

27.8.2021

EOAK/3882/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

VALVOTUN LIKKUMISEN TOTEUTUS TAHDOSTA RIIPPUMATTOMASSA ERITYISHUOLLOSSA JA KORONAPANDEMIAN AIKANA

1 KANTELU

A arvosteli täysi-ikäisen tyttärensä B:n edunvalvojana X:n kuntayhtymän menettelyä rajoittaa hänen tyttärensä liikkumista, kuten kaupassa asiointia, tahdosta riippumattoman erityishuollon aikana. Kantelun mukaan hänen tyttärensä ei ollut päässyt kesävaateostoksille edes ohjaajan kanssa kaupungille toukokuussa 2020.

Kantelija kertoi kokevansa, että hänen tyttärensä oli elänyt vankilan omaisissa olosuhteissa X:n kuntayhtymän kuntoutuskeskuksessa jouduttuaan sinne tahdosta riippumattomalle kuntoutusjaksolle 20.3.2020. Kantelun mukaan hänelle oli vain aina sanottu, että lääkäri päättää siitä, saako tytär (jatkossa asiakas) käydä kaupassa tai ostoksilla.

Kantelija arvosteli lisäksi psykiatrian erikoislääkärin C:n menettelyä, koska tämä ei ollut vastannut hänen useisiin soittopyyntöihinsä ja lähettämiinsä sähköpostiviesteihin.

2 SELVITYS

X:n kuntayhtymän johtava lääkäri antoi kantelun johdosta lausunnon 27.8.2020, jonka liitteenä oli psykiatri C:n antama vastaus kanteluun sekä muuna asiakirjaselvityksenä IMO-suunnitelma (4.5.2020), päätökset valvotusta liikkumisesta 2-3/2020 ja kuntoutussuunnitelma (28.4.2020).

Kuntayhtymän johtava lääkäri täydensi 1.7.2021 antamassaan selvityksessä aiemmin antamaansa selvitystä liittyen asioinnin toteuttamiseen ja toteutumiseen.

Edellä mainitut selvitykset ovat tämän päätöksen liitteinä.

3 RATKAISU

3.1 Liikkumisen ja asioinnin mahdollistaminen tahdosta riippumattomassa erityishuollossa

3.1.1 Päätös

Saadun selvityksen mukaan kuntayhtymän kuntoutusyksikön johtaja oli 22.4.2020 tehnyt asiakkaalle päätöksen valvotusta liikkumisesta (kehitysvammalain 42 m §). Päätöksen mukaan asiakkaan terveyden

tai turvallisuuden vaarantumisen sekä muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden vaarantumisen ehkäisemiseksi asiakkaan liikkumista valvotaan hänen liikkuaan kuntoutusyksikön ulkopuolella. Päätöksessä todettiin, että asiakas liikkuu kuntoutusyksikön ulkopuolella yhden henkilökunnan jäsenen saattamana. Päätös oli voimassa 1.10.2020 asti.

3.1.2 Lainsäädäntö

Kehitysvammaisen erityishuollosta annetun lain (519/1977, muut. 381/2016, jatkossa kehitysvammalaki) mukaan kehitysvammaisen henkilön liikkumisvapautta on mahdollista rajoittaa kehitysvammalain 42 m §:n (valvottu liikkuminen) ja kehitysvammalain 42 n §:n (poistumisen estäminen) nojalla.

Kehitysvammalain 42 m §:n mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi valvoa erityishuollossa olevan henkilön liikkumista toimintayksikössä, poistumista toimintayksiköstä ja liikkumista toimintayksikön tai sen yhteydessä olevan piha-alueen ulkopuolella, jos henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa taikka muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden. Jolleivät muut keinot ole riittäviä, henkilön liikkumista voidaan valvoa henkilön ylle kiinnitettävän teknisen valvontalaitteen avulla, suunnitellusti saattajan avulla tai muulla vastaavalla tavalla. Henkilön liikkumista koskeva suunnitelma on kirjattava henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Valvottaessa henkilön liikkumista on erityisesti huolehdittava siitä, ettei muiden henkilöiden liikkumisvapautta rajoiteta.

Pykälän 3 momentin mukaan valvotusta liikkumisesta enintään seitsemän päivän ajaksi tekee kirjallisen päätöksen toimintayksikön vastaava johtaja. Tätä pidemmästä, yhteensä enintään kuusi kuukautta kestävästä valvotusta liikkumisesta tekee kirjallisen päätöksen virkasuhteessa oleva toimintayksikön vastaava johtaja tai, jos toimintayksikön vastaava johtaja ei ole virkasuhteessa, virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Tehtäessä päätöstä valvotusta liikkumisesta on pyydettävä ja otettava huomioon 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden arviot henkilön valvotusta liikkumisesta. Lisäksi 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden on säännöllisesti seurattava ja arvioitava rajoitustoimenpiteen käyttöä.

Kehitysvammalain 42 n §:n mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi estää erityishuollossa olevaa henkilöä poistumasta toimintayksiköstä tai toimintayksikön yhteydessä olevalta piha-alueelta, jos henkilö saattaisi poistumisellaan itsensä tai toisen henkilön alttiiksi välittömästi uhkaavalle ja vakavalle terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalle vaaralle. Vastaavin edellytyksin toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi noutaa erityishuollossa olevan henkilön takaisin toimintayksikköön tai sen yhteydessä olevalle piha-alueelle, jos henkilö tavoitetaan sen välittömästä läheisyydestä. Poistumisen estämiseksi ja henkilön noutamiseksi saadaan käyttää voimakeinoja, jos ne ovat

välttämättömiä, kun otetaan huomioon vastustuksen laatu ja voimakkuus, tilanteen uhkaavuus sekä muut olosuhteet.

Kiireellisessä tilanteessa 1 momentissa tarkoitetun poistumisen estämistä koskevan lyhytkestoisen ratkaisun tekee toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka on viipymättä ilmoitettava asiasta toimintayksikön vastaavalle johtajalle.

Tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätyn henkilön poistuminen voidaan estää muutoin kuin lyhytkestoisesti, jollei 42 m §:ssä tarkoitettu valvottu liikkuminen ole toimenpiteenä soveltuva tai riittävä.

Enintään seitsemän päivää kestävästä poistumisen estämisestä tekee kirjallisen päätöksen toimintayksikön vastaava johtaja. Tätä pidemmästä, yhteensä enintään 30 päivää kestävästä poistumisen estämisestä tekee kirjallisen päätöksen virkasuhteessa oleva toimintayksikön vastaava johtaja tai, jos toimintayksikön vastaava johtaja ei ole virkasuhteessa, virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Poistumisen estämistä koskevaa päätöstä tehtäessä on pyydyttävä ja otettava huomioon 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden arviot henkilön poistumisen estämisestä. Lisäksi 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden on säännöllisesti seurattava ja arvioitava rajoitustoimenpiteen käyttöä.

Poistumisen estämisen aikana tapahtuvaa henkilön ulkoilua ja muuta liikkumista koskeva suunnitelma on kirjattava henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Poistumisen estämisen yhteydessä on erityisesti huolehdittava siitä, ettei muiden henkilöiden liikkumisvapautta rajoiteta.

3.1.3 Saatu selvitys

X:n kuntayhtymän johtavan lääkärin antaman selvityksen mukaan kuntoutusyksikön johtajan tekemä päätös valvotusta liikkumisesta oli lähetetty edunvalvojalle tiedoksi kirjeitse 23.4.2020. Lisäksi sosiaalityöntekijä oli keskustellut edunvalvojan kanssa puhelimitse 21.4.2020 valvottua liikkumista koskevasta päätöksestä.

Selvityksen mukaan asiakkaan asiointikäyntejä kaupungille rajattiin yleisten ohjeiden mukaisesti vallitsevasta pandemiatilanteesta johtuen keväällä 2020. Suurin osa asiakkaista kuuluu riskiryhmään ja kontakteja pyrittiin välttämään terveyden turvaamiseksi.

Selvityksestä ilmenee, että asiakkaan kanssa suunniteltu kesävaatteiden ostosmatka peruuntui asiakkaan epilepsiahoitoon ja sairaalajakson takia. Sen jälkeen asiointikäyntejä on toteutettu tarpeen mukaisesti.

Selvityksen mukaan asiakkaan valvotun liikkumisen edellytyksiä ja perusteita on arvioitu säännöllisesti moniammatillisessa työryhmässä. Kuntoutusyksikön moniammatilliseen työryhmään kuuluu lääkärin ja sosiaalityöntekijän lisäksi psykologi, kuntoutusyksikön johtaja, kuntoutuskoordinaattori ja yksikön hoitohenkilökuntaa, sekä

yksilöllisen tarpeen mukaan muita kuntoutuksen asiantuntijoita. Lisäksi asiakkaan kuntoutusta on suunniteltu ja arvioitu yhdessä asiakkaan, hänen vanhempiansa ja kotikunnan sosiaalityöntekijän kanssa.

Selvityksen mukaan asiakkaan perustarpeita ja -oikeuksia ei ollut rajoitettu kuntoutuksen aikana perusteettomasti. Liikkumiseen ja asiointiin oli vaikuttanut asiakkaan terveydentila, psyykkinen vointi ja toimintakyky.

Selvityksen täydennyksestä ilmeni, että asiakkaalle suunniteltu asiointikäynti kesävaatteiden hankkimiseksi oli ajoitettu toteutettavaksi loppuviikosta viikolla 23 (tarkempaa päivämäärää ei jälkikäteen ollut selvityksen mukaan saatavilla). Asiointikäynnin tarve oli selvityksen mukaan tullut esille edellisellä viikolla asiakkaan tuodessa esiin, ettei hänellä ollut sopivia kesävaatteita. Asiointikäynnit suunnitellaan selvityksen mukaan etukäteen niiden turvallisen toteuttamisen varmistamiseksi, mikä edellyttää muun muassa asiointikäynnille riittävän henkilöstön varaamista sekä soveltuvan kuljetusmuodon valitsemista ja hankintaa. Lisäksi käyntien toteuttamisessa oli huomioitava kyseisenä ajankohtana vallinnut koronapandemiatilanne asiakkaiden suojaamiseksi.

Selvityksen mukaan suunniteltu asiointikäynti ei ollut toteutunut asiakkaan saadessa epilepsia-kohtauksen yöllä 3.6.2020, mikä johti sairaalahoitoon D:n keskussairaalaan. Sairaalaan asiakas oli ensimmäisen vuorokauden nukutettuna epilepsia-kohtauksen vuoksi ja sairastui keuhkokuumeeseen. Asiakas palasi takaisin kuntayhtymän yksikköön 10.6.2020 ja hänen vointinsa näyttäytyi voipuneena koko paluuta seuranneen viikon. Juhannusviikonlopun (19.6.-21.6.2020) asiakas oli ollut vanhempiansa luona, jolloin hän oli käynyt kesävaateostoksilla.

Selvityksen mukaan asiakkaan ensimmäinen suunniteltu asiointikäynti toteutui 2.7.2020 E:n kaupungin Prismaan, missä hän kävi kenkäostoksilla lenkkareiden unohtuttua vanhempien luokse pääkaupunkiseudulle.

3.1.4 Arviointi

Alustava arviointi

Kantelu oli tehty ennen asiakkaan saamaa epilepsia-kohtausta ja sairaalajaksoa. Selvityksen mukaan suunniteltu asiointikäynti puolestaan osui ajanjaksolle, jolloin asiakas oli sairaalahoidossa E:n kunnassa.

Saadun selvityksen mukaan asiakkaalle oli tehty vain päätös valvotusta liikkumisesta. Tämä päätös ei sinällään anna oikeutta rajoittaa asiakkaan liikkumista muutoin kuin, että asiakkaan liikkumista on voinut valvoa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö.

Asiakkaalle ei ollut tehty päätöstä poistumisen estämisestä. Tästä on pääteltävissä, että asumisyksikössä ei ollut aktualisoitunut sellaista

tilannetta, että asiakas olisi pyrkinyt ostoksille siitä huolimatta, että hänelle oli sanottu, että asiointia ei voitu siinä tilanteessa toteuttaa. Mikäli tällainen tilanne olisi ollut, niin tällöin toimintayksikön vastaavan johtajan olisi tullut tehdä asiakkaalle valituskelpoinen päätös poistumisen estämisestä (kiireellisessä tilanteessa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävä lyhytkestoinen ratkaisu). Kyse ei siis ole lääkärin päätöksestä, kuten kantelussa todettiin sanotun. Kehitysvammalaki kuitenkin edellyttää muun muassa lääkärin osallistumista yhtenä asiantuntijatiimin jäsenenä rajoitustoimenpiteiden käytön seurantaan ja arvioimiseen.

Kannanotot ja niiden perustelut

Saamastani selvityksestä kävi ilmi, että kuntayhtymässä oli koronaviruspandemiasta johtuen yleiset ohjeet, joiden mukaan asiointikäyntejä oli rajattu. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt tarkemmin, miten nyt kyseessä olevan asiakkaan kohdalla yleiset ohjeet nimenomaisesti vaikuttivat asioinnin toteuttamisessa ja mahdollistamisessa.

Edellä todetun johdosta totean yleisellä tasolla seuraavan.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on korostettu, että vammaisten henkilöiden palveluissa ja asumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asukkaan terveys ja turvallisuus. Tästä huolimatta poikkeuksellisissakaan olosuhteissa (Covid-19) asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksia, kuten asukkaiden liikkumista, ei voida rajoittaa ilman laissa, kuten tartuntatauti- tai kehitysvammalaissa, säädettyä perustetta tai muutoin ylimitoitettusti.

Pidän tärkeänä, että poikkeuksellisissa olosuhteissa tulee ensisijaisesti turvata jokaisen asiakkaan terveys ja turvallisuus, mutta yhtä lailla on huolehdittava siitä, ettei tehostetussa palveluasumisessa tai laitoksessa asuvien kehitysvammaisten asukkaiden liikkumista ja muita perusoikeuksia rajoiteta ilman kehitysvammalaissa tai tartuntatautilaissa säädettyä perustetta.

Korostan lisäksi yleisellä tasolla, että vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä tulee koronaviruspandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa yksilöllisesti ja jatkuvasti arvioida, miten ja missä laajuudessa asiakkaan oikeus liikkumiseen on lainmukaisesti toteutettavissa ja tarvittaessa kehitettävä vaihtoehtoisia tapoja asioinnin mahdollistamiseksi.

Lisäksi huomioni kiinnittyi siihen, että käytössäni olevista asiakirjoista ei ilmennyt, että asiakkaalle olisi tehty kehitysvammalain edellyttämää liikkumisen suunnitelma, johon olisi kirjattu riittävän yksityiskohtaisesti, miten liikkuminen ja muu ulkoilu toteutetaan hänen kohdallaan tahdosta riippumattomassa erityishuollossa. Asiakkaalle laaditusta kuntoutussuunnitelmasta ilmeni vain, että asiakas liikkuu yksikön ulkopuolella hoitohenkilökunnan saattamana.

Liikkumisen suunnitelmalla olisi nähdäkseni ollut asiakkaalle vielä erityinen lisämerkitys, koska asiakkaan kuntoutussuunnitelman esitiedoista ilmeni asioinnin olevan hänen erityinen vahvuutensa.

IMO-suunnitelmasta (itsenäistä suoritumista ja itsemääräämisoikeutta tukevat toimenpiteet) ilmeni, että asiakkaalla oli käytössä viikko-ohjelma, johon merkitään viikon kulku, mutta myöskään tässä suunnitelmassa ei ollut yksityiskohtaisempaa tietoa liikkumisen toteutuksesta.

Katson X:n kuntayhtymän laiminlyöneen laatia asiakkaalle liikkumisen suunnitelman kehitysvammalain 42 m §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Kiinnitän X:n kuntayhtymän huomiota siihen, että kehitysvammalaki edellyttää, että asiakkaalle, jolle on tehty päätös valvotusta liikkumisesta, tulee kirjata liikkumista koskeva suunnitelma palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Suunnitelmasta tulee ilmetä se, miten asiakkaan liikkuminen valvotusti toteutetaan. Liikkumista koskeva suunnitelmalla on merkitystä myös siinä, että se ohjaa viranomaisten päätöksentekoa. Mikäli asiakkaan liikkumista rajoitetaan myös muilla tavoin kuin valvonnallisesti, tulee muiden rajoitustoimenpiteiden perusteet ja niiden vaikutukset liikkumiseen huomioida päätöksenteossa ja asiakkaalle tehtävässä suunnitelmassa.

3.2 Yhteydenottoihin vastaaminen

3.2.1 Selvitys

Psykiatrian erikoislääkäri C ilmoitti toimivansa X:n kuntayhtymän osaamis- ja tukikeskuksen useiden osastojen konsultoitavana psykiatrina yhteensä noin 1 ½ päivää viikossa. Hän kertoi selvityksessään joutuneensa rajaamaan yhteydenpidon omaisiin rajallisesta työajastaan johtuen verkostopalaveriinkin, joihin hän on videon välityksellä pystynyt yleensä ainakin osan aikaa osallistumaan. Selvityksen mukaan hän oli tavannut kantelijan videoneuvottelussa 28.4.2020, jossa oli keskusteltu mm. lääkeshoidosta ja todettu, että lääkemääräykset toteutetaan yhdessä asumisyksikön työryhmän ja lääkärin yhteistyönä.

Selvityksen mukaan neuvottelussa oli ollut tarkoitus viestittää, että omaisten yhteydenotot suositetaan osoittamaan asumisyksikköön. Psykiatrian erikoislääkärin mukaan viestintä ilmeisesti epäonnistui, koska samana iltana, kun videoneuvottelu pidettiin, kantelija oli ollut häneen yhteydessä sähköpostitse. Yleisen ohjeen mukaan potilasasioita ei käsitellä sähköpostilla tietoturvaan liittyen.

3.2.2 Lainsäädäntö

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain palveluperiaate merkitsee sitä, että viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja yhteydenottopyyntöihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän

hankkiessa palveluja yksityiseltä palvelun tuottajalta sen on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

3.2.3 Arviointi

Hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista.

Kantelukirjoituksesta ja saadusta selvityksestä ei ilmene yksityiskohtaisesti yhteydenottojen peruste ja kantelu kohdistuukin siihen, että kantelija ei ollut saanut yhteyttä lääkäriin. Selvityksen ja kantelun perusteella näyttäisi siltä, että kantelijan sähköpostiviesteihin tai soittopyyntöihin ei ollut ilmeisesti vastattu lainkaan.

Tapahtuneen johdosta korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenotonjättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia. Viime kädessä X:n kuntayhtymä, lääkäripalvelun ostajana, on vastuussa siitä, että asiakkaiden yhteydenottoihin vastataan lain edellyttämällä tavalla, mikä kuntayhtymän tulee huomioida järjestäessään ja toteuttaessaan lääkäripalveluita.

4 TOIMENPITEET

Saatan X:n kuntayhtymän tietoon edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni käsitykset asioiden toteuttamisesta koronapandemian aikana ja valvotun liikkumisen suunnitelman laatimisesta sekä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen yhteydenottoihin vastaamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni X:n kuntayhtymälle.