

30.10.2020

EOAK/3823/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Håkan Stoor

EDUNVALVOJAN OIKEUS TAVATA VUODEOSASTOHOIDOSSA OLEVAA PÄÄMIESTÄÄN

1 KANTELU

Kantelija arvostelee A:n kunnan (jälj. kunta) terveydenhuoltoviranomaisten ratkaisua. Kantelijan mukaan hän ei saa tavata terveyskeskuksen vuodeosastolla hoidettavaa päämiestään.

Kantelija kertoo, että hänet on määrätty B:n (jälj. potilas) edunvalvojaksi hoitamaan hänen omaisuuttaan ja taloudellisia asioita ja lisäksi sellaisissa potilaan hoitoa ja asumista koskevissa asioissa, joita potilas ei itse kykene ymmärtämään.

Potilas on 86-vuotias. Hän on sairastanut aivoinfarktin vuonna 2014. Hän on hoidettavana kunnan terveyskeskuksen vuodeosastolla (C Oy jälj. palveluntuottaja). Hän on täysin autettava vuodepotilas ja pystyy ainoastaan vasenta kättä liikuttamaan. Kommunikaatio ei onnistu, koska puheesta ei saa selvää. Hän ei pysty terveydentilansa vuoksi ottamaan kantaa omiin asioihinsa.

Kunnan perusturvajohtajan ilmoituksen mukaan kantelijan vierailuihin vuodeosastolla ei voida suostua. Perusteluna esitettiin valtioneuvoston tekemä poikkeusolojen linjaus, THL:n suositukset ja alueen sairaanhoitopiirin tekemä suositus, jolla kielletään ulkopuoliset vierailut hoitolaitoksissa, terveydenhuollon yksiköissä ja sairaaloissa pois lukienvin tapauskohtaisesti arvioiden kriittisesti sairaiden ja saattohoidossa olevien oireettomat läheiset.

Kantelijan mielestä edunvalvojalla on oikeus ja velvollisuus valvoa, että päämies saa asianmukaista hoitoa tilanteeseensa nähden. Vierailukiellon voimassa ollessa, kerran viikossa tapahtuvan skype-yhteyden avulla, tämä ei ole mahdollista. Kantelijan mukaan hän toimi 18.5.2020 potilaan saattajana keskussairaalassa asianmukaisesti suojautuneena.

Kantelija sekä pari muuta potilaan lähiomaista ovat vierailleet maaliskuuhun 2020 asti lähes päivittäin vuodeosastolla. Vierailut ovat ajoittuneet niin, että potilaan syöttäminen on voinut tapahtua lähiomaisten toimesta. Näin myös hänen olotilastaan on voitu saada riippumatonta tietoa ja varmistua olosuhteisiin nähden asianmukaisesta hoidosta.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Selvitys

Kantelija pyysi 18.3.2020 sähköpostitse perusturvajohtajalta lupaa vierailulla potilaan luona. Hän totesi muun muassa, että edunvalvojalla on holhoustoimilain 42 § mukaan oikeus ja velvollisuus valvoa, että päämies saa asianmukaista hoitoa. Tässä tapauksessa yhteydenpito oli kokonaan estynyt määrittelemättömäksi ajaksi. Se ei onnistu puhelimitse eikä muillakaan yhteyksillä, koska potilas ei voi ilmaista itseään mitenkään. Kantelija esitti, että hän saisi vierailulla potilaan luona ajalla kerran viikossa 19.3.- 13.4.2020. Perusturvajohtaja välitti viestin kunnan johtavan lääkärin vastattavaksi.

Johtava lääkäri kertoo selvityksessään, että potilaan omaiset olivat osallistuneen sairaan omaisensa hoitoon päivittäisillä vierailuilla. Tästä syystä vierailukiellosta poikkeamista harkittiin tarkasti. Siitä kuitenkin kieltäydyttiin. Kantelijalle 18.3.2020 lähettämässään vastauksessa johtava lääkäri perusteli kieltäytymistään seuraavasti:

”Tehtävänäme on suojata kaikkia osaston potilaita. Erityisesti on ajateltava samassa neljän hengen huoneessa olevia sairaita ikäihmisiä. Potilas on osastolla perushoidossa, eikä hänen sairautensa [...] ole sillä lailla akuutisti vaikea, että sitä voitaisiin [verrata] saattohoitopotilaisiin. Mikäli pyyntöön myönnyttään, niin erityisen esityksen mukaisilla perusteilla, tasapuolisuuden nimissä, tulisi sallia vierailu liki kaikkien yli 70-vuotiaiden potilaiden luona, jolloin valtiovallan asettama rajoitus jäisi tarkoituksettomaksi.”

Palveluntuottajan vastaavan lääkärin ja osastonhoitajan selvityksessä todetaan, että potilaan ja omaisten yhteydenpitoa on pyritty ylläpitämään kaikin mahdollisin keinoin koronarajoitusten aikana. Omaiset ovat voineet soittaa osastolle kaikkina vuorokauden aikoina. Omaiset ovat olleet yhteydessä puhelimitse potilaan tilasta sekä lääkäriin että hoitajiin. Lisäksi osastolle on järjestetty videoyhteys, jolla he ovat säännöllisesti yhteydessä potilaaseen. Vierailukiello on purettu 12.6.2020.

Perusturvajohtaja toteaa selvityksessään, että kevään 2020 aikana koronaviruspandemiasta johtuen Suomessa vallitsivat poikkeusolot. Valtioneuvoston tekemien poikkeusolojen linjausten, THL:n suosituksen sekä alueen sairaanhoitopiirin pandemiatyöryhmän suosituksen mukaan kiellettiin ulkopuolisten vierailut hoitolaitoksiin, terveydenhuollon yksiköihin ja sairaaloihin pois lukien tapauskohtaisesti arvioiden kriittisesti sairaiden ja lasten oireettomat läheiset, saattohoidossa olevien läheiset sekä puoliso ja tukihenkilö synnytysosastolla. Lisäksi lausunnossa viitataan edellä mainittuihin selvityksiin.

Hyvinvointilautakunta viittaa lausunnossaan edellä mainittuihin selvityksiin.

3.2 Arviointi

3.2.1 Yleistä vierailukielloista

Potilaan omaisten vierailuista tai niiden rajoittamisesta terveydenhuollon toimintayksiköissä ei ole yleistä lainsäädäntöä. Tartuntatautilain mukaan karanteenissa tai eristettynä olevan henkilön vierailuja voidaan rajoittaa. Siitä ei kuitenkaan ole kysymys tässä tapauksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kehotti ohjeessaan 20.3.2020 (päivätty 16.4.2020)¹ kuntia ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksikköjen johtajat asettamaan yksiköihin vierailukiellon, joilla ”tulee kieltää kaikki muut kuin välttämättömät vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä (sairaaloissa, hoitolaitoksissa ja asumispalveluyksiköissä). Tapauskohtaisesti arvioiden voidaan sallia kriittisesti sairaiden ja lasten tai saattohoidossa olevien oireettomien läheisten vierailu, sekä puolison tai tukihenkilön vierailu synnytysosastolla. Kielto tulee voimaan heti ja on voimassa 13.5.2020 saakka”. Ohjeessa viitattiin tartuntatautilain 17 §:ään.

Ministeriön ohje on laillisuusvalvonnassa ja oikeuskäytännössä todettu lainvastaiseksi sen vuoksi, että tartuntatautilain 17 §:n säännös ei anna viranomaisille toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia vierailukielloja. Ratkaisussani EOAK/3232/2020 totesin muun muassa seuraavaa.

”Mielestäni [ministeriön edellä mainitussa] ohjeistuksessa käytetyt ilmaukset, erityisesti viittaus tartuntatautilakiin ja kehoitus kieltää vierailukiellolla kaikki muut kuin välttämättömät vierailut, luovat kuvan sitovaksi tarkoitetusta ohjeistuksesta. Ohjeen velvoittava sisältö jättää kunnille tai yksittäisille asumispalveluyksiköille vain vähän harkintavaltaa. Ohjeesta ei myöskään ilmene, ettei sitä olisi tarkoitettu velvoittavaksi tartuntatautilain nojalla ja ettei ohjetta olisi tullut sellaisenaan noudattaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön antama ohjeistus on siten ollut virheellistä. Ohjeistuksen virheellisyys on johtanut siihen, että vierailut on kielletty tai niitä on rajoitettu lainvastaisesti.

Ministeriö on myöhemmin muuttanut tiedottamistaan siten, että on pyritty korostamaan vanhuksia koskevien rajoitusten vapaaehtoisuutta.

Lainalaisuusperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Lakisidonnaisuuden periaate edellyttää, että hallinto-tehtävän hoitamisessa noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Lainalaisuusperiaate on määritelty perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Sitä korostaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin velvoite, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lainalaisuusperiaate on keskeinen oikeusvaltion periaate ja sen tarkoituksena on ollut ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: covid-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali –ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa 20.3.2020 (päivitetty 16.4.2020). Ohje on sittemmin kumottu.

yksipuoliselta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksilön oikeusasemaan.

Ymmärrän, että yksityiskohtaisen ja tarkkarajaisen lainsäädännön puuttuessa yksiköissä on ollut suuria vaikeuksia arvioida rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä sitä turvaisivatko vaihtoehtoiset toimintatavat riittävästi asukkaita koronavirusepidemiasta.

Vierailukieltoja asetettaessa olisi tullut arvioida niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä vaihtoehtoisia keinoja viruksen leviämisen estämiseksi. Minun on vaikea pitää läheisille asetettua vierailukieltoa välttämättömänä esimerkiksi, jos läheinen on pysytellyt kotonaan karanteenin kaltaisissa oloissa, tai jos suojautumisella ja testauksella voitaisiin ehkäistä viruksen leviämistä. Vierailukiellon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevaan arviointiin vaikuttaa myös se, jos yksikössä jo on tartuntoja. Harkinnassa tulee ottaa huomioon myös läheisen vierailun merkitys yksityis- ja perhe-elämän suojan kannalta esimerkiksi saattohoitotilanteessa. Tulisi myös arvioida, onko mahdollista tehdä sellaisia tilojen käyttöä koskevia järjestelyjä, joilla voidaan varmistua siitä, että yksikössä asuvien muiden henkilöiden henkeä ja terveyttä ei vaaranneta. Totean vielä, että oikeasuhtaisuutta arvioitaessa merkitystä voi olla myös esimerkiksi sillä, että yksikkö ei ilman läheisten apua pysty järjestämään ulkoilua ja muuta toimintakyvyn ylläpitämiseksi välttämätöntä toimintaa.

Epidemiatilanteen muuttuessa ja epidemian pitkittyessä on tärkeää arvioida jatkuvasti toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta rajoituksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on arvioitava muun muassa rajoituksen ajankohtaa, kestoa, miten rajoitus koskee erilaisia tiloja ja onko vaihtoehtoisia toimintatapoja, joilla voitaisiin saavuttaa sama tavoite.

Vierailukiellon toteuttaminen on erityisesti vanhustenhuollossa johtanut siihen, ettei kyse ei ole ollut ainoastaan siitä, että omainen ei ole voinut mennä yksikköön sisälle, vaan tapaamiset ovat joko estyneet kokonaan, niitä on voimakkaasti vähennetty tai niitä ei ole voinut toteuttaa siten, että kommunikointi omaisen kanssa olisi onnistunut. Erityisesti vanhusten oikeuksien toteutuminen saattaa myös edellyttää, että toisen henkilön apua tarvitseva voi sitä saada. Saamieni tietojen mukaan muun muassa mahdollisuus ulkoiluun on tosiasiallisesti vähentynyt huomattavasti käytettyjen rajoitusten takia, koska ulkoilemiseen tarvittavaa apua ei ole ollut saatavilla.

Totean myös, että esimerkiksi muistisairaiden henkilöiden on vaikea toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan. Voimassa olevan lain mukaan, kun henkilöllä on vaikeuksia ilmaista omaa tahtoaan, tulisi omaisten ja läheisten voida auttaa hänen tahtonsa selvittämisessä. Myös tämän toteuttaminen on joko vaikeutunut tai estynyt kokonaan vierailukiellon aikana.

Totean, että vierailukiellon oikeudellisessa tarkastelussa tulee yhtäältä arvioida vierailijoiden mahdollista oikeutta vierailuun yksikössä ja miten tätä oikeutta on sallittua rajoittaa. Toisaalta vierailukielto on merkityksellinen yksikössä asuvan henkilön itsemääräämisoikeuden ja

perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus oikeuden yksityiselämään kannalta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Rajoitusten arvioinnissa on merkitystä myös perustuslain 21 §:llä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklalla. Niissä turvataan jokaisen oikeus saada oikeuksiaan koskeva rajoitus käsitellyksi asianmukaisesti kohtuullisessa ajassa, oikeudenmukaisesti riippumattomassa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa. Viitataan tältä osin myös Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnan Ruotsia koskevaan ratkaisuun, joka johti lainsäädännön muutokseen (ks. Prop. 1995/96:198 s. 8 - 9 ja Riksdagens ombudsman, beslut 2018-02-01 Dnr 3999-2016, s. 7). Ihmisoikeustoimikunta totesi, että perheenjäsenelle asetettu kielto vierailta hoivakodissa oli loukannut ihmisoikeussopimuksen turvaamaa oikeutta perhe-elämään ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Olen samaa mieltä Ruotsin oikeusasiamies Elisabeth Rynningin kanssa siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla puoltaa sallivaa suhtautumista läheisten vierailuihin. Mielestäni on kuitenkin selvää, että normaalioloissakin voi olla tarvetta ohjata vierailuja hyvän ja turvallisen hoidon turvaamiseksi. Kun on välttämätöntä yleisesti rajoittaa oikeutta vierailta yksikössä, tulee rajoitusten perustua lakiin, ainakin siltä osin kuin ne koskevat läheisiä. Rajoittamalla läheisten henkilöiden vierailuja puututaan kuitenkin merkittäväällä tavalla niin vieraan kuin hoiva-asiakkaan oikeuksiin. Sen vuoksi sekä rajoittamisen edellytyksistä että oikeusturvasta tulee säätää lailla. [...]

Edellä olevilla perusteilla esitän, että sosiaali- ja terveysministeriössä aloitetaan viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu.”

Mainittu ratkaisu on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.²

Ratkaisun jälkeen valtakunnallisia ohjeistuksia on korjattu ja ministeriön verkkosivuja on selkeytetty siten, ettei kumottuja ohjeistuksia voi sekoittaa voimassa oleviin ohjeisiin.

Valvira on 3.9.2020 lähettänyt kunnille yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa laaditun ohjeen³, jossa se muistuttaa kuntia ja palveluntuottajia siitä, ettei perustuslain mukaisia kansalaisten perusoikeuksia tarpeettomasti ja lainvastaisesti rajoiteta. Palvelujen tuottajien tulee

² Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen päätös 7.10.2020, dnro 3359/2020 (Hoivakodin menettely vierailuissa ja hoidon sisällössä koronaepidemian aikana, www.oikeusasiamies.fi) ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16.10.2020, 20/1059/1 (www.finlex.fi).

³ Ohje on luettavissa osoitteessa <https://www.valvira.fi/-/perusoikeuksien-toteutuminen-ja-taruntojen-ehkaisy-sosiaalihuollossa>.

huomioida, että vaikka tartuntojen ehkäisy on keskeisen tärkeää COVID-19 -tilanteessa, on rajoittamista koskien noudatettava voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Totean, että se mitä Valviran ohjeistuksessa on todettu ikäihmisten tehostetun palveluasumisen toteuttamisesta, rinnastuu tilanteisiin, joissa vanhusten pitkäaikainen asuminen ja hoiva toteutetaan laitoshoitona terveyskeskuksen hoivayksikössä.

3.2.2 Kantelijalle asetettu vierailukiello

Totean, että epidemiatilanteessa on ollut perusteltua laatia ohjeita, joilla pyritään varmistamaan, että omaisten ja potilaiden yhteydenpidosta ei aiheudu vaaraa yksikön potilaille tai henkilökunnalle. Kunnassa on kuitenkin toimittu lainvastaisesti, kun terveyskeskuksen vuodeosastolle asetettiin vierailukiello tartuntatautilain 17 §:n perusteella.

Pidän myönteisenä sitä, että osastolla pyrittiin rajoituksen aikana ylläpitämään potilaiden ja omaisten yhteydenpitoa lisäämällä puhelimitse ja videoyhteyden kautta tapahtuvaa yhteydenpitoa.

Pidän myös myönteisenä sitä, että kantelijan pyyntöä vierailuun potilaan luona harkittiin tarkoin. Selvityksen perusteella tilannetta ei kuitenkaan arvioitu riittävän yksilöllisesti, vaan lähinnä ministeriön ohjeissa mainituista poikkeuksista käsin.

Kantelijan mukaan hän ei voinut saada yhteyttä potilaaseen tarjolla olevilla yhteydenpitokeinoilla, koska potilas ei pysty ilmaisemaan itseään. Nähdäkseni muun muassa tälle asialle olisi pitänyt antaa merkitystä kantelijan ja potilaan yhteydenpitomahdollisuuksia harkittaessa. Asiakirjoista ei myöskään käy ilmi, olisiko tapaaminen ollut mahdollista järjestää asianmukaisia suojavaarusteita käyttäen.

Virheellinen käsitys rajoittamisen perustumisesta lakiin johti siten siihen, ettei tilanteissa pohdittu yhdessä omaisen kanssa, miten tapauksia olisi voitu toteuttaa aiheuttamatta muille potilaille tai yksikön työntekijöille tartunnanvaaraa.

3.3.3 Menettelyn moitittavuus

Olen aiemmin korostanut asiassa EOAK/3513/2020 että 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 edelleen, 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 edellä mainitun ohjeen perusteella saattoi saada käsityksen, että tiukan vierailukiellon asettaminen

perustui tartuntatautilakiin. Alkuvaiheessa toimijoiden käytettävissä ei myöskään ollut tietoa vaihtoehtoisista tavoista järjestää tapaamisia. Kun oli pelättävissä, että vierailujen salliminen voisi vakavasti vaarantaa niin asukkaiden kuin henkilökunnan hengen ja terveyden, oli päätyminen harkinnassa ehdottomaan kieltoon mielestäni ymmärrettävää.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

- 1) Katson, että kunnassa meneteltiin lainvastaisesti, kun siellä keväällä 2020 ilman laissa säädettyä toimivaltaa kiellettiin vierailut terveyskeskuksen vuodeosastolla lukuun ottamatta ministeriön ohjeissa mainittuja poikkeuksia.
- 2) Katson, että kantelijan tapauksessa meneteltiin virheellisesti, kun hänen 18.3.2020 esittämänsä pyyntö vierailla omaisensa luona keran viikossa hylättiin arvioimatta riittävän yksilöllisesti, olisiko vierailut voitu toteuttaa aiheuttamatta tartunnanvaaraa.
- 3) Katson, että lainvastainen menettely on aiheutunut virheellisistä valtakunnallisista ohjeista, joiden vuoksi kunnan ja palveluntuottajan toiminnasta vastaavat henkilöt eivät saadun selvityksen perusteella ole ymmärtäneet, ettei vierailukiellon asettaminen ole perustunut voimassa olevaan lakiin.

Saatan edellä esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta kunnan ja palveluntuottajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.