisten kontaktien välttämisestä, mutta lähikontakteissa on hyvä noudattaa edelleen pidättyvää linjaa yksilöllistä harkintaa käyttäen, ottaen huomioon henkilön kokonaistilanne ja yksilölliset riskitekijät.

Hallitus katsoo, että lähikontaktien välttämällä on onnistuttu suojaamaan ikääntynyttä väestöä tartunnoilta. Suosituksen käytännön toteutuksesta on kuitenkin aiheutunut hyötyjen lisäksi myös kielteisiä vaikutuksia 70 vuotta täyttäneiden henkilöiden fyysiselle, psyykkiselle ja sosiaaliselle hyvinvoinnille ja toimintakyvylle. Yli 70-vuotiaat ovat edelleen riskiryhmässä, mutta epidemiatilanteen huomioon ottaen yleistä suositusta ei ole enää tarpeellista antaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena ovat mahdollisimman selkeät ohjeet, joita päivitetään tiedon, kokemusten ja saadun palautteen karttuessa ja tautitilanteen muuttuessa. On kuitenkin vaikea välttää kokonaan sitä, että eri ihmiset ymmärtävät ja kokevat ohjeet ja suositukset eri tavoin. Se, mikä on toiselle arvokasta ohjausta, joka luo turvallisuudentunnetta ja kokemuksen huolenpidosta ja välittämisestä, voi olla toiselle syyllistämistä ja itsemääräämisoikeuden loukkaamista ja kolmannelle tietoa, jota sovelletaan ja tulkitaan oman tilanteen ja omien tarpeiden mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuudet vaikuttaa etenkin eri väestöryhmien subjektiivisiin kokemuksiin ovat rajalliset.

Koronavirus tarttuu arkielämässä pääasiassa pisaratartuntana, ihmisestä toiseen lähikontaktissa. Siksi lähikontaktien välttäminen ja supistaminen mahdollisimman vähäisiksi ovat tartunnan torjuntakeinoja, joille ei ole yhtä tehokkaita vaihtoehtoja. Ikä on tietoon perustuen kiistatta merkittävin yksittäinen riskitekijä. Sen vuoksi ikään perustuvat suosituksen tartunnan välttämiseksi eivät ole olleet syrjiviä. Suosituksia lähikontaktien välttämiseksi ei ole myöskään annettu sen vuoksi, että iäkkäät tartuttaisivat muita, vaan iäkkäiden suojelemiseksi tartunnoilta.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ja siihen sisältyvä syrjinnän kieltö muun muassa iän tai terveydentilan perusteella ei estä erilaista kohtelua ihmisten välillä silloin, kun tällaisille toimille on olemassa hyväksyttävä peruste. Säännös ei estä muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista silloin, kun pyritään tietyn, heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseen tai heidän suojelemiseensa tai perusoikeuksiensa turvaamiseen. Olennaista on, voidaanko erilainen kohtelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Covid19-tartuntataudin leviämisen torjumiseksi ja hidastamiseksi sekä erityisesti riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden suojaamiseksi tehdyt toimenpiteet muodostavat ministeriön mukaan tällaisen hyväksyttävän perusteen.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakemuksen ja vaatimuksen uhkasakon asettamisesta päätöksen tehosteeksi.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kyse siitä, onko sosiaali- ja terveysministeriö syrjinyt hakijaa hänen ikänsä perusteella, kun Covid19-tartuntataudin vuoksi annettiin toimintaohje siitä, että yli 70-vuotiaat veloitetaan pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan syrjintä muun ohella iän syyn perusteella on kielletty. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan myös ohje tai käsky syrjiä on syrjintää.

Välittömänä syrjintänä pidetään yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan sitä, että jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Syrjintää on välillistä yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Asian arviointi

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä olettaman syntymiseen. Täyttä näyttöä syrjinnästä tai vastatoimista ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettama syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Olettama syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta voi perustua paitsi vireillepanijan, myös vastapuolen esille tuomiin seikkoihin taikka mahdolliseen muuhun asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen. (HE 19/2014 vp s. 93.)

Yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan syrjintää on myös ohje tai käsky syrjiä. Ohje tai käsky voi olla esimerkiksi syrjintään liittyvä tai syrjinnän aikaansaamiseksi annettu opastus, toimintaohje tai velvoite. Edellytyksenä kuitenkin on, että ohjeen tai käskyn antajalla on toimivalta tai asema antaa ohjeen tai käskyn saajaa velvoittavia määräyksiä. (HE 19/2014 vp s. 69.)

Hakija on katsonut, että häntä on syrjitty hänen ikänsä perusteella, kun sosiaali- ja terveysministeriö antoi ohjeistuksen siitä, että yli 70-vuotiaiden tulisi Covid19-tartuntataudin vuoksi pysyä erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut, ettei kyse ole ollut syrjinnästä, vaan ohjeistus on ollut välttämätön suojelemaan riskiryhmiin kuuluvien ihmisten henkeä ja terveyttä, joille tauti voi käytettävissä olevien tietojen perusteella olla hyvin vakava.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön antama toimintaohje yli 70-vuotiaille ei ole perustunut tiettyyn laissa säädettyyn veloitteeseen, eikä se siten ole ollut luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava. Kuten asiaa aiemmin käsitelleet viranomaiset ovat todenneet, oikeusvaltiossa ministeriöillä tai valtioneuvostolla ei ole toimivaltaa antaa kansalaisille velvoittavia määräyksiä ilman selkeää lakiperustetta. Annettua ohjetta ei myöskään ole kirjoitettu kokonaisuutena arvioiden velvoittavaan muotoon, vaan kyseessä on ollut suositus. Lautakunta toteaa, että ymmärrettävästi ohjeesta on voinut saada myös väärinkäsityksen. Tästä huolimatta sosiaali- ja terveysministeriö ei ole antanut yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjivää ohjetta. Lautakunta katsoo lisäksi, että sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut asiassa antamilleen ohjeistuksille painavan yleisen edun mukainen tavoite, eli yleisvaarallisen tartuntataudin torjunta ja siltä väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen. Edellä todetuin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei ole objektiivisesti arvioiden aihetta olettaa, että hakijaa olisi kohdeltu hänen ikänsä perusteella yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti. Lautakunta hylkää hakemuksen ja vaatimuksen uhkasakon asettamisesta päätöksen tehosteeksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 2, 8, 10, 13, 20 ja 28 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Henrik Gustafsson, Paula Ilveskivi, Husein Muhammed ja Jukka Siro. Asian esittelijä Julia Puumalainen.