

8.7.2021

EOAK/4247/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen**

## **HENKILÖKOHTAISEN AVUSTAJAN KÄYTTÖ POIKKEUSOLOJEN AIKANA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Järvi-Pohjanmaan perusturvan sosiaalipalvelujohtajan menettelyä ohjeistaa asumisyksikön henkilökuntaa siten, että asukaaseen (jonka edunvalvoja kantelija on) henkilökohtaista avustajaa ei päästetty asumisyksikköön eikä avustaja voinut osallistua toimintaan myöskään ulkona. Kantelun mukaan henkilökohtainen avustaja sai luvan tulla asumisyksikön ulkopuoliseen toimintaan (ulkoilu) ensimmäisen kerran vasta 25.5.2020.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Järvi-Pohjanmaan perusturvan sosiaalipalvelujohtaja ja peruspalvelujohtaja antoivat oheisen yhteisen selvityksen 18.8.2020.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Järvi-Pohjanmaan perusturvan selvitys**

Selvityksen mukaan Järvi-Pohjanmaan perusturvassa oli toimittu COVID-19 aikana hallituksen, sosiaali- ja terveysministeriön, terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ohjeistusten mukaisesti. Tilanne ja ohjeistukset olivat koronaviruksen kehittymisen aikana vaihdelleet paljon. Järvi-Pohjanmaan perusturvan pandemiajohtoryhmä oli seurannut ohjeistuksia ja tehnyt niiden mukaan alueella linjaukset.

Pandemian aikana koronaviruksen leviämisen torjumiseksi oli suositeltavaa välttää tarpeettomia lähikontakteja, erityisesti puhuttaessa riskiryhmistä. Tämä huomioitiin myös henkilökohtaisen avun palvelun käytössä, erityisesti vapaa-ajalle tarkoitettujen avun toteuttamisessa. Tilanteessa oli kansallisesti suositeltu välttämään esimerkiksi virkistys- ja -harrastustoimintaan osallistumista sekä kauppakeskuksissa ja muissa julkisissa paikoissa oleskelua.

---

Henkilökohtaisen avun tavoitteena on turvata välttämätön apu. Poikkeustilassa on suositeltu, että henkilökohtainen apu kohdennetaan niille asiakkaille ja niihin tehtäviin, jotka ovat päivittäistoimintojen ja kotona pärjäämisen kannalta välttämättömiä (mm. kauppa-asiointi, ruoanvalmistus, apteekki- ja viranomaisasiointi). Tämän vuoksi harraste- ja virkistystoiminnan henkilökohtaisen avun tuottaminen on valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisesti keskeytetty pandemian aikana.

Selvityksen mukaan kantelijan taloudellisten asioiden edunvalvottava asuu palveluasumisen yksikössä ns. ryhmäasumisen puolella omassa yksiossaan. Ryhmäasumisen puolella on 8 yksiotä ja lisäksi yksikön päädyssä kaksi kaksiota erillisillä uloskäynneillä. Aukkaat viettävät aikaa sekä omissa asunnoissaan että yhteisissä tiloissa. Yhteisissä tiloissa tapahtuu mm ruokailut ja yhteinen toiminta. Yksikössä asuu riskiryhmään kuuluvia henkilöitä.

Yksikköön on pandemian aikana lisätty henkilöstöä toimintakeskuksesta ja kuntoutusohjauksesta. Kyseisten työntekijöiden tehtävänä on ollut asiakkaiden virkistys- ja päivätoiminnan järjestäminen ja ulkoiluttaminen tarvittavine suojavälineineen ja turvavälineineen. Näin ollen voidaan todeta, että kaikilla asukkailla on ollut mahdollisuus osallistua virkistys- ja päivätoimintaan pandemian aikana.

Järvi-Pohjanmaan perusturva tai sosiaalipalvelujohtaja ei ollut selvityksen mukaan kieltänyt väitteiden mukaisesti kantelijan taloudellisten asioiden edunvalvottavan henkilökohtaisen avustajan osallistumista toimintaan ulkona, ulkoiluttamalla riittävin suojavälinein ja turvavälein avustettavansa. Yksikössä oli kuitenkin selvityksen mukaan ollut hallituksen ohjeistuksen mukaisesti vierailukielto.

Kantelijan taloudellisten asioiden edunvalvottavan henkilökohtainen avustaja työskentelee päivätyössään Järvi-Pohjanmaan perusturvan terveyskeskuksen lääkäri- ja hoitajavastaanotolla sairaanhoitajana. Yksikössä saatujen tietojen perusteella henkilökohtainen avustaja on pohtinut itsekin kantelijan kanssa, ovatko he halukkaita ottamaan riskiä, että ko. työtehtävissä toimiva henkilö olisi tekemisissä myöskään ulkotiloissa avustettavansa kanssa mahdollisen koronaviruksen levittämisen vuoksi pandemian aikana. Henkilökohtainen avustaja on myös joutunut matkansa vuoksi olemaan karanteenissa pandemian alkuvaiheessa. Annetut ohjeistukset sekä henkilökunnalle, muille asiantuntijoille, asiakkaille ja heidän omaisilleen on tarkoitettu asiakkaan suojelemiseksi vakavalta tartuntataudilta.

### 3.2 Arviointi

Totean aluksi, että kantelussa oli kyse koronaviruspandemian alkuvaiheiden ja poikkeusolojen aikaisesta menettelystä.

Kantelun liitteenä olleessa Järvi-Pohjanmaan perusturvan pandemia-työryhmän hyväksymässä ohjeessa todettiin muun muassa palveluasumisen yksikön osalta vierailukiellosta seuraavasti: "Asiakkaiden

omaisten, läheisten tai muiden vieraiden vierailut yksikössä ovat mahdollisia ainoastaan erityistilanteissa, kuten saattohoidossa. Tällöin sovitaan yksikön vastaavan kanssa erikseen asiasta. Ulkopuolisten fysioterapeuttien, toimintaterapeuttien tai muiden vastaavien asiantuntijoiden palvelut pyritään toteuttamaan virtuaalisesti etäpalveluna”.

Saamassani selvityksessä ei ollut kiistetty sitä, että henkilökohtaisen avun tuottaminen harraste- ja virkistystoimintaan oli keskeytetty. Selvityksessä tuotiin toisaalta esille, että asumisyksikköön oli pandemian aikana lisätty työntekijöitä, joiden tehtävänä oli ollut asiakkaiden virkistys- ja päivätoiminnan järjestäminen ja ulkoiluttaminen ja että kaikilla asukkailla oli ollut mahdollisuus osallistua virkistys- ja päivätoimintaan pandemian aikana.

Kantelun mukaan henkilökohtainen avustaja sai luvan tulla asumisyksikön ulkopuoliseen toimintaan (ulkoilu) ensimmäisen kerran vasta 25.5.2020. Selvityksessä kiistettiin kuitenkin se, että palvelujohtaja olisi kieltänyt henkilökohtaisen avustajan osallistumisen toimintaan ulkona, mutta vierailukiellon vuoksi avustaja ei ollut voinut vierailla asumisyksikössä.

Arvioin aluksi perusturvan käytäntöjä ja menettelyä viranomaisten (sosiaali- ja terveysministeriön) ohjeiden valossa, joiden mukaisesti linjaukset oli selvityksen mukaan tehty.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli ohjeessaan 20.3.2020 (päivitetty 16.4.2020 ja sittemmin kumottu) korostanut, että vaikka tilanne oli poikkeuksellinen, kuntien on turvattava asiakkaiden oikeus saada tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yksilöllisiä tarpeita vastaavasti joitakin poikkeavia, tilanteen edellyttämiä järjestelyjä lukuun ottamatta. Lisäksi ohjeessa todettiin, että kunta ei ole oikeutettu luopumaan lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä eikä muistakaan sosiaalihuoltolaissa säädetyistä velvoitteistaan (kohdassa palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen aikarajasta luopuminen).

Toisin kuin saamassani selvityksessä todettiin, ministeriön ohjeessa kunnille ja palveluntuottajille (päiväty 15.5.2020) todettiin erityisesti, että vierailukiello ei koske vammaispalvelulain mukaisia henkilökohtaisia avustajia eikä myöskään välttämättömiä kuntoutuspalveluja kuten fysio- ja toimintaterapiapalveluja.

Vammaispalvelulain mukaisella henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön avustamista kotona ja/tai kodin ulkopuolella. Henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan muun muassa harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei tullut selvästi esille sitä, oliko tässä asiassa kyseessä olevalle asiakkaalle myönnetty henkilökohtaista apua sekä hänen kotiinsa että kodin ulkopuolelle. Joka tapauksessa näyttää siltä, että henkilökohtainen avustaja ei ollut kuitenkaan vierailukiellon vuoksi päässyt ryhmäkotiin.

Perusturva vetosi selvityksessään myös siihen, että kyseisenä aikana oli kansallisesti suositeltu välttämään esimerkiksi virkistys- ja harrastustoimintaan osallistumista. Tällainen suositus ei mielestäni voi olla syy rajoittaa tai keskeyttää asukkaan henkilökohtaisen avustajan toimintaa.

Seuraavaksi arvioin perusturvan menettelyn lainmukaisuutta erityisesti esille tulleen ja asiaan liittyvän vierailukiellon osalta.

Totean, että olen antamissani muun muassa vanhusten oikeuksia koskevissa ratkaisuissa (18.6.2020 EOAK/3232/2020, 22.10.2020 EOAK/3739/2020, 23.10.2020 EOAK/3479/2020 ja 6.11.2020 EOAK/3847/2020) katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusolojen aikana (16.3.2020-16.6.2020) antama ohjeistus oli ollut virheellistä ja johtanut siihen, vierailut sosiaalihuollon asumisyksiköihin oli kielletty tai niitä oli rajoitettu lainvastaisesti. Ratkaisuni löytyvät oikeusasiamiehen verkkosivuilta [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Sittemmin poikkeusolojen päätyttyä STM:n ja THL:n ohjeita ja suosituksia on päivitetty pandemiatilanteen kehittyessä.

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.

YK:n vammaisyleissopimuksen 11 artiklan mukaan julkisen vallan on toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistukseksi vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden vaaratilanteissa ja humanitaarisissa hätätiloissa.

#### Kannanotto

Katson Järvi-Pohjanmaan perusturvan menetelleen moitittavasti rajoittaessaan asiakkaan oikeutta henkilökohtaisen avustajaan keväällä 2020, vaikka asiakkaan mahdollisuus osallistua virkistys- ja päivätoimintaan oli turvattu muulla tavoin.

Tapahtuneen johdosta kiinnitän perusturvan huomiota siihen, että poikkeuksellisten olojen aikana on vammaiselle henkilölle järjestettävä ne palvelut, jotka hänelle on yksilöllisen tarpeen perusteella myönnetty. Toiminnasta vastuussa olevan johdon on aina huolehdittava ja varmistettava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja

että ohjeiden perusteella henkilökunta voi ja osaa toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Korostan lisäksi yleisellä tasolla, että vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä tulee koronaviruspandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa yksilöllisesti ja jatkuvasta arvioida, miten ja missä laajuudessa asiakkaan oikeus palveluihin ja yhteydenpitoon on lainmukaisesti toteutettavissa.

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 yhteydenpitoa ja asukkaiden liikumista, ei voida rajoittaa ilman laissa, kuten tartuntatauti- tai kehitysvammalaissa, säädettyä perustetta tai muutoin ylimitoitetusti.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Järvi-Pohjanmaan perusturvan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni perusturvalle.