

17.11.2021

EOAK/2/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell

TASA-ARVON TOTEUTUMINEN KORONAEPIDEMIAN AIKANA

1 KANTELU

Miesten tasa-arvo ry pyysi tutkimaan, ovatko Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (STM) toimineet lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti koronaepidemian hoitamisessa. Yhdistys pyysi erityisesti selvittämään asian koronatiedotuksen sisällön ja koronarokotteen jakamisen aikatauluja koskevan päätöksenteon osalta. Kantelukirjoituksen mukaan koronaepidemian on tieteellisesti todistettu olevan huomattavasti vaarallisempi miehille kuin naisille. THL:n ja STM:n koronatiedotuksessa on kuitenkin vaiettu koronan suuremmasta vaarallisuudesta juuri miehille. Siinä missä muihin riskiryhmiin kuuluvia, kuten vaikkapa ikääntyneitä, on tiedotuksen keinoin pyritty aivan erityisesti varoittamaan tartunnan vaarasta ja ohjeistamaan heitä toimimaan oikealla tavalla tartunnan välttämiseksi, ei koronatiedotuksessa ole millään muotoa kohdennettu varoituksia, neuvontaa tai ohjeita juuri miehille. Tämä on yhdistyksen mielestä voinut johtaa siihen, ettei suojautumisohjeisiin ole osattu aina suhtautua riittävällä vakavuudella, mikä on voinut johtaa muutoin vältettävissä oleviin tartuntoihin.

Kantelukirjoituksessa arvostellaan lisäksi koronarokotteiden antamisjärjestystä. Siinä missä muihin riskiryhmiin kuuluvat on asetettu rokotusjärjestyksessä etusijalle, ei miehiä aiota rokottaa aiemmin kuin naisia. Koronan suurempaa vaarallisuutta miehille ei yhdistyksen mielestä ole haluttu ottaa lainkaan huomioon rokottamisjärjestyksestä päätettäessä.

Kyse on yhdistyksen näkemyksen mukaan siitä, että STM ja THL ovat tietoisesti päättäneet laiminlyödä miesten terveydestä huolehtimisen koronaepidemian hoidossa.

2 SELVITYS

Kantelun tutkimiseksi pyydettiin STM:n selvitys ja lausunto.

STM:n kansliapäällikkö Kirsi Varhilan ja ylläkäri Paula Tiittalan 1.3.2021 allekirjoittamassa lausunnossa todetaan muun ohella seuraavaa.

STM katsoo, että THL on toiminut lain ja hyvän hallintotavan mukaisesti koronaepidemian hoitamisessa. THL on tiedottanut väestöä yleisistä tartuntoja ennaltaehkäisevistä toimista tieteelliseen tutkimustietoon ja kansainvälisiin suosituksiin perustuen. Suositukset ovat koskeneet kaikkia sukupuolesta riippumatta. THL on koonnut verkkosivuilleen tietoa erilaisista covid-19-epidemian sukupuolivaikutuksista.

STM katsoo, että tarvitaan lisää tieteellistä tutkimustietoa siitä, kuinka suuri riski vakavalle covid-19-taudinkuvalle ja covid-19-tautiin liittyvälle kuolemalle liittyy nimenomaan sukupuoleen ja mikä osa havaituista riskeistä selittyy sukupuolten välillä eroavilla muilla tekijöillä, kuten pitkäaikaissairauksilla tai elintavoilla.

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta rahoittaa vuonna 2021 käynnistynyttä THL:n johtamaa Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa -hanketta. Hankkeessa pyritään vastaamaan mm. siihen, miten koronakriisi on vaikuttanut miesten ja naisten terveyteen ja hyvinvointiin välittömästi (sairastuneet, kuolleisuus) ja välillisesti (koronan aiheuttama hoito- ja palveluvaje sukupuolittain). STM on mukana hankkeen ohjausryhmässä.

STM:n lausuntoon on liitetty THL:n pääjohtaja Markku Tervahaudan ja johtaja Anne Hyvärisen 19.2.2021 allekirjoittama selvitys.

THL:n selvityksen mukaan ikä on merkittävin vakavan koronavirustaudin riskitekijä. Tartuntatautirekisteriin on 18.2.2021 päivitetyn tiedon mukaan kertynyt tietoa 739 kuolleesta. Heistä 51 prosenttia oli miehiä ja 49 prosenttia naisia. Kuolleiden mediaani-ikä oli 84 vuotta. Iän lisäksi tiettyjä taustasairauksia sairastavilla on muuta väestöä suurempi riski saada vakava koronavirustauti, joutua sairaala- ja tehohoitoon tai menehtyä tautiin.

Selvityksessä todetaan, että tutkimusten mukaan riski saada vakava koronavirustauti on suurempi miehillä kuin naisilla. On kuitenkin vielä epäselvää, mistä ero johtuu. Toisin kuin MTA väittää, sukupuolierolle ei ole vielä löytynyt kaiken kattavaa juuri koronavirusinfektioon liittyvää erityistä selitystä, vaan sukupuolierojen ajatellaan johtuvan useamman samansuuntaisen tekijän summasta. Ensimmäinen on riskitekijöiden yleisyys miehillä. Tällaisia sairauksia ovat esimerkiksi sydän- ja verisuonitaudit, keuhkosairaudet ja tyypin 2 diabetes. Suomessa 95 prosentilla koronavirustautiin kuolleista oli joku taustasairaus. Toiseksi syyksi on esitetty miehille tyypillistä riskikäyttäytymistä, joka on voinut suurentaa virusannosta tai pahentaa infektiota. Tällaista käyttäytymistä saattaa liittyä esimerkiksi käsienpesuun, kasvomaskien käyttöön, tupakointiin, alkoholinkulutukseen, turvavälien noudattamiseen tai hoitoon hakeutumiseen. Kolmantena osatekijänä on immuunipuolustusjärjestelmä, joka on naisilla keskimäärin tehokkaampi.

Koronatiedotuksen painottuminen lääketieteelliseen tietoon on THL:n selvityksen mukaan hyödyttänyt koko väestöä yhdenvertaisesti. Erillisten rajoitustoimenpiteiden kohdistaminen kaikkiin miehiin olisi ollut miehiä syrjivää ja kollektiivista syyllistämistä, kun sukupuolen vaikutus vakavan koronavirustaudin riskiin on monisyinen. Samat ohjeet ja rajoitustoimenpiteet pätevät sukupuolesta riippumatta. THL kertoo ottaneensa sukupuolinäkökulman huomioon verkkoviestinnässään. Korona ja sukupuoli -verkkosivuille on koottu tietolähteitä sekä uutis- ja ajankohtaislähteitä koronaviruspandemian vaikutuksista eri sukupuoliin ja sukupuolten tasa-arvoon.

Lääketieteelliseen riskinarvioon perustuvan rokotusjärjestyksen tavoitteena on tarjota covid-19-rokotukset mahdollisimman oikeudenmukaisessa järjestyksessä niitä eniten tarvitseville. Riskiryhmärokotuksissa miehet tulevat käytännössä rokotetuksi automaattisesti naisia aiemmin, koska miesten osuus vakavan koronataudin riskiryhmissä on Suomessa suurempi kuin naisten.

Suomessa koronavirusrokotusten järjestys perustuu valtioneuvoston periaatepäätöksen ja valtioneuvoston asetuksen (1105/2020) mukaisesti lääketieteeseen ja tutkimukselliseen näyttöön, jossa kaikkia henkilöitä ja sairausryhmiä kohdellaan yhdenvertaisesti. THL:n tekemän lääketieteellisen riskianalyysin tavoitteena oli määrittää ne lääketieteelliset riskiryhmät, joissa sairaus tai sen hoito lisää riskiä saada vakava covid-19-tauti. Riskianalyysi perustuu suomalaiseen rekisteriaineistoon covid-19:n aiheuttamista tautitapauksista, sairaalahoidoista, tehohoidoista ja kuolemantapauksista eri ikäryhmissä ja eri perussairauksia sairastavilla. Rokotusjärjestys on käynyt läpi sekä Kansallisen rokotusasiantuntijaryhmän että Tartuntatautien neuvottelukunnan käsittelyn.

Tietoa eri tekijöiden vaikutuksesta vakavan koronavirustaudin riskiin seurataan jatkuvasti. Kaikki kotimainen tilastotieto eritellään myös sukupuolen mukaan. Mikäli uutta tietoa sukupuolen vaikutuksesta tautiin kertyy, sen merkitystä arvioidaan myös taudin ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja rokotusjärjestyksen näkökulmasta.

Koronaviruspandemian vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon seurataan THL:n mukaan sekä pandemian aikana että sen jälkeen. Lääke-tieteellisen ja epidemiologisen tiedon lisäksi tarvitaan sukupuolittain eriteltyä tietoa esimerkiksi pandemian taloudellisista vaikutuksista, vaikutuksista hoivan jakautumiseen ja toimeentuloon sekä lähisuhdeväkivallan ilmenemiseen.

3 RATKAISU

Olen tutkinut asian, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista tai virheellistä menettelyä taikka velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 4 momentissa säädetään, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvon edistämiseksi yhteiskunnallisessa toiminnassa viitataan muun muassa eri sukupuolten tasa-arvoisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lainkohdassa ei ole täsmennetty keinoja, joilla sukupuolten tasa-arvoa edistetään, vaan keinojen valinta on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986) on tärkeä yksittäinen tätä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttava säädös.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.1.2 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, mukaan lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Tasa-arvolain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Tasa-arvolain 7 §:n mukaan välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Välittömällä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan tasa-arvolaissa muun ohella naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella.

Välillisellä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan eri asemaan asettamista sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Tasa-arvolain 9 a §:ssä säädetään, että jos joku, joka katsoo joutuneensa tasa-arvolaissa tarkoitetun syrjinnän kohteeksi, esittää tasa-arvolaissa tarkoitettua asiaa toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä sukupuolen perusteella, vastaajan on osoitettava, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa ole loukattu, vaan että menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta.

Tasa-arvolain 9 a §:n niin sanotun jaetun todistustaakan periaatetta sovelletaan silloin, kun toimivaltainen viranomainen tutkii, onko syrjinnän kieltoa rikottu. Tasa-arvolain 9 a §:n perustelujen mukaan henkilön, joka saattaa asian vireille tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa toimielimessä, on ensin esitettävä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on tasa-arvolaissa tarkoitettu syrjintä. Jos toimivaltainen toimielin katsoo syrjintäolettamien muodostuneen, on vastaajan sen kumoamiseksi osoitettava, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa ole loukattu, vaan että menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Jos kyseessä on 7 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu välillinen syrjintä, vastaaja voi kumota syrjintäolettamien osoittamalla, että kyseisellä menettelyllä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja valittuja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden (HE 195/2004 vp, s. 39).

3.1.3 Tartuntatautilaki

Tartuntatautilain (1227/2016) 7 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Pykälän 2 momentissa säädetään, että tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Sen tehtävänä on muun ohella antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Tartuntatautilain 45 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää yleisten vapaaehtoisten rokotusten toimeenpanemisesta. Koronavirustautia vastaan annettavat covid-19-rokotukset ovat lainkohdassa tarkoitettuja yleisiä vapaaehtoisia rokotuksia.

3.2 Asian arviointi

3.2.1 Koronaepidemiaa koskeva tiedottaminen

Katson, että STM ja THL eivät koronaepidemiasta tiedottaessaan ole loukanneet naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

Pidän THL:n selvityksessään esittämiä perusteita koronaepidemiaa koskevalle sukupuolineutraalille tiedottamiselle aiheellisina ja tavoitteeltaan hyväksyttävinä. Tiedottamisen tavoitteena on ollut ehkäistä koronavirustaudin leviämistä sekä siitä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja siten kuin tartuntatautilaissa säädetään. Tavoitteen saavuttamiseksi käytettyihin keinoihin ovat kuuluneet sellaisten toimintaohjeiden antaminen väestölle, joita noudattamalla jokainen on sukupuoleensa katsomatta voinut suojata itseään ja muita koronavirustartunnalta. THL:n antamiin toimintaohjeisiin ovat sisältyneet esimerkiksi käsihygieniasta huolehtiminen, riittävän fyysisen etäisyyden pitäminen, kasvomaskin käyttäminen ja koronarokotteiden ottaminen. Valitut keinot ovat näkemykseni mukaan olleet aiheellisia ja tarpeellisia tartuntatautilaissa säädettyyn tavoitteeseen nähden, eivätkä miehet niiden johdosta ole joutuneet epäedulliseen asemaan tasa-arvolain 7 §:ssä säädetyn syrjinnän kiellon vastaisesti.

Totean lisäksi, että THL:n johtamalla Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa -hankkeella toteutetaan tasa-arvolaissa viranomaiselle säädettyä velvollisuutta edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

3.2.2 Rokottamisjärjestys

Tartuntatautilain 54 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää muun kuin kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvan yleisen vapaaehtoisen rokotuksen toimeenpanosta ja toimeenpanoon osallistuvista tahoista sekä mitä väestön osaa, ryhmää tai ikäluokkaa rokottaminen koskee, minkä ajan kuluessa rokottaminen toteutetaan sekä muista välttämättömistä rokottamiseen liittyvistä asioista.

Yllä mainitun asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvosto antoi yleisistunnossaan 22.12.2020 asetuksen vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista (1105/2020). Rokottamisjärjestystä koskevassa 2 §:n 2 momentissa säädetään, että rokotuksen saavat ensimmäisessä vaiheessa covid-19-tautiin sairastuneiden tai perustellusti sairastuneeksi epäiltyjen henkilöiden tutkimiseen, välittömään hoitoon tai huolenpitoon liittyvä tai muuta kiireellistä hoitoa antava sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö sekä sosiaalihuollon iäkkäille henkilöille tarkoitetun asumispalvelun ja laitoshoidon toimintayksikön henkilöstö ja asukkaat. Toisessa vaiheessa rokotteen saavat 70 vuotta täyttäneet ja vanhemmat henkilöt.

Kolmannessa vaiheessa rokotetaan henkilöt, joilla on vakavalle covid-19-taudille altistavia sairauksia. Viimeiseksi rokotetaan muut kuin edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat henkilöt.

Vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista annettua asetusta on muutettu

kolme kertaa siten, että muutoksella on ollut vaikutuksia asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan. Ensimmäisellä muutossäädöksellä (16.4.2021/307) asetuksen 2 §:n 2 momentin 4 kohtaa tarkennettiin ikäryhmäkohtaisella järjestyksellä. Uuden säännöksen mukaan muut kuin asetuksen 2 §:n 2 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettut henkilöt rokotetaan ikäryhmittäin siten, että ensin rokotetaan 60–69-vuotiaat, sen jälkeen 50–59-vuotiaat, sitten 40–49-vuotiaat, sitten 30–39-vuotiaat ja lopuksi 16–29-vuotiaat. Säännöksen tarkentamisen syynä oli edelleen lisääntynyt tilastollinen näyttö, jonka mukaan ikä on merkittävin vakavan koronavirustaudin riskitekijä. Riski nousee iän myötä niin, että suurin kuolemanriski on yli 70-vuotiaiden ikäryhmässä.

Toisella muutossäädöksellä (16.4.2021/308) asetuksen 2 §:ään lisättiin uusi 3 momentti. Sen mukaan vuoden 2021 kuntavaaleissa toimivat vaalilain (714/1998) 15 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen vaalitoimikuntien puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, jäsenet ja varajäsenet sekä 17 §:ssä tarkoitettut kotiaänestyksestä huolehtivat vaalitoimitsijat rinnastetaan rokottamisjärjestyksessä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun väestöryhmään. Muutoksen tarkoituksena oli mahdollistaa kotiaänestysten ja laitossäänestysten toteuttaminen terveysturvallisella tavalla.

Kolmannella, valtioneuvoston 5.8.2021 antamalla muutossäädöksellä (5.8.2021/749) asetuksen 2 §:n 2 momentin 4 kohtaan lisättiin 12–15-vuotiaat. Vapaaehtoisten covid-19-rokotusten laajentamisella mainittuun ikäryhmään pyrittiin edistämään lasten terveyttä ja hyvinvointia. Vaikka koronaepidemia on maailmanlaajuisesti aiheuttanut sairaalahoitoa vaativia infektioita, jälkitauteja ja kuolemantapauksia lapsilla ja nuorilla vähemmän kuin vanhemmissa ikäryhmissä, ovat epidemian vuoksi tehdyt rajoitustoimet vaikuttaneet heidän elämäänsä voimakkaasti. Rokotusten ulottamisella alle 16-vuotiaisiin katsottiin voitavan nopeuttaa pandemiarajoitusten poistumista, millä arvioitiin olevan merkittävä välillinen vaikutus lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto on antanut vapaaehtoisia covid-19-rokotuksia koskevan asetuksen ja edellä mainitut muutossäädökset yleisistunnossaan. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) mukaisesti valvoa valtioneuvoston yleisistunnon päätösten laillisuutta. Oikeuskansleri tarkastaa ennakkoon yleisistunnossa käsiteltävät asiat, ja hän on velvollinen olemaan läsnä asioista istunnossa päätettäessä.

Jos oikeuskansleri valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston päätös tai toimenpide antaa aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Oikeuskansleri voi ryhtyä tutkimaan asiaa myös jälkikäteen, jos päätöksen jälkeen ilmenee syytä epäillä virheellistä menettelyä.

Ylimmän laillisuusvalvonnan rinnakkaisuudesta johtuen oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät valvo toistensa toimintaa. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti tutki oikeuskanslerin jo arvioimaa asiaa, ellei asiassa ilmene sellaisia uusia seikkoja, jotka antaisivat aiheen uuteen arviointiin. Miesten tasa-arvo ry:n kirjoituksessa oikeusasiamiehelle ei tuollaisia seikkoja ole esitetty.

3.3 Lopputoteamus

Kantelu ei johda toimenpiteisiin.