

7.9.2020

EOAK/3513/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila

LÄHIOMAISEN HAUTAJAISIIN PÄÄSYN EPÄÄMINEN POIKKEUSOLOJEN TAKIA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli - - - palvelukeskuksen menettelyä. Kantelun mukaan palvelukeskuksen yksikön palveluesimies sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän asumispalveluiden palvelupäällikkö olivat evänneet kantelijan äidin pääsyn miehensä hautajaisiin.

2 SELVITYS

Kantelun tutkimiseksi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymältä pyydettiin selvitys ja lausunto asiasta. Lausunnossa pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen mihin ohjeistukseen kantelijan saama tieto perustuu sekä mihin lainsäädäntöön annettu ohjeistus perustuu.

Asiaan liittyy yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiassa EOAK/3787/2020.

Päätöstä tehtäessä käytettävissäni on ollut myös sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitykset ja lausunnot asiassa EOAK/2889/2020.

Lausunnoissa pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti:

1. Koronaepidemian aikana annettujen vanhustenhuoltoa koskevien suositusten oikeudelliseen velvoittavuuteen.
2. Suosituksia koskevan tiedottamisen sisältöön (millä tavoin on tuotu esille, mikä oikeusperusta on suosituksen antamisen taustalla; millä tarkkuudella verkkosivuilla olevissa teksteissä on ilmaistu tietty lainsäädännös, johon ohje tai velvoite perustuu).
3. Miltä osin verkkosivuilla olevia tekstejä on korjattu tai selkeytetty niiden julkaisemisen jälkeen.
4. Millä tavoin vanhustenhuoltoon ja eri palveluyksiköihin on viety tietoa keinoista, joilla voidaan toteuttaa vanhusten ja lähimmäisten tapaamisia ja ulkona liikkumista altistumatta koronaviruksen leviämislle.
5. Millä muulla tavoin on pyritty lieventämään yli 70-vuotiaisiin ohjeistuksen johdosta kohdistuneita kantelussa kuvattuja kielteisiä ilmiöitä.

Lisäksi käytettävissäni on ollut asiassa EOAK/3232/2020 hankittu selvitys. Selvitys- ja lausuntopyynnössä sosiaali- ja terveysministeriötä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa-

ja valvontavirastoa Valviraä pyydettiin vastaamaan muun muassa siihen, millä tavoin turvataan, että kunnissa ja eri vanhustenhuollon palveluyksiköissä noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä käytössä ole tarpeettomia ja lakiin perustumattomia vanhusten liikkumista ja lähimmäisten tapaamista koskevia rajoituksia tartuntojen ehkäisemiseksi.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat kantelijan kertoman mukaan

Kantelija tiedusteli äitinsä mahdollisuutta osallistua miehensä hautajaisiin 23.5. Äiti on yli 80-vuotias ja asuu palvelukeskuksessa - - -. Hautajaiset olivat - - - hautausmaalla ja niihin osallistui koronarajoitteiden vuoksi sallittu 10 henkilöä. Koronaa ei ole ollut perheen lähipiirissä. Ajatuksena oli, että äiti voisi osallistua esimerkiksi siten, että Palvelukeskuksen sairaalan pappi voisi tuoda hänet autolla, eikä altistusta siinä tulisi. Kantelija arvioi, että hautajaisissa on sen verran vähän saattoväkeä, että etäisyydet (vähintään 2 metriä) on helppo pitää. Kyseessä oli siunaus eli lyhyt tilaisuus, krematoriointi myöhemmin. Äidin pääsy miehensä hautajaisiin evättiin. Omaiset saivat tiedon palvelukeskuksen palveluesimieheltä. Omaiset keskustelivat asiasta myös Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän asumispalveluiden palvelupäällikön kanssa, eikä asiaan ollut saatavissa lievennyksiä.

Puhelinkeskustelussa kantelija kertoo, että he yrittivät selvittää eri tahoilta, onko äidiltä oikeus kieltää pääsy hautajaisiin. Äiti ei lopulta osallistunut hautajaisiin, koska osallistuminen kiellettiin.

3.2 Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän selvitys

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän lausunnossa tapahtumia ja menettelyn perusteita kuvataan seuraavasti.

Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän ikääntyneiden asumispalvelujen palvelupäällikkö on käynyt 22.5.2020 puhelinkeskustelun kantelijan kanssa liittyen kantelijan äidin mahdollisuuteen osallistua miehensä hautajaisiin.

Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän ikääntyneiden asumispalvelujen palvelupäällikkö eväsi äidin osallistumisen hautajaisiin ja perusteet epäämiseksi löytyvät Valtioneuvoston päätöksestä valmiuslain 86 §:n mukaisesti sosiaalihuollon ohjaustoimiin ryhtymisestä: sosiaalihuollon asiakkaiden suojaaminen koronavirustaudilta (covid-19). Asiaan liittyen sosiaali- ja terveysministeriö on antanut seuraavat toimintaohjeet, joita noudatetaan Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän ikääntyneiden asumispalveluissa.

1. Sosiaali- ja terveysministeriön ohje kunnille ja palveluntuottajille koronavirustartuntojen ehkäisystä ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 9.4.2020.

2. Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 15.5.2020.

Näiden sosiaali- ja terveysministeriön antamien toimintaohjeiden lisäksi Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän asumispalvelut ovat tehneet tiivistä yhteistyötä Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän infektioyksikön ylilääkärin sekä hygieniahoitajien kanssa.

Kantelijan äiti asuu tehostetun palveluasumisen yksikössä, jossa on 31 asukasta. Palvelukeskuksessa on yhteensä 195 asukasta tehostetun palveluasumisen piirissä. STM:n ohjeistuksen mukaisesti yksikkö on saatu rajattua pienempiin 10 asukkaan ryhmäkoteihin ja samat hoitajat työskentelevät vain tietyissä ryhmäkodeissa, hoitaen vain tiettyjä asukkaita mahdollisuuksien mukaan. Tämän lisäksi hoitajat käyttävät aina suu-nenäsuojainta ja tarvittaessa käsineitä ollessaan lähikontaktissa asukkaiden kanssa. Asukkaat ruokailevat porrastetusti ja ryhmätoiminnat on rajattu 2 - 3 asukkaan pienryhmiin, kuten STM palveluntuottajia ohjeistaa. Tehostetun palveluasumisen yksiköissä on edelleen vierailukielto, mutta omaiset voivat tavata asukkaita ulkona niin, että fyysinen turvaväli on vähintään 2 metriä. Sisätiloissa tapaaminen on ollut mahdollista vain ikkunan läpi. Nämä STM:n ohjeet ovat olleet perusteluina, miksi tehostetun palveluasumisen asukas ei saisi poistua ryhmäkodista tilanteessa, jossa hänellä on fyysinen lähikontakti yksikön ulkopuolisiin ihmisiin.

Kantelijan äiti sairastaa pitkälle edennyttä muistisairautta. Muistisairaudesta johtuen hän tarvitsee apua ja ohjausta kaikissa päivittäisissä toiminnoissa. Sairaudesta johtuen roudalla on esiintynyt harhaisuutta, sekavuutta ja ajoittain kaatuilua nopealiikkeisyydestään johtuen. Toukokuussa 2020 tehdyn muistitestin tulos (MMSE) oli 13/30. Rouva on fyysisesti vielä varsin hyvässä kunnossa ja hän on aktiivisesti liikkeellä yksikössä ja järjesteleee tavaroitaan omassa huoneessaan. Kantelijan ajatus siitä, että hautajaisissa olisi voitu noudattaa tuota 2 metrin turvaväliä, ei yksikön esimiehen kokemuksen ja näkemyksen mukaan olisi voitu varmuudella noudattaa. Kantelijan äiti ei olisi välttämättä pysynyt paikallaan, erillään muista, kognitionsa aleneman vuoksi. Samasta syystä hän tarvitsee avustajaa, joka on häneen lähikontaktissa. Näin ollen, jos rouva olisi lähtenyt hautajaisiin, emme olisi voineet olla varmoja, että STM:n ohje turvavälistä sekä koronaan liittyvien hygieniahjeiden noudattaminen toteutuvat. Näin olisimme vaarantaneet myös muiden 30 asukkaan sekä henkilöstön terveydentilanteen.

Kantelija tuo kantelussa esille myös sen, että heillä ei ole ollut lähipiirissä koronaa, joka osaltaan puoltaisi äidin pääsemisen hautajaisiin. STM:n toimintaohjeissa tuodaan selkeästi esille, että palveluntuottajien tulee huomioida myös mahdollisten oireettomien henkilöiden mahdollisuus tartuttaa sairautta. Jos rouva olisi lähtenyt hautajaisiin ja lähikontaktit omaisten kanssa olisivat toteutuneet, olisimme joutuneet laittamaan rouvan karanteeniin infektioyksikön ohjeistuksen mukaisesti. Se ei olisi puolestaan onnistunut, koska hän liikkuu aktiivisesti yksikön sisällä eikä ymmärtäisi, miksi hänen pitäisi pysytellä omassa huoneessaan.

Kantelija mainitsee sairaalapapin mahdollisuudesta toimia äidin saattajana hautajaisissa. Pappi oli sen sijaan tarjonnut kantelijan omaisille saattohartauden järjestämistä palvelukeskuksessa, johon myös kantelijan äiti olisi voinut osallistua. Tämä vaihtoehto ei sopinut kantelijalle. Pappi järjesti äidille 22.5.2020 rukoushetken, johon rouva puettiin asianmukaisesti tilaisuutta kunnioittaen.

Kantelijan äidin pääsy aviomiehensä hautajaisiin oli kenties enemmän omaisten tahto kuin rouvan itsensä. Rouva asui miehensä kanssa samassa huoneistossa loppuun saakka ja hän osallistui omalla tavallaan myös miehensä saattohoitoon yhdessä hoitajien kanssa. Rouva oli myös päässyt vielä tyttärensä kanssa katsomaan menehtynyttä miestä palvelukeskuksen vainajien säilytystilassa. Aviomiehen kuoleman jälkeen hoitajat olivat keskustelleet rouvan kanssa miehen kuolemasta, mutta hoitajien havaintojen perusteella rouva ei ole erityisesti osoittanut surua, kaipausta tai ihmettelyä miehen poismenon johdosta. Rouvan olemus on ollut entisen kaltainen eli varsin iloinen ja myönteinen ja hän on jatkanut omien askareidensa parissa entiseen malliin.

Yksikön esimiehen mukaan omaisilla ei aina ole ollut realistista käsitystä isän ja äidin todellisesta toimintakyvystä. Hoitajat ovat aika-ajoin käyneet keskustelua omaisten kanssa vanhempien todellisesta toimintakyvystä. Ministeriö ohjeistaa palvelutuottajia ottamaan käyttöön erilaisia turvallisia ratkaisuja asukkaiden ja heidän läheistensä yhteydenpidon toteuttamiseksi. Palvelukeskuksessa pyrittiin järjestämään asukkaalle turvallisilla ratkaisuilla menehtyneen omaisen kunnioittaminen muutoin kuin menemällä paikan päälle hautajaisiin. Näillä ratkaisuilla pystyttiin suojaamaan sekä asukkaat että henkilöstö koronavirustartunnoilta STM:n toimintaohjeen mukaisesti.

3.3 Ratkaisuun liittyvä lainsäädäntö

Oikeusohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

3.4 Kanteluajankohtana voimassa ollut sosiaali- ja terveysministeriön ohje

Kanteluajankohtana voimassa oli sosiaali- ja terveysministeriön ohje ”Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 15.5.2020.” (Ohje oli korvannut aiemman 9.4.2020 annetun ohjeen.)

Ohjeessa todettiin muun muassa seuraavaa.

Toimintakyvyn tukeminen ja yhteydenpito läheisiin poikkeusoloissa

Pääsääntöisesti vierailut ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon yksiköihin ovat edelleen kiellettyjä. Tapauskohtaisesti harkiten oireettomien läheisten tulee kuitenkin voida vierailla vakavasti sairaiden asiakkaiden, joiden tila on kriittinen ja saattohoidossa olevien asukkaiden luona turvallisella tavalla. Poikkeusolot ovat kestäneet pitkään ja sen

vuoksi tarvitaan myös toimintakäytänteitä, jotka mahdollistavat muillekin asukkaille/potilaille läheisten tapaamisen kasvokkain toimintayksiköiden järjestämässä turvallisessa ympäristössä.

...Toimintayksiköissä voidaan esimerkiksi perustaa suojattuja tapauspaikkoja/huoneita, joissa yhteydenpito omaisiin voidaan toteuttaa turvallisesti. Ne voivat olla esimerkiksi irrallisia moduuleja, jotka voidaan mahdollisuuksien mukaan sijoittaa yksikön sisälle turvalliseen paikkaan esimerkiksi aulatiloihin, tai yksikön ulkopuolelle.

...Ulkoilulla on tärkeä merkitys sekä psyykkisen että fyysisen toimintakyvyn säilymisen kannalta. Sen vuoksi ulkoilua eri muodoissaan tulisi järjestää myös poikkeusoloissa. Myös läheisten tapaamisia voidaan yhdistää ulkoiluun, kunhan riittävästä suojautumisesta (etäisyydet, suojaimet yms.) huolehditaan.

Toimivaltuus

Ohjeistuksen perustana on tartuntatautilain (1227/2016) velvoite ryhtyä tartuntojen leviämisen estämiseen ja vähentämiseen liittyviin toimenpiteisiin.

3.5 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnot asiassa EOAK 2889/2020 ja 3232/2020

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnoissa kuvataan annettuja ohjeita ja niiden lainsäädännöllistä perustaa muun muassa seuraavasti.

Tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty oikeudesta henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen muutoin kuin karanteeni- ja eristämistilanteissa. Karanteeni- ja eristämistilanteetkin on toteutettava aina ensisijaisesti yhteisymmärryksessä potilaan kanssa siten kuin potilaslaissa säädetään.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 20.3.2020 antamassaan ohjeessa poikkeustilan huomioimisesta perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa kehottanut erityisenä torjuntatoimenpiteenä kuntia ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksikköjen johtajat asettamaan yksiköihin muita kuin välttämättömiä vierailuja koskeva vierailukiello.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan toimintayksikön johtajan tekemä päätös vierailukiellosta perustuu tartuntatautilain 17 §:ään, jonka mukaan terveydenhuollon ja toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimintayksikön johtajalla on lakiin perustuva velvollisuus toimia mainitun säännöksen edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistuksessaan korostanut, että kuten kaikessa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, on myös annettujen vierailukieltojen toimeenpanossa noudatettava hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta, eli oikeasuhtaisuutta kieltojen tarkoituksen saavuttamiseen nähden. Kiellon ulottuvuutta ja käytännön järjestämistä on jatkuvasti tarkasteltava ja tarvittaessa muutettava. Kiellot eivät näin ollen voi olla kategorisia, vaan niiden on mahdollistettava tapauskohtainen harkinta.

Ministeriön lausunnossa todetaan, että vierailukiello ei sinällään rajoita asiakkaan oikeutta liikkua. Kiellolla rajoitetaan omaisten ja muiden yksikön ulkopuolisten henkilöiden vapaata pääsyä yksikköön. Oikeudelliselta luonteeltaan vierailukiellot eivät ole sitovia niin, että pelkästään niihin perustuen voitaisiin estää sisäänpääsy yksikköön, mutta annetun ohjeistuksen tavoitteen eli iäkkäiden ja muiden riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden suojaamiseksi tartunnalta on tärkeää, että niitä noudatetaan yhteisymmärryksessä asukkaiden ja omaisten kanssa.

Vierailukiellon piiriin eivät kuulu asiakkaalle myönnettyä palvelua antavat henkilöt kuten esimerkiksi kuntoutustyöntekijät tai henkilökohtaiset avustajat. Vierailukiello ei myöskään koske asiakkaan liikkumista yksiköstä ulos. Kuten edellä on todettu, henkilön liikkumista voidaan rajoittaa vain tartuntatautilain edellä kuvattujen säännösten eli eristämistä tai karanteenia koskevien päätösten nojalla.

3.6 Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiassa EOAK 3787/2020

Sen arvioimiseksi, ovatko rajoituksia koskeva ohjeistus ja menettelyt olleet yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon mukaisia päätti apulaisoikeusasiamies pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta lausuntoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettua pyydettiin lausumaan muun muassa siitä ovatko oikeusasiamiehen kansliaan lähetetyissä kanteluissa esiin tuodut koronavirusepidemiaan liittyvät ikääntyneisiin kohdistuneet toimenpiteet välitöntä tai välillistä syrjintää.

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.

Valtuutettu ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi yrittää arvioida lähetettyjen tietojen pohjalta, onko yksittäistapauksissa tapahtunut syrjintää vai ei, vaan nosti esiin 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 täyttymättä jäämisen vuoksi ole esitettävissä.

Joka tapauksessa, jotta kysymys ei olisi syrjinnästä edellyttäisiin 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 §).

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 saataneet olla siinä määrin kohtuuttoman haitallisia seurauksia synnyttäneitä, että toimintaa voitaisiin pitää jopa yksilön ihmisarvoa loukkavana. 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lausunnossaan myös, että vaikka itse ohjeet eivät olisi yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa 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 toteutumiselle.

3.7 Oikeudellinen arviointi

Yleistä oikeuslähteistä

Oikeuslähteillä on etusijajärjestys, jonka mukaan ylempi normi syrjäyttää alemman. Kansallisessa lainsäädännössä ylimmällä tasolla on perustuslaki. Sen alapuolella ovat tavalliset lait ja niiden alapuolella asetukset.

Lainsäädäntöä on noudatettava virkavirhesanktion uhalla. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käyttäjä, joka ratkaisussaan sivuttaa lain säännökset, voi joutua syytteeseen virkarikoksesta.

Ohjeita tai suosituksia ei saa noudattaa, jos ne ovat vastoin lakia, rajoittavat laissa turvattuja oikeuksia tai niiden noudattaminen käytännössä johtaisi siihen, että lainsäädäntöä ei voisi noudattaa.

Perusoikeudet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua, eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) mukaan vapaudenriisto voi tapahtua ainoastaan lain määräämässä järjestyksessä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26.27/2016) 14 artiklan 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Vammaisyleissopimuksen piiriin voidaan katsoa kuuluvan muun muassa muistisairaat henkilöt.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohta on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään huolenpitoon.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen mukaan epäsuotuisalla kohtelu tarkoittaa sellaista menettelyä, joko tekoa tai laiminlyöntiä, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan.

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.

Valmiuslaki

Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään toimivaltuuksista, joita voidaan ottaa käyttöön poikkeusoloissa ja niiden käyttöön ottamisessa noudatettavista menettelytavoista. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot. Päätös tehtiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätös tuli voimaan välittömästi, ja se oli voimassa 16.6.2020 saakka.

Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston antamilla käyttöönottoasetuksilla.

Covid-19 pandemian aikana on otettu käyttöön muun muassa valmiuslain 86 §:n mukaisia toimivaltuuksia. Valmiuslain 86 §:n mukaan toimivaltuuksien käytöstä annetaan sosiaali- ja terveysministeriön tai aluehallintoviraston päätöksiä. Kyseessä olevat päätökset ovat velvoittavia.

Sosiaali ja terveysministeriö on antanut kaksi päätöstä valmiuslain 86 §:n mukaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaustoimiin ryhtymisestä. Päätökset koskivat 1) sairaanhoitopiirien velvoitetta ohjata ulkomailta saapuva henkilöstönsä karanteeniin vastaaviin olosuhteisiin ja Covid-19 tutkimukseen, jos on epäily sairastumisesta 2) asiakkaiden kanssa lähikontaktissa työskentelevien henkilöiden suojusten käyttämistä sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä ja kotiin annettavissa palveluissa.

Tartuntatautilaki

Jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tartuntatautilain 60 §:n perusteella päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille.

Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää tartuntatautilain 63 §:n perusteella yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä terveydenhuollon toimintayksikköön enintään kahden kuukauden ajaksi, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Eristys voidaan toteuttaa myös henkilön omassa, sosiaalihuollon yksikössä sijaitsevassa asunnossa terveydenhuoltolain (1326/2010) 25 §:n mukaisena kotisairaala-palveluna.

Tartuntatautilain 60 §:n mukaisesta karanteenista ja 63 §:n mukaisesta eristämisestä on aina tehtävä yksilöä koskevat hallintopäätökset sekä liitettävä päätökseen valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

Lain 69 §:n mukaan karanteenin ja eristämisen aikana potilaan oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tämä edellyttää henkilölle tehdyn karanteeni- tai eristämispäätöksen olemassa oloa ja nimenomaista mainintaa tästä päätöksessä.

Tartuntatautilain 67 §:n mukaan karanteeni- tai eristyshuoneen ovea voidaan pitää ulkopuolelta lukittuna silloin, kun se on välttämätöntä ilmateitse tai pisara- ja kosketustartuntana tarttuvan yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin edellytykset täyttävän tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Hoidon toteuttamiseen osallistuvan henkilön on valvottava potilasta niin, että hänellä on mahdollisuus saada välittömästi yhteys potilaaseen. Myös potilaalla on oltava mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan. Tämä edellyttää henkilölle tehdyn karanteeni- tai eristämispäätöksen olemassa oloa ja nimenomaista mainintaa tästä päätöksessä. Tällä tavoin voidaan estää myös sosiaalihuollon yksiköissä asuvaa henkilöä poistumasta huoneestaan.

Vanhuspalvelulaki

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 14 §:n 2 momentin mukaan pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.

Sosiaalihuollon asiakaslaki

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 8 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Mainitun lain 9 §:n mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa (1 mom.).

Kannanotto

Väestön suojaamisen tavoite

Valtioneuvosto katsoi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020 (VNK/2020/31), että maassa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Samalla hallitus linjasi toimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Linjattujen toimenpiteiden tarkoituksena oli suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta.

YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen 11 artiklan mukaan julkisen vallan on toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistukseen vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa.

Asiassa 2219/2020 oikeusasiamies totesi, että sosiaalihuollon ryhmäasumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asukkaan terveys ja turvallisuus. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että poikkeuksellisissakaan olosuhteissa asukkaiden liikkumista tai muita perusoikeuksia ei voida rajoittaa perusteetta tai ylimitoitetusti.

Lakisidonnaisuus

Lainalaisuusperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallankäytön on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Lakisidonnaisuuden periaate edellyttää, että hallintotehtävän hoitamisessa noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Hallinnon lainalaisuusperiaate määritellään perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sitä täydentää perustuslain 80 §:n 1 momentin velvoite, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän antaman lausunnon perusteella yhtymän työntekijöillä on ollut se käsitys, että heillä on ollut sekä oikeus että velvollisuus kieltää kantelijan äitiä osallistumasta miehensä hautajaisiin. Lausunnonantajien näkemyksen mukaan velvoite on perustunut sekä valmiuslain 86 §:ään että sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjeisiin.

Valtioneuvosto antoi poikkeusolojen aikana asetuksen valmiuslain 86 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottamisesta. Totean, että asetuksen perusteella ei kuitenkaan annettu velvoittavaa päätöstä, joka olisi oikeuttanut rajoittamaan muistisairaiden tai muiden vammaisten henkilöiden liikkumista saadussa selvityksessä kuvatuin tavoin.

Edellä esitettyyn viitaten korostan, että ministeriön tai muunkaan viranomaistahon antama yksityiskohtainenkaan toimintaohje ei ole luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava siten, että se antaisi oikeuden perusoikeuksien rajoittamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi omassa lausunnossaan, että annettu toimintaohje ja sen sisältämä suositus vierailukiellon toteuttamiseen ei koske asiakkaan liikkumista yksiköstä ulos ja että henkilön liikkumista voidaan rajoittaa vain tartuntatautilain eristämistä tai karanteenia koskevien päätösten nojalla. Tartuntatautilain mukaisen päätöksen voi tehdä vain virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille.

Päätös sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä terveydenhuollon toimintayksikköön voidaan tehdä, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä.

Selvityksestä saamieni tietojen perusteella edellytykset tartuntatautilain karanteenia ja eristämistä koskevien säännösten soveltamiseen eivät olisi tilanteessa täyttyneet, eikä päätöstä hautajaisiin osallistumisen epäämisestä myöskään tehty niihin perustuen ja laissa säädettyjä muotomääräyksiä noudattaen.

Lausunnon perusteella saa käsityksen, että yksikössä arvioitiin, että yksikön henkilökunnalla olisi ollut lakiin perustuva oikeus asettaa henkilö karanteeniin hautajaisten jälkeen.

”koska STM:n ohjeen mukaan myös oireeton henkilö voi tartuttaa, eikä kahden metrin etäisyyden pitäminen onnistu”. ”olisimme joutuneet laittamaan rouvan karanteeniin infektioyksikön ohjeistuksen mukaisesti.”

Korostan, että päätöksen karanteeniin asettamisesta voi tehdä vain tartuntataudeista vastaava lääkäri laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Tartuntatautilain 17 § velvoittaa toimintayksikköä torjumaan suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Tartuntatautilaissa nimenomaisesti säädettyjen keinojen lisäksi ei ole estettä arvioida muita keinoja, joilla voidaan estää viruksen leviämistä yksikössä. Huomioni kiinnittyi siihen, ettei tilanteessa annetun selvityksen perusteella pohdittu esimerkiksi mahdollisuutta avustajan käyttämiseen hautausten aikana, vaikka avustajan käyttö muussa yhteydessä on mainittu.

Korostan, ettei tartuntatautilain 17 § oikeuta käyttämään keinoina rajoitustoimenpiteitä. Perusoikeuksen ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain, jos rajoittaminen perustuu lakiin, joka on riittävän täsmäl-

linen ja sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot. Rajoitustoimenpiteestä on kysymys silloin, kun toimenpiteellä puututaan vanhuksen perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen. Perusoikeuden rajoittamisen perusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoituksen tulee olla painavan tarpeen vaatima. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä.

Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja

Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat jokaiselle oikeuden nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa suojaa ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksityiselämä on laaja ilmaisu, joka ei ole määriteltävissä tyhjentävästi.

Hautajaisissa läheisten tuki, yhdessä sureminen ja muisteleminen sekä kiitollisuuden, surun ja kaipauksen jakaminen on keskeistä. Mahdollisuus osallistua hautajaisiin on merkityksellistä perhe-elämän suojan kannalta. Siten velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edellyttää, että jokaisen mahdollisuutta osallistua hautajaisiin edistetään.

Selvityksen perusteella näyttää siltä, että henkilökunta ei tunnistanut, että rajoitus koski sekä asukkaan että hänen omaisensa perusoikeuksia.

Selvityksessä todetaan, että ”kantelijan äidin pääsy aviomiehensä hautajaisiin oli kenties enemmän omaisten tahto kuin rouvan itsensä”.

Aikuiselle lapselle voi olla tärkeää saada vanhempansa mukaan toisen vanhemman siunaustilaisuuteen. Päätös kieltää äidin osallistuminen puolisonsa hautajaisiin loukkasi myös lasten yksityiselämän suojaa.

Itsemääräämisoikeus

Oikeusjärjestyksemme turvaa yksilön itsemääräämisoikeuden, joka sisältää oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan.

Selvityksen mukaan ”aviomiehen kuoleman jälkeen hoitajat olivat keskustelleet rouvan kanssa miehen kuolemasta, mutta hoitajien havaintojen perusteella rouva ei ole erityisesti osoittanut surua, kaipausta tai ihmettelyä miehen poismenon johdosta”.

Pidän myönteisenä sitä, että palveluyksikössä on selvityksen mukaan pyritty toimimaan muistisairaana henkilön edun mukaisesti. Selvityksessä ei kuitenkaan tuotu esiin sitä, että henkilökunta olisi keskustellut

lesken kanssa hänen osallistumisestaan hautajaisiin tai kysynyt, halu-aako hän osallistua hautajaisiin. Selvityksessä annetun kuvauksen pe-rusteella leskellä on edelleen kykyä ilmaista omaa tahtoaan. Korostan että henkilökunnan tulee toimia siten, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oman tahdon ilmaisemista pyritään tukemaan

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosi-aalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteut-tamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henki-lön kanssa. Jos omaisten ja läheisten on vaikea keskustella välittö-mästi asiakkaan kanssa hänen tahtonsa selvittämiseksi, tulee henkilö-kunnan olla erityisen huolellinen asiakkaan oman tahdon ilmaisemisen tukemisessa ja yhteistyössä omaisten ja läheisten kanssa.

Pidän ymmärrettävänä, että omainen arvioi, että leski olisi halunnut osallistua miehensä hautajaisiin. Osallistuminen olisi voinut olla hä-nelle ja hänen läheisilleen merkityksellinen ja tärkeä kokemus muisti-sairaudesta huolimatta.

Korostan, että kaikessa toiminnassa on kunnioitettava jokaisen oi-keutta arvokkaaseen vanhuuteen vanhuspalvelulain 14 §:n mukaisesti.

Kantelun ja saamani selvityksen perusteella minulle on syntynyt käsi-tys siitä, että kaikki asiaan osalliset pyrkivät varmistamaan sekä sen, ettei leski itse sairastuisi, että sen, ettei virus pääsisi leviämään asu-misyksikössä. Tämän voidaan olettaa olleen myös lesken itsensä tah-don mukaista.

Suhteellisuusperiaate

Pidän myönteisenä sitä, että asian käsittelyn yhteydessä pohdittiin eri-laisia vaihtoehtoja asian toteuttamiseen lesken edun mukaisesti. Myönteistä oli myös se, että kun leski ei voinut osallistua hautajaisiin, hänelle järjestettiin mahdollisuus osallistua miehensä poismenon kä-sittelyyn muilla tavoin.

Nähdäkseni asian käsittelyn yhteydessä ei riittävästi pohdittu vaihtoeh-toisia menettelytapoja, joiden avulla hautajaisiin osallistuminen olisi ol-lut toteutettavissa lesken, muiden asukkaiden ja palveluyksikössä työ-s-kentelevien henkilöiden terveyttä vaarantamatta. Koska kaikilla asian-osaisilla on ollut sama tavoite terveyden suojelemisesta, on myös to-dennäköistä, että he olisivat yhdessä löytäneet tilanteeseen sopivan tavan toimia. Saadun selvityksen perusteella tällaista keskustelua ei kuitenkaan käyty riittävässä määrin, koska henkilökunnalla oli se käsi-tys, että he voivat antaa määräyksen suoraan lain ja sosiaali- ja ter-veysministeriön toimintaohjeiden perusteella.

Menettelyn moitittavuus

Olen edellä todennut, että palvelukeskuksessa sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymässä on toimittu virheellisesti, kun asukasta on estetty osallistumasta miehensä hautajaisiin.

Virheet ovat mielestäni vakavia. Pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevat iäkkäät henkilöt kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon haavoituvimpiin asiakasryhmiin.

Toiminnasta vastaavien tahojen on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava myös perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Toimijoiden on osattava noudattaa käytännössä lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita. Korostan, että johdon on aina huolehdittava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja ettei ohjeiden perusteella toimita vastoin sitä, mitä laissa on säädetty.

Menettelyn moitittavuutta vähentää se, että toimijoiden oli virallisen ohjeistuksen perusteella vaikea ymmärtää, ettei menettely perustunut lakiin. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen (Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 15.5.2020) perusteella saattoi myös saada käsityksen, että tarkoitus oli rajoittaa asukkaiden liikkumista yksiköiden ulkopuolella.

Tehty virhe johti kiellon käyttämiseen tilanteessa, jossa käsitykseni mukaan yhdessä keskustellen olisi ollut mahdollista löytää vainajan perheen oikeutta perhe-elämään kunnioittava ratkaisu.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän sekä palvelukeskuksen tietoon.

Ratkaisussa esitetyt näkökohdat on otettava huomioon myös lainsäädännön valmistelussa sekä ohjeistuksia laadittaessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle Valviralle. Koska Valvira on jo yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa antanut asiaan liittyvä uutta ohjeistusta ja ministeriö valmistelee lainsäädäntömuutoksia, ei asia anna aiheutta enempään.

LIITE

KESKEISET OIKEUSOHJEET

Perusoikeudet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Yksilön oikeus elämään kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen. Viranomaisen laiminlyönti toteuttaa vaaran torjumiseksi siltä olosuhteiden valossa edellytettäviä toimenpiteitä voi merkitä mainitun oikeuden loukkausta. Henkilökohtainen vapaus on yleisperusoikeus, joka suojaa fyysisen vapauden ohella tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä muutenkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua, eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Säännös turvaa kyseisiä oikeushyviä julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta, mutta edellyttää valtiovallalta myös säädössuojaa oikeuksien turvaamiseksi ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Erityisesti henkilökohtainen turvallisuus korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.

Vapaudenriiston hyväksyttäviä perusteita ei ole lueteltu perustuslain 7 §:ssä. Vapaudenriistolla tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan järjestelyjä, joilla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä rajatusta olinpaikasta. Vapaudenriistoon oikeuttavia perusteita sisältyy muun muassa tartuntatautilain mukaiseen eristämiseen. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleis-sopimuksen (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) mukaan vapaudenriisto voi tapahtua ainoastaan lain määräämässä järjestyksessä, kun 5 artiklan 1 kappaleessa mainitut edellytyksen täytyvät. Edellytyksenä on mainittu muun muassa vapauden riistäminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26.27/2016) 14 artiklan 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sen mukaan sopimuspuolten tulee turvata, etteivät vammaiset henkilöt joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollinen vapaudenriisto tulee tapahtua lainmukaisesti. Vammaisuus ei itsessään missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon. Vammaisyleissopimuksen piiriin voidaan katsoa kuuluvan muun muassa muistisairaat henkilöt.

Yksilön itsemääräämisoikeuden, oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan, on todettu perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä olevan monien muiden oikeuksien käytön perustana. Sen voidaan katsoa olevan osa perusoikeusjärjestelmää, huolimatta siitä, ettei sitä nimenomaisesti mainita perustuslaissa. Itsemääräämisoikeus voidaan ymmärtää osaksi yleisperusoikeutena turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Se liittyy kiinteästi myös perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaus tulee yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta ajoittain arvioitavaksi henkilökohtaisen vapauden rinnalla. Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden raja ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Yksilön toimintamahdollisuuksien kannalta kyse on vain aste-erosta. Yksittäistapauksessa konkreettinen liikkumisvapauden rajoittaminen saattaa puuttua yhtä voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin ja itsemääräämisoikeuteen kuin välitön vapaudenriisto.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohta on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Yksityiselämä on henkilön yksityistä piiriä koskeva yleiskäsite. Yksityiselämän suoja on osin päällekkäinen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä kunnian ja kotirauhan suoja koskevien perusoikeussäännösten kanssa.

Perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan suojan ydinalueena on perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkinnan mukaisesti henkilön asunto. Kotirauhan suoja on huomioitava esimerkiksi silloin kun potilas tai asiakas on pitempiaikaisesti sijoitettuna laitokseen. Olennaista kotirauhan suojan piiriin määrittelyssä on se, että tilaa käytetään pidempiaikaiseen asumiseen.

Perustuslain 21 § mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus

saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. YK vammais-sopimuksen 13 artiklan mukaan sopimuspuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa, muun muassa järjestämällä menettelyllisiä ja ikään perustuvia mukautuksia, helpottaakseen heidän tehokasta suoraan ja välillistä osallistumistaan, myös todistajina, kaikkiin oikeudellisiin menettelyihin, tutkintavaihe ja muut valmisteluvaiheet mukaan lukien.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 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. Tällaista toimivaltaa tai asemaa vailla olevan henkilön toiselle antama kehoitus ei ole säännöksessä tarkoitettu syrjintäohje tai -käsky (HE 19/2014 vp, s. 69).

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta 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 epäämisestä tai rajoittamisesta (HE 19/2104 vp, s. 70).

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 aiemman, nimenomaisesti yhdenvertaisuussäätelyä koskevan lausunnon mukaan "riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta" (ks. PeVL 10/2003 vp).

Yhdenvertaisuuslain 18.3 §:n mukaan yhdenvertaisuuslain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan.

Valmiuslaki

Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään toimivaltuuksista, joita voidaan ottaa käyttöön poikkeusoloissa ja niiden käyttöön ottamisessa noudatettavista menettelytavoista. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot. Päätös tehtiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätös tuli voimaan välittömästi, ja se oli voimassa 16.6.2020 saakka. Päätökseen liittyy perustelumuuisto, jossa kuvataan tarkemmin poikkeusolojen toteamisen perusteita.

Valtioneuvoston päätöksen perusteena oli koronaviruksen aiheuttama COVID-19-epidemia, jonka Maailman terveysjärjestö WHO julisti pandemiaksi 11.3.2020, ja sen vakavat vaikutukset Suomeen. Valtioneuvosto arvioi päätöstä harkitessaan, että koronaviruksen aiheuttama sairaanhoidon tarve voi osoittautua erittäin suureksi ja sairaanhoito-henkilökuntaa vaikeasti kuormittavaksi. Sen vuoksi on tärkeää hidastaa taudin etenemistä Suomessa, jotta yhtaikaisesti pienempi osa suomalaisista sairastuisi sairaalahoitoa vaativalla tavalla verrattuna tilanteeseen, jossa valmiuslain mukaisiin toimiin ei ryhdytä.

Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston antamalla käyttöönottoasetuksilla. Valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, se raukeaa.

Covid-19 pandemian aikana on otettu käyttöön valmiuslain 86, 87, 88, 93, 94, 95- 103, 109 ja 118 §:n mukaisia toimivaltuuksia. Tarkemmat säännökset valmiuslain toimivaltuuden soveltamisesta annetaan joko valtioneuvoston asetuksella tai toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä, riippuen kyseessä olevasta toimivaltuudesta. Valmiuslain 86 ja 87 §:n mukaan toimivaltuuksia käytöstä annetaan sosiaali- ja terveysministeriön tai aluehallintoviraston päätöksiä. Kyseessä olevat päätökset ovat velvoittavia. Valmiuslain 86 ja 87 §:ssä tarkoitetuista toimivaltuuksista ei anneta valtioneuvoston asetuksia toimivaltuuden soveltamisesta.

Valmiuslain 86 §:n mukaan poikkeusoloissa väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön: 1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa; 2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella; 3) sijoittamaan hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikkönsä siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu; 4) luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä valtion viranomaisten käyttöön.

Sosiaali ja terveysministeriö antoi 1.4.2020 päätöksen valmiuslain 86 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaustoimiin ryhtymisestä (VN/7621/2020). Päätös koski sairaanhoitopiirien velvoitetta ohjata ulkomailta saapuva henkilöstönsä karanteenia vastaaviin olosuhteisiin ja Covid-19 tutkimukseen, jos on epäily sairastumisesta. Päätös oli voimassa 13.4.2020 saakka.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 13.5.2020 päätöksen valmiuslain 86 §:n mukaisesti sosiaalihuollon ohjaustoimiin ryhtymisestä sosiaalihuollon asiakkaiden suojaamisesta koronavirustaudilta (covid-19) (VN/8928/2020). Päätös koski asiakkaiden kanssa lähikontaktissa työskentelevien henkilöiden suojusten käyttämistä sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä ja kotiin annettavissa palveluissa. Päätös oli voimassa poikkeusolojen päättymiseen asti.

Tartuntatautilaki

Tartuntatautiin perustuvan pandemian aikana perusoikeuksien rajoittaminen voi valmiuslain lisäksi perustua tartuntatautilakiin (1227/2016).

Jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tartuntatautilain 60 §:n perusteella päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille. Virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen karanteenista myös henkilön tahdosta riippumatta.

Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää tartuntatautilain 63 §:n perusteella yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä terveydenhuollon toimintayksikköön enintään kahden kuukauden ajaksi, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Eristys voidaan toteuttaa myös henkilön omassa, sosiaalihuollon yksikössä sijaitsevassa asunnossa terveydenhuoltolain (1326/2010) 25 §:n mukaisena kotisairaala-palveluna.

Tartuntatautilain 60 §:n mukaisesta karanteenista ja 63 §:n mukaisesta eristämisestä on aina tehtävä yksilöä koskevat hallintopäätökset sekä liitettävä päätökseen valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

Karanteeni ja eristäminen on lain 68 §:n mukaan toteutettava siten, että henkilön oikeuksia ei tarpeettomasti rajoiteta. Henkilöllä on oikeus pi-

tää yhteyttä toimintayksikön ulkopuolelle tavalla, joka ei aiheuta tartuntavaaraa muihin. Lain 69 §:n mukaan karanteenin ja eristämisen aikana potilaan oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tämä edellyttää henkilölle tehdyn karanteeni- tai eristämispäätöksen olemassa oloa ja nimenomaista mainintaa tästä päätöksessä.

Tartuntatautilain 67 §:n mukaan karanteeni- tai eristyshuoneen ovea voidaan pitää ulkopuolelta lukittuna silloin, kun se on välttämätöntä ilmateitse tai pisara- ja kosketustartuntana tarttuvan yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin edellytykset täyttävän tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Hoidon toteuttamiseen osallistuvan henkilön on valvottava potilasta niin, että hänellä on mahdollisuus saada välittömästi yhteys potilaaseen. Myös potilaalla on oltava mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan. Tämä edellyttää henkilölle tehdyn karanteeni- tai eristämispäätöksen olemassa oloa ja nimenomaista mainintaa tästä päätöksessä. Tällä tavoin voidaan estää myös sosiaalihuollon yksiköissä asuvaa henkilöä poistumasta huoneestaan.

Tartuntatautilain 17 §:n mukaan terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimet on sovittava yhteen terveydenhuoltolain 8 §:ssä säädettyjen potilasturvallisuutta edistävien toimien kanssa. Toimintayksikön johtajan on seurattava tartuntatautien ja lääkkeille erittäin vastustuskykyisten mikrobien esiintymistä ja huolehdittava tartunnan torjunnasta. Toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta sekä mikrobilääkkeiden asianmukaisesta käytöstä. Toimintayksikön johtajan on käytettävä apunaan tartuntatautien torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja sovittava toimintansa yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa.

Tartuntatautilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 13/2016 vp.) perusteluissa todetaan 17 §:n osalta seuraavaa.

Hoitoon liittyvät infektiot aiheuttavat niin meillä kuin muissakin kehittyneissä maissa merkittävän osan tartuntatautikuolemista. Ne ovat uhka potilasturvallisuudelle sekä henkilökunnan työturvallisuudelle. Niiden torjuntaan on panostettava nykyistä enemmän. Hoitoon liittyvien infektioiden tehokas torjunta vähentää hoidon kustannuksia, ja toiminnan kustannusvaikuttavuus on tutkitusti hyvä. Torjunta säädettäisiin kaikkien terveydenhuollon toimintayksiköiden tehtäväksi riippumatta siitä, ovatko ne kunnallisia, yksityisiä tai muun tahon ylläpitämiä. Lisäksi hoitoon liittyvien infektioiden torjunta säädettäisiin myös sosiaalihuollon toimintayksiköiden tehtäväksi, koska niissä ongelmat ovat samanlaiset kuin terveydenhuollossa. Koska sosiaalihuollossa ei välttämättä ole tehtävään perehtynyttä henkilökuntaa, laissa annettaisiin velvoite käyt-

tää apuna tartuntatautiin torjuntaa perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Tällaisia voivat olla infektio- ja tartuntatautiopin osaajat ja sairaanhoitajat.

Tartuntatautilain 58 §:ssä säädetään laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä. Pykälän mukaan, kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella. Päätökset tehdään enintään yhden kuukauden ajaksi. Toimenpiteet on heti lopetettava, kun tartunnan vaara ei enää ole.

Vanhuspalvelulaki

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 14 §:n 2 momentin mukaan pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveystalvulut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.

Sosiaalihuollon asiakaslaki

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 8 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Mainitun lain 9 §:n mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa (1 mom.).