



YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGS OMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADJJI

Lausunto

1 (5)

20.4.2021

VTDno-2019-478

Sosiaali- ja terveysministeriölle

VN/10686/2021

VN/10686/2021-STM-1

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto koronatodistusten valmistelusta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on 16.4.2021 vastaanottanut sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnön koronatodistuksista. Valtuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Arvioitavana ei ole konkreettista esitystä rokote- tai muista koronatodistuksista, jossa olisi kuvattu todistusten käyttötarkoitusta, toteutustapaa, ajallista kestoja tai sen suhdetta muihin pandemian leviämisen rajoittamisen keinoihin. Siksi tässä lausunnossa esitetään vain joitakin alustavia näkökohtia todistuksiin yhdenvertaisuuslain (1325/2014) näkökulmasta. Oikeusministeriön muistiossa on kattavasti tuotu esiin laajemmin koronapasseihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä. Lainsäädäntö ei näyttäisi yksiselitteisesti sulkevan pois todistuksia edellytyksenä palveluihin tai tapahtumiin pääsulle. Koronatodistuksen käyttöä harkittaessa tätä harkintaa rajoittavat sekä yhdenvertaisuusperiaate että syrjinnän kieltö.

Lausunnossa käytetään termiä koronatodistus, jolla STM:n muistion perusteella toukokuusta voisi sisältää todistuksen rokotuksesta, ja syksystä todistuksen negatiivisesta koronatestistä tai sairastetusta koronataudista.

1. Yhdenvertaisuuden käsite ja arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 6 §:ään sisältyvät säännökset yhdenvertaisuusperiaatteesta sekä syrjinnän kiellosta. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tätä osaltaan tämentää yhdenvertaisuuslain 5 §:n viranomaisen velvollisuus tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Syrjinnän kiellosta säädetään tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa.

Yhdenvertaisuuden käsite sisältää sekä yhdenvertaisuuslaissa että perustuslaissa kaksi elementtiä. Toinen on vaatimus samassa tilanteessa olevien henkilöiden samanlaisesta kohtelusta ja toinen on vaatimus

lopputuloksen yhdenvertaisuudesta eli että erilaiset lähtötilanteet voivat edellyttää henkilöiden erilaista kohtelua, jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu.

2. Syrjinnän käsite, sekä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet

Koronatodistuksen kohdalla on kyse tilanteesta, jossa henkilöitä on tarkoitus asettaa erilaiseen asemaan riippuen siitä, voivatko he esittää todistuksen rokotuksista, myöhemmin myös negatiivisesta testituloksesta tai sairastetusta koronataudista (STM:n muistio).

Perustuslaki ja yhdenvertaisuuslaki kieltävät syrjinnän. Terveystila on yksi nimenomaisesti perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa mainituista kielletyistä syrjintäperusteista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että rokotuksen, testituloksen tai sairastumisimmunitietin vaatiminen on henkilön terveystilaan erottamattomasti liittyvä seikka. Erilainen kohtelu näiden seikkojen perusteella tulee siten arvioitavaksi mahdollisena syrjintänä terveystilan perusteella.

Yhdenvertaisuuslain lähtökohtana on, että samanlaisessa tilanteessa olevien henkilöiden erilainen kohtelu on kiellettyä, ellei erilaiselle kohtelulle ole yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaista oikeuttamisperustetta. Jotta erilainen kohtelu ei olisi syrjintää, tulee esimerkiksi julkisen vallan käytössä, julkisen hallintotohtävän hoidossa tai koulutuksessa erilaisen kohtelun perustua lakiin, ja lisäksi sillä tulee olla hyväksyttävä tavoite ja keinojen tavoitteen saavuttamiseksi on oltava oikeasuhtaisia.

Kuitenkin esimerkiksi yksityisessä tavaroiden ja palvelujen tarjonnassa erilainen kohtelu voi yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentin mukaisesti olla oikeutettua, vaikka kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan näennäisesti yhdenvertaista sääntöä, perustetta tai käytäntöä, joka 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.

3. Koronatodistus ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet

Koska koronatodistuksella on tarkoitus avata yhteiskunnan palveluja ja toimintoja henkilöille, jotka voivat esittää todistuksen, ja vastaavasti rajata muiden henkilöiden mahdollisuuksia näihin palveluihin ja toimintoihin, on arvioitava kyseisen erottelun oikeuttamisperusteita.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa ensinnäkin, että koska passilla on tarkoitus toteuttaa henkilöiden erilaista kohtelua, on siitä **säädettyä lailla** kuten edellä oikeuttamisperusteita kuvaavassa kohdassa on esitetty.

Toiseksi erilaisella kohtelulla on oltava hyväksyttävä tavoite. Esimerkiksi sellaisia toimenpiteitä, joilla tuetaan väestön oikeutta elämään ja terveyteen voidaan pitää oikeutettuina. Tällaisia ovat ainakin yleisvaarallisen ja laajalle levinneen tartuntataudin leviämisen ehkäisemistä väestön terveyden suojelemiseksi, vakavien tautitapausten ja kuolemantapausten väheneminen Suomessa sekä terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn turvaaminen. Nämä ovat olleet hallituksen koronastrategian julkilausuttuja keskeisiä tavoitteita.

Koronatodistuksella pyritään avaamaan yhteiskunnan eri toimintoja ja turvaamaan muun muassa elinkeinonharjoittamiseen liittyviä perusoikeuksia. Nämä pyrkimykset on yhteensovittettava toisen keskeisen perusoikeuden, eli yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa.

Kolmanneksi tulee punnittavaksi, **ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia**. On arvioitava, olisiko tavoitteen saavuttamiseksi olemassa yhdenvertaisuutta vähemmän rajoittavia keinoja, ja myös sitä, ovatko ehdotetut rajoitukset tehokkaita tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta, ja ovatko ne kokonaisuutena arvioiden kohtuullisia.

4. Koronatodistus ja perusoikeuksien rajoitustoimenpiteiden oikeasuhtaisuus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei käytettävissä olevassa ajassa sekä ilman konkreettista hallituksen esitystä ryhdy tekemään oikeasuhtaisuusarvioita eri vaihtoehtoista, mutta arvioinnissa on huomioitava ainakin seuraavia seikkoja.

Ehdotus koronatodistuksesta herättää kysymyksiä erityisesti toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Tämä liittyy niin rokotteiden kuin koronatestien saatavuuteen, koronatodistuksen käyttötarkoituksen laajuuteen, ajalliseen keston, suhteeseen muihin koronataudin leviämisen ehkäisytoimenpiteisiin, tartuntatautilanteeseen, terveydenhuollon kantokykyyn, sekä henkilöpiiriin, johon todistuksen oikeusvaikutukset kohdistuvat.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa ensinnäkin, että rokotteiden saatavuuden osalta väestö on erilaisessa asemassa riippuen siitä mihin ikä- tai riskiryhmään henkilö kuuluu. Valtuutetun käsityksen mukaan tilanne jatkuu tällaisena vielä useamman kuukauden ajan. Valtuutetun tiedossa ei myöskään ole, riittäisikö koronatodistuksen etujen piiriin pääsemiseen yksi rokotekertta vai vaadittaisiinko siihen myös tehosterokote.

Mikäli rokotusjärjestys riskiryhmien ja yli 70-vuotiaiden jälkeen toteutetaan pääosin alenevasti kohorteittain, nuorimmat rokotettavat odottavat myös pisimpään rokotusta, ja mahdollisuutta saada rokotetodistus. On mahdollista, että syksyyn mennessä vain harva 16-30-vuotias on saanut kahden rokoteannoksen antaman rokotesuojan. Toisaalta tässä vaiheessa kaikki yli 70-vuotiaat tai riskiryhmiin kuuluvat, joilla on suurin vaara sairastua vakavaan, sairaala- tai tehohoitoa edellyttävään koronatautiin, ovat saaneet rokotuksen. Tällöin siis myös kuolleisuus koronatautiin sekä terveydenhoitojärjestelmään kohdistuva kuormitus on oletettavasti laskenut huomattavasti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että koronatodistuksen valmistelussa ministeriön tulee yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti arvioida todistuksen käyttöönnotosta aiheutuvat

yhdenvertaisuusvaikutukset. Erityisesti vaikutusten arviointia tulisi suorittaa niiden ikäryhmien osalta, joilla on mahdollisuus viimeisten joukossa saada rokote, ja siten päästä muita myöhemmin koronatodistuksen tuomien etujen piiriin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmaisee huolensa erityisesti siitä, miten koronatodistuksen käyttöönotto kohtelisi 16-29 -vuotiaiden ikäryhmää. Nuoret 16-29-vuotiaat ovat myös se ryhmä, johon on tähän mennessä kohdistunut kumuloituneesti paljon rajoitustoimenpiteitä. Toisen asteen ja korkeakouluasteen laajamittainen siirtyminen etäopetukseen, harrastustoiminnan ja huippu-urheilutasoisen liikunnan tai ammattimaiseen kulttuuritoimintaan tähtäävän taiteen ja musiikin opetuksen keskeytyminen ovat pitkälti kohdistuneet juuri tähän ikäryhmään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmaisee huolensa, että rajoitustoimenpiteet, joiden vaikutukset kohdistuvat 16-29 -vuotiaisiin, ja myös nuorempiin, 13-15-vuotiaisiin, ovat omiaan aiheuttamaan lasten ja nuorten eriarvoistumista, syrjäytymistä ja jopa syrjintää. Siksi tulisi kaikin tavoin myös jatkotoimenpiteistä päätettäessä etsiä keinoja, joilla yhteiskuntaa voidaan avata terveysturvallisuus huomioiden, niin ettei mitään väestöryhmää aseteta selvästi huonompaan asemaan.

Viranomaisen on varmistettava, että mahdollinen koronatodistus on kaikkien käytettävissä, eikä sen käyttöönotto johda esimerkiksi näkövammaisten tai ikääntyneiden henkilöiden välilliseen syrjintään. Valtuutettu toteaa, että perustuslain 22 §:n sekä yhdenvertaisuuslain 5 §:n edistämismääräyksen vuoksi viranomaisen voidaan katsoa syyllistyvän matalammalla kynnyksellä välilliseen syrjintään verrattuna yksityisen sektorin toimijoihin.

Koronatodistuksen yhdenvertaisuusvaikutukset on syytä arvioida myös siitä näkökulmasta, että todistuksen yhdenvertainen käyttö olisi mahdollista henkilön taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Sekä perustuslain 6 §:n että yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäperusteluettelot ovat avoimia sisältäen muun henkilöön liittyvän syyn. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan muuna henkilöön liittyvänä voidaan pitää esimerkiksi henkilön varallisuutta (HE 309/1993 vp, s. 44).

Saavutettavakkaan digitaaliset sovellukset eivät ole kaikkien henkilöiden käytettävissä, jolloin viranomaisen on otettava huomioon valmistelussa monikanavaisuus ja vaihtoehtoiset tavat esittää todistus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautuu kielteisesti ajatukseen, että koronatodistuksen perusteella voitaisiin kohdella henkilöitä eri tavalla viranomaisissa tai muissa julkisissa palveluissa. Viranomaispalveluiden ja keskeisten julkisten palveluiden tulee lähtökohtaisesti olla kaikkien hyödynnettävissä, jolloin rajoitusten hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle on asetettava korkeammat vaatimukset kuin esimerkiksi yksityisessä palveluntarjonnassa. Samankaltaisia ongelmia on nähtävissä, mikäli koronatodistusta käytettäisiin erotteluperusteena kouluissa ja oppilaitoksissa tai välttämättömyyspalveluissa kuten ruokakaupoissa ja apteekeissa.

Oikeasuhtaisuusarviointiin vaikuttaa olennaisesti se, kuinka luotettavana todisteena koronatodistusta voidaan pitää siitä, että henkilö ei voi olla koronaviruksen tartuttaja. Valtuutetulle toimitettujen asiakirjojen perusteella tieto tästä vaikuttaa vielä osin puutteelliselta, vaikka THL on esittänyt joitakin tähän liittyviä skenaarioita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tähän liittyvää riittävää ja täsmällistä tietoa keskeisenä oikeasuhtaisuuspuninnan osalta.

5. Lopuksi

Yhteenvetona yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että koronatodistus käytettävissä olevilla tiedoilla voisi olla muiden, tartuntojen rajoittamiseen tähtäävien toimenpiteiden rinnalla yksi väline avata yhteiskuntaa. Todistuksen hyväksyttävyyteen yhdenvertaisuuslain näkökulmasta sisältyy kuitenkin monia kysymyksiä, jotka edellyttävät jatkoselvittelyä ja vaikutusten huolellista arviointia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu


Kristina Stenman

Ylitarkastaja


Jussi Aaltonen