

10.1.2022

EOAK/3996/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

**Tarkastus: Vaasan kaupunki, Purohovi 16.6.2021**

#### **Tarkastuskohde**

Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi

(kuuluu Vaasa-Laihia yhteistoiminta-alueeseen)

Vammaisten henkilöiden asumisyksiköt, erityisesti Purohovin kehitysvammaisten asumispalveluyksikkö

#### **Tarkastusajankohta**

Tarkastus on toimitettu aikavälillä 16.6.2021 – 17.12.2021.

Tarkastuksen johdosta Vaasan sosiaali- ja terveystoimi on antanut 2.9.2021 päivätyn selvityksen sekä 28.10.2021, 29.10.2021 ja 9.11.2021 päivätyt lisäselvitykset.

Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle on varattu mahdollisuus kommentoida tarkastuspöytäkirjan luonnosta 7.12.2021 – 17.12.2021 välisenä aikana.

#### **Osallistujat EOAK:sta**

vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

esittelijäneuvos Minna Verronen

notaari Sanna-Kaisa Frantti

#### **Osallistujat tarkastuskohteesta**

Tulosaluejohtaja johtaja A

Palvelualuejohtaja B

#### **Tarkastuksen tyyppi**

OPCAT

CRPD

## 1 YLEISTÄ TARKASTUKSESTA

### 1.1 Kuvaus tarkastuksen kohteesta

Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi järjestää vammaisille henkilöille palvelu- ja tukiasumista sekä erilaisia tuki- ja palvelutoimintoja, joilla mahdollistetaan vammaisen henkilön itsenäistä asumista.

Kaupungin verkkosivuilla olevan tiedon mukaan Vaasan kaupungilla on kuusi omaa asumispalveluyksikköä kehitysvammaisille henkilöille. Saadun tiedon mukaan Vaasan kaupungilla ei ole omia vammaisten laitoksia. Kaupunki käyttää tarvittaessa kahden erityishuoltopiirin palveluita (Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä ja Kårkulla samkommun).

Erityisesti asiakirjatarkastuksen kohteena olevan Purohovin asumispalveluyksikön toimintaa on kuvattu tarkastuspöytäkirjan liitteessä 4.

### 1.2 Tarkastuksen toimittamisesta

Oikeusasiamiehen määräämä tarkastus tehtiin asiakirjatarkastuksena koronaviruspandemian (Covid-19) vuoksi. Oikeusasiamiehen tehtävistä sekä tarkastuksen toimittamisesta on lisätietoa tarkastuspöytäkirjan liitteessä 1.

Selvitys- ja asiakirjapyyntöjen johdosta Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimelta saadut asiakirjat ilmenevät tarkastuspöytäkirjan liitteestä 2.

Tarkastuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön ja siihen liittyvään päätöksentekoon ja kirjaamiseen. Tarkastuksessa oikeusasiamies halusi myös selvittää, miten koronaviruspandemia on vaikuttanut Vaasan kaupungin asumisyksiköiden toimintaan sekä asiakkaiden olosuhteisiin. Oikeusasiamiehen selvityspyyntö koronaviruspandemian (Covid-19) vaikutuksista on tarkastuspöytäkirjan liitteessä 3.

Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen antama selvitys koskee kaupungin omia asumispalveluyksiköitä ja soveltuvin osin muita avopalveluita (päivä- ja työtoiminta).

## 2. HAVAINNOT JA KANNANOTOT

### 2.1 Yleiset huomiot

Selvityksen mukaan Purohovin asumispalveluyksikössä oli kerätty asiakaspalautetta vuonna 2019. Kyselyt oli suunnattu sekä asukkaalle että heidän omaisilleen. Omaisten palautteen yhteenvedosta ilmenee, että pääsääntöisesti palaute on ollut myönteistä ja Purohovin toimintaan on oltu tyytyväisiä.

Purohovin omavalvontasuunnitelman mukaan asukkailta saadaan palautetta myös välittömästi suullisesti tai eleillä ilmaistuna. Omaisilta palautetta tulee puhelimitse tai kirjallisesti ja tavattaessa suullisesti. Asukaskyselyt tulokset raportoidaan johtoryhmälle. Asukkailta ja omaisilta saadut palautteet käsitellään henkilökuntapalavereissa, ja toimitaan sen mukaan, jos on jotain korjattavaa tai kehitettävää. Omavalvontasuunnitelman mukaan asukkaiden tarpeet ja hyvinvointi sanelevat pitkälti yksiköiden toimintaa, joten tilanteiden muuttuessa (esim. asukkaan kunnossa tapahtuu käänne huonompaan) yksikön toimintatapoja ja työaikoja muutetaan palvelemaan paremmin asukkaiden tarpeita.

Selvityksen mukaan Purohovin asumispalveluyksikköön kohdistuvia muistutuksia ei ole tehty. Yksikössä on tehty 01.04.2021 SHQS-laaturjärjestelmän mukainen itsearviointi. Koronaviruksen huomiointi työpaikan vaarojen arvioinnissa on tehty 28.05.2020.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että Purohovissa oli tehty Haiproväkivaltailmoituksia kaksi kappaletta aikavälillä toukokuu 2021 – heinäkuu 2021. Samalla ajanjaksolla ilmoitettiin kaksi lääkepoikkeamaa.

Tarkastuksen toimittajille ei edellä todettujen ”yleisten huomioiden” perusteella syntynyt erityistä huolta Purohovin asumispalveluyksikön toiminnasta.

## 2.2 Itsemääräämisoikeuden rajoitukset ja rajoitustoimenpidemenettelyt erityishuollossa

### 2.2.1 Johtopäätös ja kannanotto

**Oikeusasiamies toteaa, että saadun selvityksen ja asiakirja-aineiston valossa näyttää siltä, että Vaasan sosiaali- ja terveystoimen menettely ja olemassa olevat rakenteet eivät ole kaikilta osin täyttäneet kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (kehitysvammalaki) säädettyjä vaatimuksia rajoitustoimenpiteiden käytölle ja päätöksenteolle. Tämän asian osalta oikeusasiamiehen jatkotoimenpiteet ilmenevät tarkastuspöytäkirjan kohdasta 3.**

**Oikeusasiamies kiinnittää Vaasan sosiaali- ja terveystoimen huomiota rajoitustoimenpiteitä koskevaan lainmukaiseen ja huolelliseen kirjaamiseen ja jälkiselvittelyiden toteuttamiseen.**

**Oikeusasiamies kiinnittää Vaasan sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että kehitysvammalain mukaisesta rajoitustoimenpiteestä tehtävään päätökseen tulee liittää lainmukainen muutoksenhakuohjaus (valitusosoitus hallinto-oikeudelle).**

**Oikeusasiamies suosittaa harkittavaksi, että kehitysvammaisten erityishuoltoa ja rajoitustoimenpiteitä koskevien päätösten muutoksenhakuohjaukseen lisätään maininta oikeudenkäyntimaksuista (joko muutoksenhaun maksuttomuudesta tai mahdollisesti perittävistä tuomioistuinmaksuista).**

### 2.2.2 Saatu selvitys

Saadun selvityksen mukaan Vaasan kaupunki ei tee kehitysvammalain 32 §:n mukaisia tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämistä koskevia päätöksiä. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä ja Kårkulla samkommun tekevät nämä päätökset tarvittaessa.

Vaasan kaupungin omissa asumispalveluyksiköissä ei ole käytössä turvahuonetta tai erillistä eritystilaa.

Purohovin asumispalveluyksikössä (tehostettu palveluasuminen) on tehty vuonna 2021 viisi kappaletta kehitysvammalain 42 j §:n mukaista ratkaisua välttämättömän terveydenhuollon antamisesta vastustuksesta riippumatta. Näistä ratkaisuista on tehty kirjaukset asukkaiden asiakaskertomuksiin. Lisäksi Purohovin yksikössä on tehty syyskuussa 2021 yksi rajoitustoimenpidepäätös aineiden ja esineiden haltuunotosta. Selvityksen mukaan Purohovin tuetussa asumisessa asuvien henkilöiden kohdalla ei ole käytetty itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä.

Kivikodon asumispalveluyksikössä on käytetty kahdeksan asukkaan kohdalla rajoitustoimenpiteitä, jotka on kirjattu asukkaiden palvelu- ja toteuttamissuunnitelmiin. Kivikodon kaikki rajoitustoimenpiteet koskevat asukkaiden sängynlaidan nostamista yön ajaksi.

Selvityksen mukaan muissa kaupungin omissa yksiköissä kuin Purohovissa ei ole tehty rajoitustoimenpiteitä koskevia päätöksiä eikä ratkaisuja.

Selvityksen mukaan asiakkaiden palvelusuunnitelmien toteutumisen arvioinnin yhteydessä valvotaan rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Yksityisten palveluntuottajien yksiköt lähettävät päätökset rajoitustoimenpiteistä asiakkaan omalle työntekijälle (kaupungin sosiaalitoimeen).

Purohovin omavalvontasuunnitelmasta ilmenee, että yksikössä on rakennusvaiheessa asennettu ovisilmät asukkaiden huoneisiin niin päin, että käytävältä näkee huoneisiin. Omavalvontasuunnitelman mukaan ovisilmät käännetään toisinpäin 4-5/2021.

Purohovin omavalvontasuunnitelman mukaan asukkaan itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja siihen kiinnitetään huomiota palveluja mietittäessä. Asukkaita rajoitetaan vain niissä äärimmäisissä tilanteissa, joissa asukkaan tai muiden henkilöiden terveys uhkaa vaarantua. Rajoittamistoimenpide voi liittyä myös rakenteelliseen turvallisuuteen (esim. vaatekaapit lukossa, koska muuten menee kaikki tavarat wc-pyttyyn).

### 2.2.3 Arviointi

Saadun selvityksen ja asiakirjojen perusteella tarkastuksen toimittajat havaitsivat seuraavia epäkohtia ja ongelmia.

#### **Kehitysvammalain mukaiset rakenteet ja edellytykset tehdä rajoitustoimenpidepäätöksiä Vaasan kaupungin yksiköissä**

Selvityksen mukaan Vaasan kaupungin asiakastietojärjestelmään oli annettu asumisyksiköiden vastaaville ohjaajille vasta keväällä 2021 oikeudet tehdä kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä koskevia päätöksiä. Saadun tiedon mukaan Vaasan sosiaalitoimessa ei ollut aikaisemmin tehty päätöksiä rajoitustoimenpiteistä, ja toimintayksiköissä ei siis ole ollut edes valmiuksia tehdä näitä päätöksiä. Saadun selvityksen valossa epäselväksi jää, missä menettelyssä rajoitustoimenpidepäätökset tehdään tilanteessa, jossa yksikön – ei virkasuhteinen – vastaava ohjaaja ei ole toimivaltainen tekemään päätöksiä (mm. kehitysvammalaki 42 l § ja 42 m §).

Saadun tiedon mukaan Vaasan kaupunki ei ole vielä saanut järjestettyä kehitysvammalain 42 b §:n 2 ja 4 momentissa säädetyn asiantuntijatiimin toimintaa, mutta selvityksen mukaan ryhmän perustaminen on meneillään. Todetaan, että kehitysvammalain 42 b §:n 2 momentin mukaan edellytyksenä rajoitustoimenpiteiden käytölle on, että tehostetun palveluasumisen yksiköllä ja laitoksella on käytettävissään riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seurantaa varten.

Tarkastuksen toimittajat kiinnittivät erityisesti huomiota siihen, että kehitysvammalain muutos on ollut voimassa jo yli viisi vuotta (voimaantulo 10.6.2016). Tässä yhteydessä lakiin tuli yksityiskohtaiset säännökset rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä ja menettelytavoista rajoitustoimenpiteitä käytettäessä. Saadun selvityksen valossa näyttää siltä, että Vaasan kaupungilla ei ole ollut ennen kevättä 2021 täysiä valmiuksia ja lain edellyttämiä rakenteita tehdä tarvittaessa rajoitustoimenpidepäätöksiä. Saadun selvityksen valossa ns. asiantuntijatiimin osalta menettely ei vielä näytä täyttävän lain vaatimuksia.

## **Rajoitustoimenpidettä koskeva päätös 17.9.2021 (muutoksenhakuohjaus ja päätöksen kirjaaminen)**

Selvitykseen oli liitetty 17.9.2021 - 21.12.2021 väliseksi ajaksi asumispalveluyksikön vastaavan ohjaajan 17.9.2021 tekemä rajoitustoimenpidepäätös, joka koski aineiden ja esineiden haltuunottoa kehitysvammaiselta henkilöltä.

Tarkastuksen toimittajat havaitsivat, että rajoitustoimenpidettä koskevaan päätökseen oli liitetty virheellinen muutoksenhakuohjaus ja valitusosoitus. Päätöksessä olevan muutoksenhakuohjauksen mukaan päätös oli mahdollista saattaa sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöjaoston käsiteltäväksi. Todetaan, että kehitysvammalain 81 b §:n mukaan kyseiseen rajoitustoimenpidepäätökseen saa hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Korostetaan, että oikealla muutoksenhakureitillä saattaa olla erityistä merkitystä asiakkaan oikeusturvan tehokkaan ja viivytyksettömän toteutumisen kannalta.

Oikeudenkäyntimaksujen ilmoittamisesta hallintoviranomaisten valitusosoituksissa ei ole laissa erikseen säädetty. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintuneesti pidetty tärkeänä, että valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta, koska maksuista ilmoittaminen etukäteen edistää perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Valitusosoituksissa annetulla ohjauksella toteutetaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelu- ja neuvontavelvollisuutta.

Tarkastuksen toimittajat kiinnittivät huomiota myös siihen, että puheena olevassa päätöksessä oli mainittu rajoittamista koskeva pykälä, mutta päätöksestä puuttui viittaus lakiin, johon rajoittaminen perustuu. Todetaan, että hallintolain 44 §:ssä on säädetty päätöksen sisällöstä ja 45 §:ssä päätöksen perustelemisesta. Kirjattavista asiakastiedoista on säädetty sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa ja rajoitustoimenpiteiden osalta myös kehitysvammalaissa.

### **Kivikodon yksikössä tehdyt rajoitustoimenpiteet**

Selvityksessä todetulla tavalla asukkaiden sängynlaitojen nostamiset oli siis kirjattu heidän palvelu- ja toteuttamissuunnitelmiinsa. Todetaan, että kysymyksessä saattaa olla kehitysvammalain 42 k §:n mukainen rajoitustoimenpide (rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttö päivittäisissä toiminnoissa).

Kehitysvammalain 42 k §:n 3 momentin mukaan rajoittavan välineen tai asusteen käytöstä päivittäisissä toiminnoissa tekee ratkaisun toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö toimintayksikön vastaavan johtajan ohjeiden mukaisesti. Jos rajoittavan välineen tai asusteen käyttö on säännönmukaista ja pitkäkestoista, tekee rajoittavan välineen tai asusteen toistuvasta käytöstä kirjallisen päätöksen enintään kuuden kuukauden ajaksi toimintayksikön vastaava johtaja.

Saadusta selvityksestä ei ilmene, onko rajoitustoimenpidettä käytetty säännönmukaisesti ja pitkäkestoisesti. Todetaan, että mikäli sänkyjen laitoja on nostettu toistuvasti yön ajaksi, tulee yksikön vastaavan johtajan tehdä tästä päätös laissa säädetyllä tavalla. Jos kysymyksessä on vain yksittäinen ratkaisu rajoitustoimenpiteen käytöstä, tulee tässäkin tilanteessa erityishuollossa olevaa henkilöä koskeviin asiakas- tai potilasasiakirjoihin kirjata kehitysvammalain 42 o §:n 2 momentin mukaisesti merkintä käytetystä rajoitustoimenpiteestä ja sen perusteesta, rajoitustoimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön näkemys asiasta, rajoitustoimenpiteen vaikutus sen kohteeksi joutuneeseen henkilöön, rajoitustoimenpiteen alkamis- ja päättymisajankohta sekä rajoitustoimenpidettä koskevan ratkaisun tai päätöksen tehnyt ja toimenpiteen suorittanut henkilö.

Kehitysvammalain 42 k §:n 3 momentissa säädetään vielä, että vastaavan johtajan on ohjeita antaessaan ja päätöstä (esim. sängynlaitojen nosto) tehdessään pyydettävä ja otettava huomioon 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden arviot rajoittavan välineen tai asusteen käytöstä. Lisäksi 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden on säännöllisesti seurattava ja arvioitava rajoittavan välineen tai asusteen toistuvaa käyttöä.

Viitaten vielä edellä sanottuun, Vaasan kaupungilla ei siis saadun selvityksen mukaan ole ollut kehitysvammalain 42 b §:n 2 momentin mukaista "asiantuntijatiimiä" käytössään. Näin ollen rajoittavien toimenpiteiden käytössä ei ole voitu konsultoida asiantuntijoita, eikä laissa säädettyä seurantaa ja arviointia ole voitu lainmukaisesti toteuttaa.

### **Rajoitustoimenpiteitä koskevien ratkaisujen kirjaaminen ja jälkiselvittelyt**

Asiakirjoista ilmenee, että kehitysvammalain 42 j §:n mukaisista rajoitustoimenpiteistä (välttämättömän terveydenhuollon antaminen vastustuksesta riippumatta) on tehty kirjaukset asukkaiden asiakaskertomuksiin.

Tarkastajien havaintojen mukaan kirjaukset ovat siinä määrin niukkoja, ettei niistä selvästi ilmene toimenpiteen suorittaja ja toisaalta ratkaisija, eikä kaikki muutkaan edellisessä kohdassa todetut kehitysvammalain 42 o §:ssä säädetyt kirjaukset. Käytettävissä olevien kirjausten perusteella epäselväksi esimerkiksi jää, onko virkasuhteinen lääkäri tehnyt ratkaisun rajoittavan toimenpiteen käytöstä. Jos kysymyksessä on ollut kiireellinen tilanne, jossa ratkaisun on voinut tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva terveydenhuollon ammattihenkilö, kirjauksista tulisi ilmetä, miten ratkaisija on välittömästi ilmoittanut asiasta henkilöä hoitavalle lääkärille.

Kehitysvammalain 42 j §:n 4 momentin mukaan ratkaisun välttämättömän terveydenhuollon antamisesta erityishuollossa olevan henkilön vastustuksesta riippumatta ja 3 momentissa tarkoitetuista lyhytaikaisista rajoitustoimenpiteistä tekee virkasuhteessa oleva lääkäri. Tehtäessä ratkaisua välttämättömän terveydenhuollon antamisesta vastustuksesta riippumatta on pyydettävä ja otettava huomioon 42 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiantuntijoiden arviot rajoitustoimenpiteestä. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun välttämättömän terveydenhuollon antamisesta vastustuksesta riippumatta ja 3 momentissa tarkoitetuista lyhytaikaisista rajoitustoimenpiteistä voi tehdä henkilöä hoitava lääkäri tai toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka on välittömästi ilmoitettava asiasta henkilöä hoitavalle lääkärille.

Käytettävissä olevista asiakaskirjauksista ei myöskään ilmene, miten rajoitustoimenpiteen kohteena olevan kehitysvammaisen henkilön kanssa on selvitelty asiaa jälkikäteen (jälkipuinti).

Kehitysvammalain 42 o §:n mukaisesti erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistetun rajoitustoimenpiteen käyttöä on arvioitava hänen kanssaan viipymättä sen käytön päättymisen jälkeen. Jälkiselvittelyssä on arvioitava rajoitustoimenpiteen perusteita, asianomaisen henkilön kokemusta rajoitustoimenpiteestä ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa välttää rajoitustoimenpiteisiin turvautuminen. Säännöksellä pyritään vähentämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja huolehtimaan siitä, että pakon käyttö pysyisi mahdollisimman vähäisenä myös silloin, kun rajoitustoimenpiteiden käyttäminen osoittautuu välttämättömäksi.

Kehitysvammalain esitöissä (HE 96/2015 vp) korostetaan, että asiakirjamerkinnoilla on merkitystä erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvan kannalta. Huolellisesti tehdyt asiakirjamerkinnot myös mahdollistavat erityishuollossa käytettyjen rajoitustoimenpiteiden tehokkaan valvonnan.



## Palvelu- ja hoitosuunnitelmien kirjaukset

Kehitysvammalain 42 §:n mukaan erityishuolto on järjestettävä ja erityishuollossa olevaa henkilöä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Erityishuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon erityishuollossa olevan henkilön toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Erityishuollossa olevalle henkilölle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Erityishuollossa olevan henkilön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta on ylläpidettävä ja edistettävä.

Saaduissa Purohovin asukkaiden palvelu- ja hoitosuunnitelmissa ja toteuttamissuunnitelmissa oli kuvattu asianmukaisesti asiakkaan elämäntilanne, toimintakyky, palvelut, arviot palvelujen toteutumisesta ja uudet tavoitteet.

Asiakkaiden suunnitelmiin oli myös otettu kehitysvammalain 42 a §:n edellyttämiä otsikoita (IMO-kohdat) esimerkiksi erityishuollon toteuttamisesta, mukautuksista, arvio rajoitustoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista, kommunikaatiomenetelmistä, itsemääräämisoikeutta edistävästä ja vahvistavista toimista sekä liikkumista koskevasta suunnitelmasta. Asiakaskohtaiset kirjaukset näiden kohtien osalta olivat kuitenkin varsin niukkoja, kuten esimerkiksi: ”Tuemme asukkaan itsemääräämisoikeutta; esim. ei ole pakko lähteä diskoon, jos ei halua.”

Saadun selvityksen perusteella näyttää, että Purohovin asumispalveluyksikössä joudutaan ilmeisesti melko harvoin turvautumaan rajoitustoimenpiteiden käyttöön ja asukkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen. Tästä huolimatta tarkastuksen toimittajien mielestä asiakkaiden suunnitelmissa voisi käydä kattavammin läpi ”positiivisia toimintavelvoitteita” ja keinoja erityishuollossa olevan henkilön itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi ja edistämiseksi. Näin tulisi menetellä korostetusti niiden asiakkaiden kohdalla, joihin joudutaan ajoittain kohdistamaan rajoitustoimenpiteitä. Kehitysvammalain esitöiden (HE 96/2015 vp) mukaan mainitut toimintavelvoitteet koskisivat kaikkia erityishuollossa olevia henkilöitä riippumatta siitä, ovatko he erityishuollossa vapaaehtoisesti vai tahdostaan riippumatta ja joudutaanko heidän erityishuollossaan käyttämään rajoitustoimenpiteitä vai ei.

## 2.3 Erityishuolto-ohjelman laatiminen ja erityishuoltoa koskeva päätöksenteko

### 2.3.1 Johtopäätös ja kannanotto

**Oikeusasiamies toteaa, että saadun selvityksen ja asiakirja-aineiston valossa näyttää siltä, että Vaasan sosiaali- ja terveystoimi ei ole menetellyt lainmukaisesti, koska kaikille asumispalvelujen piirissä oleville kehitysvammaisille henkilöille ei ollut tehty kehitysvammalain 34 §:n mukaista erityishuolto-ohjelmaa. Tämän asian osalta oikeusasiamiehen jatkotoimenpiteet ilmenevät tarkastuspöytäkirjan kohdasta 3.**

**Oikeusasiamies kiinnittää Vaasan sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että kehitysvammalain nojalla tehtäviin erityishuollon palvelupäätöksiin tulee liittää lainmukainen oikaisuvaatimusohjaus (oikaisuvaatimusohje aluehallintovirastolle).**

### 2.3.2 Saatu selvitys ja arviointi

#### **Erityishuolto-ohjelman laatiminen**

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä henkilön itsensä ja hänen laillisen edustajansa tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilön laillisen edustajan taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä sekä sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen kanssa. Ohjelmaa on tarpeen mukaan tarkistettava.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi.

Saadun selvityksen mukaan erityishuolto-ohjelmia tehdään Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa, mutta Purohovin asumispalveluissa oleville kehitysvammaisille henkilöille on tehty vain erilliset viranhaltijan päätökset asumisesta ja päivätoiminnasta. Selvityksen mukaan erityishuolto-ohjelman laatimista koskeva asia tulee vireille hakemuksesta (tehdään kotikäynti ennen kuin asia viedään erityishuollon johtoryhmän käsiteltäväksi), joka viedään erityishuollon johtoryhmän käsiteltäväksi. Erityishuollon johtoryhmään kuuluu lääkäri, varhaiskasvatus- ja perusopetuksen palvelupäällikkö, johtava sosiaalityöntekijä ja esittelijänä asiakkaan omatyöntekijä.

Näin ollen saadun selvityksen valossa näyttää siltä, että jokaisesta erityishuoltona myönnettävästä palvelusta tehdään siis erillinen viranhaltijan päätös, mutta asumispalveluissa olevalle kehitysvammaiselle asiakkaalle ei – ainakaan kaikissa tilanteissa – tehdä kehitysvammalain 34 §:n mukaista erityishuolto-ohjelmaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että erityishuollon palvelujen myöntäminen tai epääminen pelkästään erillisin viranhaltijan päätöksin ei ole kehitysvammalain mukainen menettelytapa. Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu (esim. EOA 17.6.2015 Dnro 2807/4/14 ja EOA 30.6.2020 EOAK/3689/2019), että kehitysvammalaki ei jätä erityishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen kenelle erityishuolto-ohjelma laaditaan, vaan laki edellyttää, että erityishuolto-ohjelma laaditaan kaikille erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille. Laillisuusvalvontakäytännön mukaan erityishuolto-ohjelman laatimisen lisäksi esimerkiksi mahdollisista asiakasmaksuista ja erityishuoltona järjestettävien palvelujen määrästä ja yksilöllisestä toteuttamistavasta voidaan tehdä erilliset muutoksenhakukelpoiset viranhaltijan päätökset.

### **Kehitysvammalain mukaisiin erityishuolto-ohjelmiin ja erityishuoltopäätöksiin liitettävä muutoksenhakuohjaus**

Kehitysvammalain 81 a §:n mukaan muun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista koskevaan päätökseen taikka muuhun kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvään yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (1.1.2020 alkaen laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) säädetään.

Tarkastuksen toimittajat havaitsivat, että Vaasan sosiaalitoimessa kehitysvammalain perusteella myönnettävistä palveluista tehtyihin viranhaltijan päätöksiin (erityishuoltopäätös) oli liitetty virheellinen muutoksenhakuohjaus. Tämä johtuu siitä, että saatuihin erityishuoltopäätöksiin oli liitetty muutoksenhakuohjaus, jonka mukaan päätös on mahdollista saattaa sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöjaoston käsiteltäväksi. Todetaan, että edellä mainitun kehitysvammalain 81 a §:n mukaan erityishuollon antamista koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Korostetaan, että oikealla muutoksenhakureitillä saattaa olla erityistä merkitystä asiakkaan oikeusturvan tehokkaan ja viivytyksettömän toteutumisen kannalta. Tuomioistuinmaksujen ilmoittamisen osalta viitataan edellä kohdissa 2.2.1 ja 2.2.3 sanottuun.

Korkein hallinto-oikeus on myös päätöksessään KHO 19.5.2016 T 2225 todennut, että kehitysvammalain 34 §:n ja kehitysvammalain 2 §:n nojalla tehtyihin päätöksiin haetaan muutosta aluehallintovirastolta. Tapauksessa erityishuoltoa koskeviin kunnan viranhaltijan päätöksiin oli liitetty oikaisuvaatimusohjeet, joiden mukaisesti valittajat tekivät oikaisuvaatimuksen sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostolle. Valittajat hakivat jaoston päätökseen muutosta valittamalla siihen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti hallinto-oikeudelle, joka hylkäsi tehdyn valituksen. Korkein hallinto-oikeus viittasi kehitysvammalain muutoksenhakusäännöksiin ja poisti viranhaltijan päätöksiin ja sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätökseen liitetyt muutoksenhakuohjeet, kumosi ja poisti jaoston ja hallinto-oikeuden päätökset sekä siirsi asian valituksena (nykyisin oikaisuvaatimuksena) käsiteltäväksi aluehallintovirastolle.

## 2.4 Palvelujen järjestäminen koronapandemian aikana

### 2.4.1 Kannanotto

**Käytettävissä olevan aineiston perusteella oikeusasiamiehellä ei ole mahdollista arvioida asumisyksikkö- tai asiakaskohtaisesti koronajärjestelyjen toimivuutta ja viranomaisen menettelyn asianmukaisuutta.**

**Saadun selvityksen valossa oikeusasiamies katsoo kuitenkin aiheelliseksi yleisesti korostaa, että vammaisten ryhmäasumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asukkaan terveys ja turvallisuus. Tästä huolimatta poikkeuksellisissakaan olosuhteissa (COVID-19) asukkaiden liikkumista, yhteydenpitoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia ei voida rajoittaa ilman laissa säädetty perustetta tai muutoin ylimitoitettusti. Vammaisille henkilöille on myös poikkeuksellisten olosuhteiden aikana järjestettävä yksilöllisen tarpeen perusteella myönnettyt lakisääteiset palvelut ja tukitoimet.**

**Oikeusasiamies kiinnittää Vaasan sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että kehitysvammalain 42 a §:n 4 momentin mukaan erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa.**

### 2.4.2 Saatu selvitys

Selvityksen mukaan Vaasan kaupungin omissa kehitysvammaisten asumisyksiköissä on noudatettu terveysviranomaisilta saatuja ohjeistuksia, suosituksia ja määräyksiä koronaan liittyvissä asioissa (mm. vierailut, osallistuminen, liikkuminen). Myös STM:n suosituksia on noudatettu.

Koronaviruksesta, sen oireista ja tarttuvuudesta sekä suojautumisesta ja rajoituksista on informoitu asukkaita ja keskusteltu heti kevästä 2020 saakka. Esimerkiksi asukkaiden kanssa on katsottu yhdessä uutisia. Puheen tukena on käytetty muun muassa kuvia ja videoita. Selkokielistä informaatiota on ollut hyvin saatavilla (mm. Papunet). Yksikössä edelleen seinillä THL:n terveysturvallisuusohjeita (käsienvpesu, yskiminen jne.). Alussa asukkailla oli suuria vaikeuksia ymmärtää asian vakavuutta ja uusia toimintatapoja, mutta jatkuvilla keskusteluilla asia tuli tutummaksi.

Asukkaat ovat koko ajan saaneet käydä kotonaan esimerkiksi vanhempiensa luona. Asumisyksikössä on rajoitettu vierailuja terveysviranomaisten suosituksesta. Asiakkaita ja omaisia ohjattu ja neuvottu soittamaan videopuheluita. STM:n ohjeistuksen jälkeen vierailut toteutuivat joko asiakkaan omassa huoneessa tai erikseen tapaamisen varatussa tilassa. Lisäksi yksikön Facebook-sivuilla on esimerkiksi tiedotettu, että videopuhelut voidaan tehdä yksikön puhelimeen, jos asukkaalla itsellään ei ole tällaista puhelinta.

Keväällä 2020 on ohjeistettu (mutta ei rajoitettu) välttämään kaupassa käyntiä ja muuta "ei niin tärkeää" kulkemista niin paljon kuin mahdollista. Ohjeistukset ovat koskeneet kaikkia asiakkaita yhteisesti. Asumisyksiköihin on saanut tulla terveenä, kun käyttää kasvomaskia ja pitää turvaetäisyyttä muihin. Fysioterapiaa on voitu toteuttaa asukkaan omassa huoneessa tai ulkona, mutta ei yhteisissä tiloissa. Yhteydenpidonrajoituksista ja vierailukielloista ei ole tehty asiakaskohtaisia päätöksiä.

Kehitysvammaisten päivä- ja työtoimintayksiköt olivat kiinni koronan takia ajalla 18.3.- 31.05.2020. Päivätoimintaa järjestettiin sitä tarvitseville pienemmissä ryhmissä ja päivä- ja työtoiminnan henkilöstö jalkautui asukkaiden koteihin ulkoiluttamalla ja järjestämällä muita toimintoja. Asumisyksiköiden toimintaa ei ole supistettu, koska yksiköt ovat asukkaiden koteja. Joistain arjen askareista on luovuttu (esim. asukkaiden kotityöpäivistä), jos henkilöstöä ei ole ollut saatavilla normaalisti. Toisaalta noina aikoina karanteenit ovat tuoneet lisätoita (siivoukset ja ruuanlaitot, kun asukkaat ovat kotona, eivätkä töissä) Asukkaiden kodin ulkopuoliset muiden toimijoiden (esim. yhdistykset) järjestämät harrastukset ovat olleet tauolla ja ovat osittain vieläkin.

Karanteeneja ja eristämisiä on tehty terveydenhuollon viranomaisten toimesta tartuntatautilain mukaisesti. Yksi asumisyksikkö oli kokonaan kohorttiyksikkönä. Muissa yksiköissä oli altistumisia, mutta ei sairastumisia. Elvytyskieltopäätöksiä ei ole tehty koronan johdosta. Terveysviranomaisten antaman ohjeen mukaan kaikki oireiset asukkaat viety koronatestiin. Sairastuneet asukkaat on hoidettu omissa asumisyksiköissä ja sairaanhoitoa tarvinneet Vaasan keskussairaalaassa.

Vaasan sairaanhoitopiirillä ja Vaasan kaupungilla on valmiussuunnitelma pandemiatilanteessa, sen lisäksi yksikössä on omia ohjeistuksia eri tilanteisiin (mm. tarttuvat taudit, kuolemantapaus, erilaiset ympäristökatastrofit). Yksiköissä on myös ohjeet asukkaan hoitoon eristystilanteessa, ja siihen tilanteeseen tarkoitetut suojaruusteet.

Selvityksen mukaan resurssien puutteella (talous) ei ole ollut vaikutusta toiminnan järjestämiseen. Palvelut on pyritty järjestämään niin normaalisti kuin koronaohjeistus on sallinut. Selvityksen mukaan henkilöstövajetta on kuitenkin ollut, koska henkilöstöä on ollut karanteenissa. Vaikeuksia on ollut saada sijaisia. Tästä syystä yksikön oma henkilöstö on joutunut tekemään ylitoita (tultu vapaapäiviltä, tehty pitkiä vuoroja ja johtava ohjaaja on osallistunut enemmän hoitotyöhön). Koronan vuoksi ei ole jouduttu palkkaamaan lisätyövoimaa.

### 2.4.3 Arviointi

Saadun selvityksen mukaan Vaasan kaupungin yksiköiden vierailukäytännöt ja mahdolliset koronarajoitukset palveluissa ovat perustuneet valtiovallan ja toimivaltaisten viranomaisten antamiin suosituksiin ja ohjeisiin. Selvityksen mukaan rajoitusten ja resurssien puitteissa asiakkaiden palveluja on kuitenkin pyritty järjestämään yksilöllisesti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännön valossa todetaan yleisesti seuraavaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusolojen aikana (kevällä 2020) antama ohjeistus on ollut osin virheellistä ja tämä on johtanut siihen, että vierailut terveyden- ja sosiaalihuollon asumisyksiköihin on kielletty tai niitä on rajoitettu lainvastaisesti. Poikkeusolojen päätyttyä 16.6.2020 STM:n ja THL:n ohjeita ja suosituksia on päivitetty pandemiatilannetta paremmin vastaaviksi. Oikeusasiamies on 26.1.2021 antamassaan, verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi) julkaistussa, ratkaisussa (EOAK/5944/2020) arvioinut yhteydenpidon rajoituksia vammaisten asumisyksikössä poikkeusolojen jälkeisen ajan osalta.

Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu, että vastuu yksittäistä vierailu- ja yhteydenpitotilannetta ja asukasta koskevasta arvioinnista ja ratkaisun tekemisestä on asumisyksikön johdolla tai muulla toimivaltaisella viranhaltijalla tai työntekijällä. Toiminnasta vastaavan tahon on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.

Toiminnasta vastuussa olevan johdon on aina huolehdittava ja varmistuttava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja että ohjeiden perusteella henkilökunta voi ja osaa toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Jälkikäteen laillisuusvalvonnan näkökulmasta arvioiden, voidaan yleisesti korostaa lainmukaisen, oikea-aikaisen ja selkeän tiedotuksen tärkeää merkitystä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kriisiaikana täsmällisellä tiedolla ja tiedotuksen onnistumisella on korostunut merkitys ja sillä on yhteys esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen.

Valvira on lähettänyt 3.9.2020 kunnille yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa laaditun ohjeen, jossa se muistuttaa kuntia ja palveluntuottajia siitä, ettei perustuslain mukaisia kansalaisten perusoikeuksia tarpeettomasti ja lainvastaisesti rajoiteta. Valviran ohjeessa korostetaan, että kuntien tulee valvoa ohjeen noudattamista sekä omissa että ostamissaan yksityisen palvelujen tuottajien yksiköissä.

Oikeusasiamiehen ratkaisuissa EOAK/6781/2021 ja EOAK/7032/2020 on todettu, että koronapandemian aikana vammaiselle henkilölle on järjestettävä hänelle myönnettyä päivätoimintaa (tai muuta vastaavaa virikkeellistä toimintaa). Palvelua on siis järjestettävä – tarkoituksenmukaisessa muodossa – siitä huolimatta, että koronapandemian vuoksi kaikki palvelumuodot (esim. toimintakeskuspalvelut) eivät ole olleet käytettävissä terveysturvallisuussyiden vuoksi. Koronapandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa tämä edellyttää sosiaalihuollon viranomaisilta käytännössä sitä, että vammaisten palveluissa tulee säännöllisesti ja yksilöllisesti arvioida, miten ja missä laajuudessa asiakkaan oikeus riittäviin ja sopiviin palveluihin on lainmukaisesti toteutettavissa.

## 2.5 Omavalvontasuunnitelma / henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus

### 2.5.1 Kannanotto

**Oikeusasiamies suosittaa, että Vaasan sosiaali- ja terveystoimi täydentää ja täsmentää Purohovin asumispalveluyksikön ja tarvittaessa muiden kaupungin yksiköiden omavalvontasuunnitelmia siten, että suunnitelmista ilmenee yksiselitteisesti ja selkeästi kaikki sosiaalihuoltolain 48 §:ssä ja 49 §:ssä säädetyt ilmoitusvelvollisuudet ja niiden käyttöön liittyvät asiat.**

## 2.5.2 Saatu selvitys ja arviointi

Purohovin asumispalveluyksikön omavalvontasuunnitelman kohdan 4.1.3 mukaan ”jokaisella työntekijällä on vastuu tiedottaa havaitsemastaan epäkohdasta joko turvallisuustiimille tai esimiehelle. Pelastussuunnitelmakansiossa on erillinen lomake, jolla voi ilmoittaa havaitut turvallisuuspuutteet ym. epäkohdat. Turvallisuustiimi / esimies käy lomakkeen läpi ja tekee tarvittavat muutokset.” Omavalvontasuunnitelman kohdan 4.2.2 mukaan ”mikäli asukasta kohdellaan epäasiallisesti, jokaisella on vastuu ja velvollisuus puuttua tilanteeseen. Tapahtunut tuodaan esimiehen tietoon ja asia käsitellään asianomaisten kesken.” Omavalvontasuunnitelman kohdan 4.4.1 mukaan ”henkilökunta on ilmoitusvelvollinen ja heitä on ohjeistettu tuomaan epäkohdat esimiehen tietoon. Esimies ryhtyy viivytyksettä toimenpiteisiin epäkohdan poistamiseksi.”

Sosiaalihuoltolain 48 §:ssä on säädetty henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan henkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Pykälän 3 momentin mukaan ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä. Pykälän 4 momentin mukaan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä 47 §:ssä tarkoitettuun omavalvontasuunnitelmaan. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

Tarkastuksen toimittajat havaitsivat puutteena, että Purohovin omavalvontasuunnitelmasta ei selvästi käy ilmi, että henkilökunnan ilmoittamisvelvollisuus koskee myös ”ilmeistä epäkohdan uhkaa”, ei pelkästään jo ilmennyttä epäkohtaa. Suunnitelmasta ei ilmene, että ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Suunnitelmasta ei myöskään ilmene, että ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä; ja että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

Sosiaalihuoltolain esitöiden (HE 164/2014 vp) mukaan työntekijöiden oikeussuoja ei saisi vaarantua ilmoituksen vuoksi, vaikka ilmoituksen tekemisen tulisikin aina ensisijassa perustua asiakkaan huolenpitoon liittyviin tarpeisiin.



Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeiden epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.

Purohovin omavalvontasuunnitelmassa ei ole myöskään mainintaa laissa säädetystä ilmoitusvelvollisuudesta aluehallintovirastolle.

Sosiaalihuoltolain esitöissä (HE 164/2014 vp) korostetaan, että omavalvonnan ja henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on turvata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän hoidon ja huolenpidon toteutumista ja edistää heidän hyvinvointiaan. Säännös koskee sekä julkisia että yksityisiä toimijoita.

Valviran tiedotteen 14.6.2016 mukaan ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä toimintayksikön omavalvontasuunnitelmaan. Tarkoituksena on sitouttaa työnantajapuoli käyttämään työntekijöiden ilmoitusvelvollisuutta osana omavalvontaa ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä. Toimintayksikön omavalvontasuunnitelmassa tulee selventää, millä tavalla henkilöstöä on ohjeistettu ilmoitusvelvollisuuden suhteen.

## 2.6 Itsearviointityökalu kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestäjille ja tuottajille

Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamies ovat tuottaneet itsearviointityökalun tukemaan erityishuollon toimijoiden toimenpiteitä asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi.

Itsearviointityökalu koostuu kysymyksistä, jotka ohjaavat erityishuoltoa järjestäviä toimijoita omatoimisesti arvioimaan, miten hyvin asumispalveluyksiköiden toiminta ja omaksutut toimintatavat tukevat ja vahvistavat asiakkaiden itsemääräämisoikeutta.

Itsearviointityökalun käyttöönotto on helppo sovittaa olemassa oleviin rakenteisiin ja omavalvonnan (omavalvontasuunnitelman) yhteyteen.

Itsearviointityökalu on tämän tarkastuspöytäkirjan liitteenä (erillinen pdf-tiedosto) ja sen voi ladata Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilta. Verkkosivuilla on myös ohjeet itsearviointityökalun käyttöön:

[www.ihmisoikeuskeskus.fi](http://www.ihmisoikeuskeskus.fi) (vammaisten henkilöiden oikeudet → Ihmisoikeuskeskuksen työ vammaisasioissa → Perus- ja ihmisoikeudet asumispalveluissa -hanke).

**Oikeusasiamies suosittaa yleisesti, että kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestäjät ja tuottajat käyttäisivät itsearviointityökalua omavalvonnan tukena.**

### 3 TOIMENPITEET

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen päätti saattaa edellä kohdassa 2 esitetyt tarkastushavainnot ja kannanotot Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

Oikeusasiamies päätti ottaa omana aloitteena erikseen tutkittavaksi Vaasan kaupungin menettelyn koskien edellä kohdassa 2.2.1 todettua rajoitustoimenpidemenettelyä ja edellä kohdassa 2.3.1 todettua erityishuolto-ohjelmien laatimismenettelyä. Näihin asioihin liittyen oikeusasiamies pyytää, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toimittaa omien aloitteiden tutkimiseksi tarvittavat Vaasan kaupungin selvitykset ja antaa oikeusasiamiehelle lausuntonsa asioista.

Oikeusasiamies tekee harkintansa mukaan jatkotarkastuksia yksiköissä seuratakseen kannanottojen ja tarkastushavaintojen johdosta tehtyjä toimenpiteitä.

Oikeusasiamies kehottaa Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimea käsittelemään tarkastuspöytäkirjassa esitetyt havainnot ja kannanotot yhdessä Purohovin henkilökunnan kanssa. Tarkastuspöytäkirja tulisi asettaa myös helposti saavutettavaan paikkaan, esimerkiksi asumisyksikön ilmoitustaululle henkilökunnan sekä asiakkaiden ja heidän omaistensa nähtäville.

Tarkastuspöytäkirja lähetetään edellä todetussa tarkoituksessa Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.

Tarkastuspöytäkirja sekä edellä todettu erillinen selvitys- ja lausuntopyyntö lähetetään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle.

**LIITTEET:****Liite 1. Oikeusasiamiehen tehtävistä ja tarkastuksen toimittamisesta****Liite 2. Saadut asiakirjat****Liite 3. Selvityspyyntö koronaviruksen (COVID-19) vaikutuksista****Liite 4. Vaasan sosiaali- ja terveystoimen oma kuvaus tarkastetusta yksiköstä****Liite 5. Itsearviointityökalu omavalvonnan tueksi (erillinen pdf-tiedosto)****Liite 1. OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVISTÄ JA TARKASTUKSEN TOIMITTAMISESTA**

Eduskunnan oikeusasiamies on nimetty YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) tarkoittamaksi kansalliseksi valvontaelimeksi. Tässä tehtävässä oikeusasiamies tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä, kuten esimerkiksi erilaisiin laitoksiin, hoitopaikkoihin tai asumisyksiköihin.

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja. Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamiehellä ja kanslian virkamiehellä on oikeus salassapitosäynnösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Tarkastukselle kutsutulla asiantuntijalla on samat toimivaltuudet (Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 b §, 11 c § ja 11 g §).

YK:n vammaissopimuksen (CRPD) ratifioinnin myötä eduskunnan oikeusasiamiehestä on tullut osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi oikeusasiamies kiinnittää tarkastuksilla erityisesti huomiota muun muassa toimitilojen esteettömyyteen sekä vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ja osallistumisen mahdollisuuksiin.

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä tarkastusteemana vuonna 2021 on viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi. Tarkastuksilla resurssikysymyksellä on laillisuusvalvonnallisia ulottuvuuksia, jos tilanne johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen. Laillisuusvalvonta ei voi ohittaa resurssikysymystä, mikäli viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi resurssipuutteiden (esim. henkilöstöresurssit) vuoksi.

Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen yksikköjen tarkastus tehtiin asiakirjatarkastuksena koronaviruspandemian (Covid-19) vuoksi.

## **Liite 2. SAADUT ASIAKIRJAT**

Tarkastuksen toimittamista varten Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi toimitti eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavat asiakirjat ja selvitykset:

### **Vammaisten henkilöiden asumispalveluyksikköjen asiakirjat ja selvitykset:**

1. Tiedot tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämistä koskevista päätöksistä
2. Luettelot käytetyistä rajoitustoimenpiteistä vuodelta 2021 (käytetyt rajoitukset ja määrät yksiköittäin – päätökset sekä ratkaisut)
3. Tieto Vaasan kaupungin vammaisten henkilöiden yksiköistä, joissa on käytössä ns. turvahuone/erillinen eristystila.

### **Purohovin asumispalveluyksikön asiakirjat ja selvitykset:**

1. Yksikön toimintaa kuvaavat perustiedot, kuten mm. kohderyhmä, jolle yksikön palvelut on suunnattu sekä palvelujen ja toimintojen kuvaus.
2. Yksikön asiakasluettelo, joista käyvät ilmi syntymäaika, kotikunta, tulopäivä yksikköön, diagnoosit ja äidinkieli
3. Yksikön toiminnasta saatu ja kerätty asiakaspalaute sekä toiminnan arviointi (esim. muistutukset ja valvontaviranomaisten kannanotot)
4. Yksikön henkilökuntaluettelo, josta ilmenee koulutus ja ammattinimike
5. Henkilökunnan kokonaismäärä ja vahvuus eri vuorokaudenaikoina

6. Kuusi viimeksi tehtyä kirjallista päätöstä kehitysvammalain 42 g §:n tai 42 j §:n tai 42 k §:n tai 42 l §:n tai 42 m §:n tai 42 n §:ssä säädetyistä rajoitustoimenpiteistä (ja tieto, onko kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpidepäätöksiä tehty koronaviruksesta johtuen)
7. Kuuden asiakkaan viimeisimmät palvelu- ja hoitosuunnitelmat sekä palvelujen toteuttamissuunnitelmat ja erityishuoltopäätökset
8. HaiPro-järjestelmän haittatapahtuma- ja poikkeamailmoitukset tapahtumaselostuksineen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta
9. Yksikön omavalvontasuunnitelma
10. Yksikön lääkehoitosuunnitelma
11. Palotarkastuspöytäkirja
12. Koronaohjeistus

### **Liite 3. SELVITYSPYYNTÖ KORONAVIRUKSEN (COVID-19) VAIKUTUKSISTA**

Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on ennalta ehkäistä huonoa kohtelua tekemällä säännöllisiä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä. Suomeen levinneen koronaviruspandemian johdosta oikeusasiamies on tehnyt tarkastuksia lähtökohtaisesti – vielä tässä vaiheessa – asiakirja- tai etätarkastuksina.

YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (SPT) on 25.3.2020 kansallisille valvontaelimille antamassaan ohjeistuksessa kehottanut jatkamaan ennalta ehkäisevää työtä. Tarkastuskäynnit yksiköihin eivät kuitenkaan koronaviruspandemian aikana ole niihin liittyvien terveysriskien johdosta toivottavia. Sen sijaan SPT on edellyttänyt, että kansalliset valvontaelimet kehittävät sellaisia menettelytapoja, joilla ne voivat jatkaa työtänsä vaarantamatta omaa tai valvottavien paikkojen sekä siellä työskentelevien ja asuvien terveyttä.

Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) muistuttaa 20.3.2020 julkaistuissa periaatteissa, että vapautensa menettäneiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi tulee tehdä kaikki mahdollinen tilanteessa, jossa koronaviruksen aiheuttama pandemia on levinnyt maailmanlaajuisesti. Näillä toimenpiteillä suojataan myös henkilökunnan terveyttä ja turvallisuutta. Koronaviruksen edellyttämät suojaavat toimenpiteet eivät saa kuitenkaan johtaa vapautensa menettäneen epäinhimilliseen tai nöyryyttävään kohteluun.

Edellä olevasta johtuen oikeusasiamies on päättänyt tällä selvityspyynnöllä kerätä tietoa kansallisen valvontaelimen valvonnan alaisilta yksiköiltä. Oikeusasiamies haluaa selvittää, miten koronaviruspandemia on vaikuttanut Vaasan kaupungin vammaisten henkilöiden asumis- ja laitousyksikköjen toimintaan sekä asukkaiden kohteluun ja olosuhteisiin.

Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimea pyydetään toimittamaan oikeusasiamiehelle selvitys seuraavista seikoista:

### **1) Koronaan liittyvien viranomaisten suositusten ja ohjeiden noudattaminen vammaisten henkilöiden laitos- ja asumisyksikössä (mm. vierailukiellot ja kotilomat)**

- Miten Vaasan sosiaalitoimi (vammaispalvelut) tuottajana toimii muiden viranomaisten antamien ohjeiden, suositusten tai määräysten johdosta?
- Miten kaupunki ohjeistaa koronan aikana työntekijöitään, yksikössä asuvia henkilöitä sekä heidän laillisia edustajiaan sekä omaisia (tartuntatautilaki 17 §)?
- Miten asukkaita ja heidän laillisia edustajiaan sekä omaisia kuullaan vierailuista ja tapaamisista päätettäessä ja miten asiakkaan yksilölliset olosuhteet otetaan huomioon ratkaisuharkinnassa?
- Mitkä ovat asukkaiden henkilökohtaisten avustajien ja terapeuttien mahdollisuudet toimia ja liikkua eri yksiköissä ja mikä heidän tilanteensa on mahdollisten suojavälineiden käytön osalta?
- Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yksikön ulkopuoliseen toimintaan, kuten päivätoimintaan ja ulkoiluun?

### **2) Kommunikointimahdollisuudet, yhteydenpito ja tiedonkulku**

- Mitä tietoa asukkaille on annettu koronaviruksesta ja sen vaatimilta suojatoimenpiteiltä sekä koronaviruksesta johtuvasta rajoittamisesta ja esim. sen perusteista? Miten tieto on annettu ymmärrettävässä muodossa (suullisesti / kirjallisesti / muulla tavalla)?
- Onko tiedon antamisessa ollut ongelmia tai onko käytetty tulkkausapua tai vaihtoehtoisia kommunikointimenetelmiä tai selkokieltä tms.?
- Miten asiakkaita on tuettu yhteydenpidossa omaisiin ja läheisiin? Onko tukea lisätty koronan aikana?

- Onko mahdollisista yhteydenpidon rajoituksista tai vierailurajoituksista tehty asiakaskohtaisia päätöksiä? Onko tietojenne mukaan mahdollisiin yhteydenpitoa koskeviin asiakaspäätöksiin tai yksikön ohjeisiin haettu muutosta (esim. kaupungin toimielimeltä tai hallinto-oikeudelta)?

### **3) Perusoikeuksista huolehtiminen ja niiden turvaaminen**

- Mitä toimintoja tai aktiviteetteja yksikössä on jouduttu vähentämään, muuttamaan tai keskeyttämään koronan vuoksi?
- Onko asiakkaita jouduttu rajoittamaan koronan takia, millä tavoin ja mitä rajoittamisella on haluttu saavuttaa?
- Ovatko rajoitukset kohdistuneet yksittäisiin henkilöihin vai koskeneet kaikkia?
- Minkä lain perusteella rajoittaminen on tapahtunut?
- Onko Vaasan sosiaali- ja terveystoimessa jouduttu tekemään tartuntatautilain mukaisia päätöksiä vammaisen asukkaan asettamiseksi karanteeniin tai eristämiseksi koronatartunnan tai altistuksen vuoksi?
- Onko asiakkaille tehty koronan aikana hoidon rajausta koskevia päätöksiä (esim. elvytyskielto)?
- Miten yksiköissä on varmistettu, että yksittäisen asiakkaan hoito ja hoiva saadaan toteutettua ihmisarvoa kunnioittaen, jos käy ilmi, että laitoksessa tai asumisyksikössä esiintyy koronavirusta?
- Onko yksikössä varautumis/valmiussuunnitelmaa tms. yllättävien ja vakavien tilanteiden varalle?
- Onko resurssien puutteella (talous) ollut vaikutusta siihen, että kaikkia toimintoja ja asiakkaan oikeuksia ei ole kyetty toteuttamaan täysimääräisesti koronan aikana tai ennen sitä?

### **4) Henkilökunnan riittävyys, tukeminen ja koulutus**

- Onko koronalla ollut vaikutuksia henkilöstön määrään tai sen saatavuuteen ja jos on, millaisia ja miten tilanteeseen on reagoitu?
- Jos henkilöstön määrä on esimerkiksi vähentynyt, niin onko palkattu sijaisia, tekeekö muu henkilökunta pitempiä työvuoroja/-jaksoja tai onko toimintaa supistettu ja millä tavoin?
- Onko koronan vuoksi palkattu lisätyövoimaa?

- Onko henkilökunta saanut koronavirukseen liittyvää koulutusta, miltä taholta ja mitä se on sisältänyt?
- Miten henkilöstöä pyritään suojaamaan altistumiselta tai tartunnalta?
- Miten yksikössä on järjestetty siivous ja puhtaanapito ja onko sitä tekeville järjestetty erillistä koulutusta siitä, miten koronavirus tulee huomioida?

**5) Jos Vaasan kaupungin vammaisten asumis- ja laitousyksiköissä on todettu koronavirustartuntoja, niin vastatkaa seuraaviin kysymyksiin:**

- Jos karanteenia tai eristämistä on käytetty, miten ne on käytännössä toteutettu?
- Onko karanteeni- ja eristämispäätöksiin haettu muutosta?
- Millä tavoin asiakkaiden terveydentilaa seurataan, tutkitaanko kaikki oireilevat asiakkaat koronaviruksen osalta ja jos ei, niin miten tutkittavat valitaan ja kuka tekee päätöksen?
- Miten koronavirukseen sairastuneen asiakkaan terveydenhoito on järjestetty eli missä häntä hoidetaan?
- Onko karanteenissa tai eristyksessä olevalle vapautensa menettäneelle henkilölle järjestetty mahdollisuus olla päivittäin ihmiskontaktissa ja millä tavoin (keneen, missä tilanteissa, kesto).

**Liite 4. VAASAN KAUPUNGIN OMA KUVAUS TARKASTETUSTA YKSIKÖSTÄ**

Purohovi tuottaa sekä tehostettua että tuettua palveluasumista kehitysvammaisille henkilöille. Yksikössä on 16 asukaspaikkaa, joista 12 paikkaa on ryhmäasumisen puolella ja neljä paikkaa on tuettua asumista omissa erillisissä asunnoissa.

Purohovi on suunniteltu varta vasten kaupungin asumispalvelujen käyttöön. Tilat ovat esteettömät ja yhdessä tasossa. Sijainti on rauhallisella asuinalueella ja läheltä löytyy hyviä ulkoilumahdollisuuksia, kauppoja, terveyskeskus ja apteekki. Oma piha kesäkeittiöineen, marjapensaineen ja omenapuineen tuo kodikkuutta pihapiiriin.

Toiminta-ajatuksena on tukea henkilöä tasa-arvoiseen elämään monipuolisten ja yksilöllisten palvelujen avulla kohti turvallista ja mahdollisimman itsenäistä asumista. Aukkaat huomioidaan yksilönä ja jokainen saa tarvitsemansa tuen, avun ja ohjauksen omien tarpeidensa pohjalta. Jokainen asukas on vahvasti osallisena omassa elämässään.



Purohovissa eletään normaalia arkea, johon kuuluu mm. kodin askareet ja yhdessäolo. Myös harrastukset, matkat ja yhteydet läheisiin ja tuttaviiin sekä erilaisiin tapahtumiin osallistuminen ovat osa asumispalveluyksikön elämää.

Henkilökuntaan kuuluu johtava ohjaaja (yhteinen Kotikulta, Kultapihan kanssa) sekä 11 hoitajaa. Purohovissa työskennellään kolmivuorotyössä.