



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (6)

3.7.2020

VWTDno-2020-523

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Viite: Selvitys- ja lausuntopyyntönne yhdenvertaisuusvaltuutetulle 9.6.2020 (EOAK/3787/2020)

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 70-vuoden ikärajaista koronavirusepidemian osalta

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää eduskunnan apulaisoikeusasiamiestä selvitys- ja lausuntopyyntöstä. Valtuutettu pyytää apulaisoikeusasiamiestä lähettämään tulevan ratkaisunsa tiedoksi valtuutetulle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöissä on todettu seuraavaa:

Olen saanut useita kanteluja ja yhteydenottoja liittyen vanhusten oikeuksien rajoittamiseen koronaepidemian aikana ja sitä koskevaan ohjeistukseen. Kanteluiden johdosta olen päättänyt omana aloitteenani selvittää, ovatko vanhuksiin kohdistuneet toimet syrjiviä.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteessa todetaan muun muassa seuraavaa: Valtioneuvoston tavoite on suojata erityisesti yli 70-vuotiaat henkilöt koronavirustartunnalta. Ikäihmisillä on selkeästi nuoria ihmisiä suurempi riski saada taudista vakavia, sairaalahoitoa vaativia oireita.

Toimintaohjeena yli 70-vuotiaat veloitetaan pysymään erillään lähikontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan, eli karanteenia vastaavissa olosuhteissa.

Valtioneuvosto kehottaa yli 70-vuotiaita välttämään lähikontakteja ja liikkumista kodin ulkopuolella, koska ne lisäävät tartuntariskiä. Mikäli on välttämätöntä käydä itse kaupassa, apteekissa tai terveysasemalla tai muutoin asioida, se olisi hyvä tehdä silloin, kun muita asiakkaita on liikkeellä vähän. Etäisyyttä muihin ihmisiin on pidettävä vähintään metrin verran. (Tiedote 55/2020, julkaistu 19.3.2020).



Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyydän, että toimitatte oman aloitteen tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja annatte lausuntonne asiassa. Selvityksessä ja lausunnossa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen

1. onko 70-vuoden ikärajan asettaminen koronavirusepidemiaa koskevissa toimintaohjeissa yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon vastaista
2. sisältävätkö kanteluissa esiin tuodut koronavirusepidemiaan liittyvät ikääntyneisiin kohdistuneet toimenpiteet muulla tavoin joko välitöntä tai välillistä syrjintää.

1. Arvio ohjeista yleisesti

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 18.3 §:n mukaan yhdenvertaisuuslain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Tästä syystä valtuutettu painottaa, ettei käsillä olevalla lausunnollaan harjoita valvontatehtävää valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyjen päätösten osalta, vaan esittää käsityksensä siitä, minkälaisia vaatimuksia yhdenvertaisuuslaista on johdettavissa apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöissä eriteltyjen kysymysten osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n mukaan valtuutetun tehtävänä on muun ohella antaa lausuntoja sekä edistää yleistä yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan yli 70-vuotiaille annettua ohje-luontoista velvoitetta välttää mahdollisuuksien mukaan lähikontakteja ja liikkumista kodin ulkopuolella ja pysytellä mahdollisuuksien mukaan karanteenia vastaavissa olosuhteissa koronatartunnan riskin vähentämiseksi on perusteltua arvioida yhdenvertaisuuslain välittömän syrjinnän näkökulmasta; välillisestä syrjinnästä ei vaikuta olevan kyse, koska ohje on annettu selkeästi ikään perustuen eikä esimerkiksi koronaviruksen riskiryhmään kuulumisen vuoksi.

Jotta kyse voisi olla välittömästä syrjinnästä, olisi yli 70-vuotiaita tullut kohdella yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetulla tavalla epäsuotuisammin kuin muita. Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jota-kuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitattaisiin sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämistä tai rajoittamisesta (HE 19/2104 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteessa (55/2020, julkaistu 19.3.2020) ole asetettu kansalaisille oikeudellisesti velvoittavia liikkumisvapauden tai yksityis- ja perhe-elämän rajoituksia. Valtuutetun näkemyksen mukaan kysymys on ollut velvoittavuutta vailla olevista suosituksista, joita ei ylipäättäen ole kirjoitettu ehdottomaan muotoon siitä huolimatta, että toimintaohjeessa on käytetty myös sanaa ”velvoitetaan”. Tämä käy ilmi muun muassa siitä, että tiedotteessa on käytetty seuraavia ilmauksia: ”mahdollisuuksien mukaan”, ”kehottaa välttämään” ja ”mikäli on välttämätöntä itse käydä kaupassa –”. Tästä syystä johtuen valtuutettu katsoo, ettei kyseinen kansalaisiin kohdistunut suositus ole merkinnyt yli 70-vuotiaiden epäsuotuisampaa kohtelua yhdenvertaisuuslain tarkoittamassa merkityksessä. On kuitenkin mainittava, että tosiasiallisesti ohjeet saattoivat velvoite-sanan käyttämisen vuoksi luoda monille kuvan oikeudellisesta velvoittavuudesta: yksittäiset yli 70-vuotiaat henkilöt ovat voineet perustellusti ajatella ohjeiden olevan velvoittavia, mikä on sinänsä hyvin valitettavaa. Koska suositukset ovat kuitenkin olleet selvästi vailla sitovuutta, eikä niitä muutoinkaan ole kirjoitettu ehdottomaan muotoon, katsoo valtuutettu kokonaisharkinnan perusteella, ettei yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu epäsuotuisan kohtelun -vaatimus täyty¹.

Yhdenvertaisuuslain 8.2 §:n mukaan myös ohje tai käsky syrjiä on syrjintää. Hallituksen esityksen mukaan 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. Tällainen asema on esimerkiksi ravintolan eteisvahtimestarin työnantajalla. Tällaista toimivaltaa tai asemaa vailla olevan henkilön toiselle antama kehoitus ei ole säännöksessä tarkoitettu syrjintäohje tai -käsky (HE 19/2014 vp, s. 69). Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan on selvää, ettei oikeusvaltiossa ministeriöillä tai valtioneuvostolla ole toimivaltaa antaa kansalaisille, itsehallintoon nojaaville kunnille tai yksityisille yrityksille velvoittavia määräyksiä ilman selkeää lakiperustetta.

Jos kuitenkin arvioitaisiin, että ohjeet ovat olleet yli 70-vuotiaita, ja esimerkiksi asumisyksiköitä, velvoittavia, katsoo valtuutettu siinä tapauksessa, ettei ole yksilöitävissä riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä säännöstä, jolla yli 70-vuotiaiden liikkumisvapautta sekä yksityis- ja perhe-elämää olisi voitu kollektiivisesti rajoittaa ohjeessa esitetyllä tavalla. Yhdenvertaisuuslain 11§:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Hallituksen esitystä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 31/2014 vp) mukaan erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan perustuslakivaliokunnan

¹ Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että vaikka itse ohjeet eivät selvästi ole yhdenvertaisuuslain mukaista epäsuotuisaa kohtelua, on niiden perusteella esimerkiksi yksittäisissä hoitokodeissa ja asumisyksiköissä annetut, joko yksilöihin tai kaikkiin yksikön asukkaisiin kollektiivisesti kohdistuneet rajoitukset, lähes poikkeuksetta yhdenvertaisuuslain mukaista epäedullista kohtelua huomioiden rajoitusten heikentävä vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

aiemman, nimenomaisesti yhdenvertaisuussäätelyä koskevan lausunnon mukaan "riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta" (ks. PeVL 10/2003 vp). Valtuutettu katsoo, etteivät esimerkiksi tartuntatautilain (1227/2016) säännökset karanteenista ja eristyksestä tai keväällä 2020 annetut poikkeuslait mahdollista sanamuotojensa mukaan yli 70-vuotiaiden joukkokaranteenia.

Yleisvaarallisen tartuntataudin torjunta ja siltä suojeleminen on kiistatta painavan yleisen edun mukainen hyväksyttävä tavoite. Ohjeen antamisen tarpeellisuuden (oikeasuhtaisuuden) osalta voitaneen arvioida, että hyväksyttävään tavoitteeseen pääsemiseksi yli 70-vuotiaiden yhdenvertaisuutta vähemmän rajoittava ja erityisesti heidän leimaantumistaan vähemmän ehkäisevä keino olisi voinut olla se, että toimintaohje olisi koskenut yleisesti kaikkia koronaviruksen riskiryhmiä, eikä vain yli 70-vuotiaita henkilöitä.

Edellä kerrotuista syistä johtuen valtuutettu siis katsoo, että mikäli STM:n tiedotteessa annetut ohjeet todettaisiin yli 70-vuotiaita oikeudellisesti velvoittaviksi, on velvoitetta annettaessa menetelty yli 70-vuotiaita välittömästi syrjivästi, koska kohtelu ei valtuutetun näkemyksen mukaan ole perustunut yhdenvertaisuuslain 11.1 §:n vaatimalla tavalla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lakiin, eivätkä keinot myöskään hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ole olleet yhdenvertaisuuslain 11.1 §:n tarkoittamalla tavalla riittävän oikeasuhtaisia, koska ne on kohdistettu vain yhteen riskiryhmäläisten joukkoon.

2. Arvio yksittäisistä kanteluista yleisesti

Yksittäisten kanteluiden osalta valtuutettu korostaa, että siitä riippumatta, pidetäänkö kohdassa 1 käsiteltyä toimintaohjeistusta syrjivänä vai ei, on syrjinnän arviointi tehtävä aina tapauskohtaisesti perustuen yksittäisen tapauksen tosiseikkoihin. Sama koskee luonnollisesti myös niitä ohjeita tai määräyksiä, jotka on annettu ympärivuorokautisen hoidon vierailukielloista.

Valtuutetun näkemyksen mukaan asumisyksiköt ovat rajoittaessaan asumisyksikön asukkaan tai hänen läheistensä perus- ja ihmisoikeuksia, kuten liikkumisvapautta tai yksityis- ja perhe-elämän suojaa, hoitaneet valtuutetun arvion mukaan julkista hallintotehtävää yhdenvertaisuuslain tarkoittamassa merkityksessä. Tästä johtuen on näissäkin tapauksissa syrjintäperusteeseen perustuvan epäsuotuisan kohtelun perustuttava lakiin yhdenvertaisuuslain 11.1 §:n mukaisesti, jotta kysymys ei olisi syrjinnästä.

Apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyynnön ohessa lähettämiä kanteluita on runsaasti. Valtuutettu ei katso tarkoituksenmukaiseksi yrittää arvioida lähetettyjen tietojen pohjalta, onko yksittäistapauksissa tapahtunut syrjintää vai ei, vaan nostaa seuraavassa esille omasta mielestään kanteluiden pohjalta nousseita keskeisimpiä havaintojaan.

Yleisesti koko toimintayksikköön kohdistuvien kieltojen, kuten esimerkiksi poistumiskiellon tai asukkaiden ulkoilukiellon osalta valtuutettu toteaa,

ettei tartuntatautilaki tai muukaan lainsäädäntö lähtökohtaisesti mahdollista tällaisten yleiskieltojen antamista: tartuntatautilain mukaan karanteenin tai eristyksen edellytyksenä on jokaisen kohdalla se, että virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri tekee päätöksen enintään yhden kuukauden ajaksi ja päätöksen kohteena olevan henkilön on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille. Valtuutetun arvion mukaan yleisessä poistumis- tai ulkoilukiellossa on lähtökohtaisesti kyse välittömästä syrjinnästä vähintään muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (asumisyksikössä asuvan henkilön asema), koska oikeuttamisperustetta ei lakiperusteisuuden täytty-mättä jäämisen vuoksi ole esitettävissä.

Asukkaiden läheisiin kohdistuvien vierailukieltojen osalta valtuutettu toteaa puolestaan, ettei tartuntatautilaissa tai muuallakaan lainsäädännössä säädetä oikeudesta tavata toimintayksikössä asuvia läheisiään. Jokaisella on kuitenkin oikeus nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa suojaa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista. Tartuntatautilain 69 §:n mukaan potilaan oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä voidaan rajoittaa karanteenin tai eristämisen aikana, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Päätöksen voi tehdä vain virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Valtuutettu katsoo, ettei esimerkiksi tartuntatautilain säännöksiä voida pitää riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisenä lakiperustana mahdollistamaan yleisesti koskevien ehdottomien vierailukieltojen antamista yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Joka tapauksessa, jotta kysymys ei olisi syrjinnästä edellytettäisiin vielä sitä, että käytetyt keinot olisivat olleet suhteellisuusperiaatteen mukaisia jokaisessa yksittäisessä tilanteessa: yhdenvertaisuuslain mukaan hyväksyttävään tavoitteeseen pääsemiseksi käytettyjen keinojen on oltava aina oikeasuhtaisia, jotta kysymys ei olisi syrjinnästä. (YVL 11.1 §). Tämä on valtuutetun käsityksen mukaan edellyttänyt joustoa ja tapauskohtaista harkintaa sen osalta, miten vierailuja on voitu toteuttaa kevään aikana. Valtuutetun käsityksen mukaan tartuntatautilain 17 §:ää on voitu käyttää lakiperustana yhdenvertaisuuslain kannalta sille, että vierailuille on asetettu tiettyjä edellytyksiä, joilla on pyritty varmistamaan asukkaiden turvallisuutta.

Asukkaiden läheisiin tai asukkaisiin syrjintäperusteen vuoksi kohdistuvat toimet eivät voi hyväksyttävästä tavoitteesta huolimatta olla oikeutettuja, vaikka lakiperustakin löytyisi, jos toimia ei voida pitää oikeasuhtaisina. Esimerkiksi eräät kanteluissa mainitut toimenpiteet ovat saattaneet olla siinä määrin kohtuuttoman haitallisia seurauksia synnyttäneitä, että toimintaa voitaisiin pitää jopa yksilön ihmisarvoa loukkaavana. Tällaisesta tilanteesta voisi olla kyse esimerkiksi eristettäessä läheistensä vierailuista merkittävästi riippuvainen vanhus, jolla ei ole edellytyksiä tavata läheisiään asumisyksikön ulkopuolella tai estettäisiin läheisten vierailu vanhuksen saattohoitoon

siirtämisen jälkeen edes arvioimatta mahdollisia tapaamisen mahdollistavia vaihtoehtoja huomioiden läheisen mahdollisuudet ja osaaminen suojautua virukselta sekä hänen terveydentilansa.



vs. Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Rainer Hiltunen



Ylitarkastaja

Pamela Sarasmo