

21.12.2020

EOAK/4477/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Ilkka

HOIVAKODIN MENETTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Attendon toimintayksikön menettelyä omaisten vierailujen järjestämisessä ja asukkaan ulkoilun kieltämisessä. Myöskään viriketoimintaa ei järjestetä, koska ulkopuoliset vierailut yksikössä on kielletty samoin kuin kampaajalla käynti. Omaisille ei ole tiedotettu riittävästi. Rajoitukset jatkuvat vaikka poikkeusolot ovat jo päättyneet.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Attendon toimintayksiköltä (jäljempänä Attendo) ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymältä. Lausunnossa pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, mihin ohjeistuksiin ja lainsäädäntöön toiminta on perustunut.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän selvityksessä on liitteenä sen antama ohjeistus:

- Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet COVID-19-koronavirusepidemian rajoittamiseksi Kainuun SOTE:ssa 13.3.2020, 18.3.2020 ja 7.4.2020,
- Omaisvierailut pitkäaikaishoito- ja hoivalaitoksissa –ohje 6.5.2020 ja 30.6.2020.

Lisäksi liitteenä on STM:n ohje 9.4.2020 Sosiaali- ja terveysministeriön ohje kunnille ja palveluntuottajille koronavirustartuntojen ehkäisystä ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 9.4.2020.

Koska vanhusten kohtelua ja omaisten vierailukieltoa koronavirusepidemian aikana koskevat asiat ovat jo olleet oikeusasiamiehen kansliassa tutkittavana, asian käsittelyn yhteydessä ei pyydetty muita selvityksiä.

Attendon ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän antaman selvityksen lisäksi käytettävissäni ovat olleet seuraavat asiakirjat:

- Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnot asiassa EOAK/2889/2020 (Yli 70-vuotiaita koskeva ohjeistus koronaviruspandemian aikana)

- Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran lausunnot asiassa EOAK/3232/2020. (Vanhuksiin kohdistuvat rajoitukset koronavirusepidemian aikana)
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiassa EOAK/3787/2020 (Vanhusten yhdenvertainen kohtelu koronavirusepidemian aikana)

Mainitut ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.

3 RATKAISU

3.1 Attendon selvitys

Attendo kuvaa toimintaansa ja sen taustalla olevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta seuraavasti.

Suomen hallitus on 16.3.2020 todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus on tuolloin kieltänyt vierailut vanhusten ja muiden riskiryhmien asumispalveluyksiköissä.

Suomen hallitus on 17.6.2020 purkanut edellä mainitun vierailukiellon. Tällöin hallitus on suositellut, että ympärivuorokautisen hoidon yksiköiden (kuten Attendo) iäkkäille ja muihin riskiryhmiin kuuluville asiakkaille tulee järjestää mahdollisuus turvallisesti tavata läheisiään esimerkiksi ulkona riittävästä suojautumisesta huolehtien tai järjestämällä erillisiä suojattuja tapaamistiloja. Hallitus on myös suositellut, että ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköiden asiakastiloihin pääsy rajataan edelleen pääsääntöisesti yksikön henkilökuntaan. Epidemian leviäminen riskiryhmien asumispalveluyksiköissä on yhä todettu olevan merkittävä riski.

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita tartuntatautilain 17 §:n perusteella. Kyseisen lainsäädännön nojalla toimintayksikön johtaja voi antaa vierailukiellon ja rajoittaa tapaamisia.

Attendon toiminta vierailujen rajoittamisessa ja järjestämisessä on perustunut tartuntatautilakiin ja edellä mainittuihin Suomen hallituksen linjauksiin. Lisäksi Attendo on noudattanut sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) antamia ohjeita ja määräyksiä, jotka ovat muuttuneet koronaviruspandemian aikana moneen kertaan. Attendo on tehnyt STM:n ja THL:n antamien ohjeiden perusteella konsernitason ohjeet, joita kaikissa sen noin neljässä sadassa yksikössä on noudatettu. Tämän lisäksi Attendo on noudattanut alueellisesti kunkin tilaajan/valvontaviranomaisen antamia ohjeita.

Tapaamiskäytännöt ovat muuttuneet kantelun jälkeen sen mukaisesti miten valtakunnalliset ja paikalliset määräykset, suositukset ja ohjeet ovat muuttuneet.

Attendon toimintayksikkö on 52-asiakaspaikkainen hoivakoti. Ulkona järjestettävät tapaamiset ovat olleet täysin uusi tapa järjestää tapaamisia, ja koronavirus-pandemian vuoksi Attendossa on koko kevät muokattu toimintatapoja eri tahojen antamien ohjeistusten mukaiseksi. Etenkin näin isossa yksikössä uudet toimintamallit eivät lähde yhtä sujuvasti käytäntöön kuin pienemmässä yksikössä. Tällä hetkellä käytäntö on jo lähtenyt sujuvasti toimimaan ja ulkona mahdollistetut tapaamiset ovat vakiintuneet osaksi arkea.

Attendo toteaa kantelun kohteena olevasta tilanteesta seuraavasti.

Kantelua koskeva tilanne / tilanteet ovat Attendon käsityksen mukaan tapahtunut maaliskuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana.

Suomen hallitus on 16.3.2020 todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Hallitus on tuolloin kieltänyt vierailut vanhusten ja muiden riskiryhmien asumispalveluyksiköissä. Myöhemmin rajoituksia on purettu ja tapaamisia on ollut mahdollista järjestää erityisjärjestelyillä. Ulkona tapahtuvien tapaamisten alettua Attendossa etsittiin erilaisia keinoja, millä tavalla läheisten ja asukkaiden tapaamiset saataisiin parhaiten onnistumaan turvallisesti.

Attendo on tehnyt koronaviruspandemian aikana omat ohjeistukset, joiden mukaisesti kaikki hoivakodit ovat toimineet.

Kantelun tekemisen jälkeen ulkoilu- ja vierailukäytäntöihin on tullut muutoksia, joten kantelija ja hänen äitinsä ovat tavanneet ja ulkoilleet useammin.

Attendon selvityksen mukaan pitää paikkansa, että ulkopuoliset vierailut ovat olleet koronaviruspandemian aikana kiellettyjä. Tämä ei kuitenkaan ole estänyt viriketoiminnan järjestämistä. Attendon henkilökunta on järjestänyt asiakkaille viriketoimintaa myös koronaviruspandemian aikana joka arkipäivä. Kantelijan äiti on osallistunut viriketuokioihin, joissa aiheina on ollut pihakonsertti, musiikki, muistelu, hemmottelu, arvoitukset, hieronta, sananlaskut, iskelmät, elokuvan katsominen, ulkoilu, laulu- ja jumppatuokiot. Muita viriketuokion aiheita ovat olleet muun muassa musavisa, tuolitanssi, vitsit, tietovisa, mielikuvajumppa, yhteislaulu, päivän lehden luku, pelit, levyraati ja askartelu aina vuoden juhlapyhän mukaan.

Kampaajalla käynti / kampaajien käynti hoivakodissa ei ole ollut koronaviruspandemian aikana mahdollista. Eräs Attendon hoitaja on kuitenkin leikannut kantelijan äidin hiukset pariinkin kertaan.

3.2 Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän lausunto ja selvitys

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä kuvaa toimintaansa ja sen taustalla olevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta seuraavasti.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä on oheistanut vanhusten asumispalveluyksiköitä kanteluajankohtana ulkoilun, viriketoiminnan ja omaisvierailujen järjestämisessä seuraavilla ohjeilla:

- Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet COVID-19-koronavirusepidemian rajoittamiseksi Kainuun SOTE:ssa 13.3.2020
- Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet COVID-19-koronavirusepidemian rajoittamiseksi Kainuun SOTE:ssa 18.3.2020
- Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet COVID-19-koronavirusepidemian rajoittamiseksi Kainuun SOTE:ssa 7.4.2020
- STM:n ohje 9.4.2020 Sosiaali- ja terveysministeriön ohje kunnille ja palveluntuottajille koronavirustartuntojen ehkäisystä ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 9.4.2020
- Omaisvierailut pitkäaikaishoito- ja hoivalaitoksissa –ohje 6.5.2020
- Omaisvierailut pitkäaikaishoito- ja hoivalaitoksissa –ohje 30.6.2020

Lisäksi yksityiset asumispalveluyksiköt on veloitettu seuraamaan kainuu.fi -pandemiasivustoja, mihin eri viranomaisohjeistukset on koottu.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän laatimat edellä mainitut ohjeistukset perustuvat valmiuslain käytössä olleisiin pykäliin (86 §, 88 §) sekä ja tartuntatautilakiin (8 §, 58 §).

Poikkeusolojen aikana vanhusten asumispalveluyksiköiden ohjausta on toteutettu sähköposti- ja puhelinohjauksena. Asumispalveluyksiköitä koskevat ohjeistukset on lähetetty sähköpostitse yksiköiden vastuushenkilöille. Kaikkiin vanhusten asumispalveluyksiköihin on myös systemaattisesti soitettu viikoilla 23 ja 24, jolloin ohjeistusten toteuttamista on läpikäyty, eikä tuolloin toimintayksikön toimintaan ulkoilun, viriketoiminnan ja vierailujen osalta ole ollut huomauttamista. Kanteluajankohdan jälkeen yksikköön on lähetetty 30.6.2020 päivitetty Omaisvierailut pitkäaikaishoito- ja hoivalaitoksissa –ohje. Ohje on lähetetty kaikkiin yksityisiin vanhusten asumispalveluyksiköihin 30.6.2020.

Asumispalveluntuottaja (Attendon toimintayksikkö) ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän vanhustalajien välisessä puitesopimuksessa palveluntuottaja on sitoutunut mahdollistamaan asukkaiden ulkoilun asiakkaan toiveiden ja aikaisempien tottumusten mukaisesti tarvittaessa päivittäin avustettuna. Asiakkaan yksilölliset ulkoilutarpeet kirjataan asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Suunnitelmaa on päivitettävä aina silloin, kun asiakkaan toimintakyvyssä tapahtuu muutoksia, jotka vaikuttavat hänen palvelutarpeeseensa olennaisesti, kuitenkin vähintään puolen vuoden välein. Viriketoiminnasta palveluntuottajalla on oltava viikko- ja vuosiohjelma, joka on asukkaiden ja omaisten nähtävillä toimintayksikössä. Sopimuksemme mukaan palveluntuottaja järjestää asukkailleen kustannuksellaan kuntouttavaa ja virikkeellistä harrastustoimintaa viikoittain.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän vanhustalvet valvoo sopimuksen täyttymistä lain yksityisistä sosiaalipalveluista 34 § sekä linjaamansa ohjaus- ja valvontakäytännön mukaisesti. Valvonta- sekä sopimuskatselmuskäynneillä kiinnitetään huomioita muun muassa ulkoilun ja viriketoiminnan toteuttamista. Sopimuskatselmuksia toteutetaan vuosittain, jonka ohessa toteutetaan myös lakisääteistä valvontaa. Palveluntuottajat toimittavat vanhustalveihin myös puoli- vuotisraportit toiminnastaan. Valvontakäynnit tehdään lisäksi aina myös tarvittaessa.

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

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

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

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

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

Ministeriön lausunnossa todetaan, että vierailukiello ei sinällään rajoita asiakkaan oikeutta liikkua. Kiellolla rajoitetaan omaisten ja muiden yksikön ulkopuolisten henkilöiden vapaata pääsyä yksikköön. Oikeudelliselta

luonteeltaan vierailukiellot eivät ole sitovia niin, että pelkästään niihin perustuen voitaisiin estää sisäänpääsy yksikköön, mutta annetun ohjeistuksen tavoitteen eli iäkkäiden ja muiden riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden suojaamiseksi tartunnalta on tärkeää, että niitä noudatetaan yhteisymmärryksessä asukkaiden ja omaisten kanssa.

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

3.4 Kanteluajankohtana voimassa ollut valtakunnallinen ja paikallinen ohjeistus

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen ”Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 9.4.2020” mukaan vierailut yksiköissä olivat pääsääntöisesti kiellettyjä. Tapauskohtaisesti voitiin sallia oireettomien läheisten vierailu kriittisesti sairaiden ja saattohoidossa olevien asiakkaiden luona.

Sosiaali- ja terveysministeriön 15.5.2020 kunnille ja palveluntuottajille antamassa ohjeessa ”Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä” todetaan muun muassa seuraavaa.

”Pääsääntöisesti vierailut ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä ovat edelleen kiellettyjä. Tapauskohtaisesti harkiten oireettomien läheisten tulee kuitenkin voida vierailla vakavasti sairaiden asiakkaiden, joiden tila on kriittinen ja saattohoidossa olevien asiakkaiden luona turvallisella tavalla. Poikkeusolot ovat kestäneet jo pitkään, ja sen vuoksi tarvitaan myös toimintakäytänteitä, jotka mahdollistavat muillekin asukkaille/potilaille läheisten tapaamisen kasvokkain toimintayksiköiden järjestämässä turvallisessa ympäristössä.

Läheisiä kannustetaan olemaan asiakkaaseen yhteydessä esimerkiksi puhelimella, etäyhteydellä, sähköpostilla tai kirjeellä. Myös toimintayksiköiden henkilökunnan tulee tukea asukkaita yhteydenpidossa.

lääkät ja osa vammaisista henkilöistä ovat vierailukiellon vuoksi olleet pitkään erossa läheisistään, mikä heikentää heidän elämänlaatuaan ja on monille asukkaille vaikeasti ymmärrettävä asia. Toimintayksiköissä tulee ottaa käyttöön erilaisia ratkaisuja asukkaiden ja heidän läheistensä yhteydenpidon toteuttamiseksi. Toimintayksiköissä voidaan esimerkiksi perustaa suojattuja

tapaamispaikkoja/huoneita, joissa yhteydenpito omaisten kanssa voidaan toteuttaa turvallisesti. Ne voivat olla esimerkiksi irrallisia moduuleja, jotka voidaan mahdollisuuksien mukaan sijoittaa yksikön sisälle turvalliseen paikkaan, esimerkiksi aulatiloihin, tai yksikön ulkopuolelle. Myös saattohoidossa olevien asiakkaiden omaisten tapaamiseen tulee olla turvalliset järjestelyt. THL kerää yhteydenpidon toteuttamista koskevia hyviä käytäntöjä ja julkaisee niitä sivuillaan.

Vierailukiello ei koske välttämättömiä kuntoutuspalveluja kuten fysio- ja toimintaterapiapalveluja. Mahdollisuuksien mukaan palvelut voidaan toteuttaa myös etäkuntoutuksena. Vierailukiello ei koske myöskään vammaispuolustajain mukaisia henkilökohtaisia avustajia. Heidän osaltaan on kuitenkin huolehdittava asianmukaisesta suojautumisesta, ensisijainen vastuu tästä on työnantajalla.

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

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

Kanteluajankohtana kesäkuun lopulla 2020 voimassa olleessa Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän 6.5.2020 ohjeessa ”Omaisvierailut pitkäaikaishoito- ja hoivalaitoksissa” todetaan, että kaikki vierailut Kainuun SOTEn potilasosastoissa, osastoilla ja hoivayksiköissä sekä hoitokodeissa on kielletty. Lähiomaisten tapaaminen voidaan toteuttaa etäyhteyksin tai hoitokotien ja hoivayksiköiden välittömässä yhteydessä erillistilassa, jossa ei ole muita henkilöitä tai asukkaita lasilla, pleksillä tai muulla mekaanisella rakenteella erotettuna. Tapaaminen ulkotiloissa on mahdollista turvata etäisyydet säilyttäen ja tarpeellisesta suojautumisesta huolehtien.

3.5 Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiassa EOAK/3787/2020

Asiassa EOAK/3787/2020 yhdenvertaisuusvaltuutetulta pyydettiin lausuntoa muun muassa sen arvioimiseksi, ovatko oikeusasiamiehen kansliaan lähetetyissä kanteluissa esiin tuodut koronavirusepidemiaan liittyvät ikääntyneisiin kohdistuneet toimenpiteet välitöntä tai välillistä syrjintää.

Valtuutettu ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi yrittää arvioida lähetettyjen tietojen pohjalta, onko yksittäistapauksissa tapahtunut syrjintää vai ei, vaan nosti esiin kanteluiden pohjalta nousseita keskeisimpiä havaintojaan.

Asukkaiden läheisiin kohdistuvien vierailukieltojen osalta valtuutettu toteaa, ettei tartuntatautilaissa tai muuallakaan lainsäädännössä säädetä oikeudesta tavata toimintayksikössä asuvia läheisiään. Jokaisella on kuitenkin oikeus nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa suojaa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista. Tartuntatautilain 69 §:n mukaan potilaan oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä voidaan rajoittaa karanteenin tai eristämisen aikana, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Päätöksen voi tehdä vain virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Valtuutetun näkemyksen mukaan asumisyksiköt ovat rajoittaessaan asumisyksikön asukkaan tai hänen läheistensä perus- ja ihmisoikeuksia, kuten liikkumisvapautta tai yksityis- ja perhe-elämän suojaa, hoitaneet valtuutetun arvon mukaan julkista hallintotehtävää yhdenvertaisuuslain tarkoittamassa merkityksessä. Tästä johtuen on näissäkin tapauksissa syrjäntäperusteeseen perustuvan epäsuotuisan kohtelun perustuttava lakiin yhdenvertaisuuslain 11.1 §:n mukaisesti, jotta kysymys ei olisi syrjinnästä.

Asukkaiden läheisiin tai asukkaisiin syrjäntäperusteen vuoksi kohdistuvat toimet eivät voi hyväksyttävästä tavoitteesta huolimatta olla oikeutettuja, vaikka lakiperustakin löytyisi, jos toimia ei voida pitää oikeasuhtaisina. Esimerkiksi eräät kanteluissa mainitut toimenpiteet ovat saattaneet olla siinä määrin kohtuuttoman haitallisia seurauksia synnyttäneitä, että toimintaa voitaisiin pitää jopa yksilön ihmisarvoa loukkaavana. Tällaisesta tilanteesta voisi olla kyse esimerkiksi eristettäessä läheistensä vierailuista merkittävästi riippuvainen vanhus, jolla ei ole edellytyksiä tavata läheisiään asumisyksikön ulkopuolella tai estettäisiin läheisten vierailu vanhuksen saattohoitoon siirtämisen jälkeen edes arvioimatta mahdollisia tapaamisen mahdollistavia vaihtoehtoja huomioiden läheisen mahdollisuudet ja osaaminen suojautua virukselta sekä hänen terveydentilansa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lausunnossaan myös, että vaikka itse ohjeet eivät olisi yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa epäsuotuisaa kohtelua, on niiden perusteella esimerkiksi yksittäisissä hoitokodeissa ja asumisyksiköissä annetut, joko yksilöihin tai kaikkiin yksikön asukkaisiin kollektiivisesti kohdistuneet rajoitukset, lähes poikkeuksetta yhdenvertaisuuslain mukaista epäedullista kohtelua huomioiden rajoitusten heikentävä vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

3.6 Oikeudellinen arviointi

3.6.1 Yleistä oikeuslähteistä

Oikeuslähteillä on etusijajärjestys, jonka mukaan ylempi normi syrjäyttää alemman. Kansallisessa lainsäädännössä ylimmällä tasolla on perustuslaki. Sen alapuolella ovat tavalliset lait ja niiden alapuolella asetukset. Perusoikeuksen rajoittaminen on sallittua vain, jos rajoittaminen perustuu lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot.

Perustuslaissa on säädetty muun muassa oikeudesta yksityiselämän suojaan ja yhdenvertaisuudesta.

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

3.6.2 Ratkaisuun liittyvä lainsäädäntö

Oikeusohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

3.6.3 Oikeusasiamiehen aiempi ratkaisukäytäntö

Oikeusasiamiehen kansliaan on tullut suuri määrä kanteluja, jotka koskivat vanhusten kohtelua hoito- ja hoivayksiköissä koronavirusepidemian aikana sekä omaisten vierailukieltoja. Epidemian aikaiset vierailukiellot sekä hoitoa ja hoivaa koskevat ohjeistukset ovat kaikissa Suomen vanhusten hoito- ja hoivayksiköissä perustuneet sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen antamiin toimintaohjeisiin.

Tehtyjen kantelujen perusteella otin tutkittavaksi, millä tavoin ylimmät viranomaiset ovat turvanneet, että kunnissa ja eri vanhustenhuollon palveluyksiköissä noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä käytössä ole tarpeettomia ja lakiin perustumattomia vanhusten liikkumista ja lähimmäisten tapaamista koskevia rajoituksia tartuntojen ehkäisemiseksi. Asiassa on annettu ratkaisu EOAK/3232/2020 18.6.2020.

Ratkaisussa totesin muun muassa seuraavaa.

Yhdyn sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen siitä, että tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty oikeudesta henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen muutoin kuin karanteeni- ja eristämistilanteissa, eikä tartuntatautilain 17 §:n nojalla voi antaa sitovia vierailukieltoja asumisyksiköihin.

Tästä näkemyksestä poikkeavasti sosiaali- ja terveysministeriö on ainakin ohjeissaan (20.3.2020, korjattu 16.4.2020) ilmoittanut kunnille, että tartuntatautilain 17 §:n nojalla voidaan asettaa vierailukieltoja, joista voidaan

sallia vain joitain poikkeuksia:

Mielestäni ohjeistuksessa käytetyt ilmaukset, erityisesti viittaus tartuntatautilakiin ja kehotus 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 hallintotehtävän 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 yksipuoliselta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksilön oikeusasemaan.

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 vierailukiello on merkityksellinen yksikössä asuvan henkilön itsemääräämisoikeuden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun 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-elämään 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. Viittaa 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 vierailuun 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 vierailuun 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.

Tartuntatautilain mukaan lääkäri voi asettaa henkilön COVID-19 -infektion perusteella karanteeniin vain, jos hänen epäillään altistuneen infektiolle. Lääkäri voi myös eristää potilaan, jos hänen todetaan sairastuneen.

Lainsäädäntöä ei ole muutettu siten, että se oikeuttaisi estämään lähiomaisten ja asukkaan välisen yhteydenpidon tai rajoittamaan asukkaan liikkumista ulkona tilanteissa, joissa tartuntataudeista vastaava lääkäri ei ole tehnyt kyseistä asukasta koskevaa tartuntatautilain mukaista päätöstä karanteenista tai eristämisestä.

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

3.6.4 Oikeuskäytäntö

Itä-Suomen hallinto-oikeus on tehnyt ympärivuorokautisen hoidon yksikön vierailukieltoa koskevan päätöksen 16.10.2020 (20/1059/1).

Hallinto-oikeus katsoi, että annetut toimintaohjeet olivat sisältäneet tartuntatautilain 69 §:ssä säädettyä tapaamisoikeuden rajoittamista asiallisesti vastaavia seikkoja muun ohella siltä osin kuin toimintaohjeissa oli todettu, että vierailuista oli ilmoitettava etukäteen, vierailujen määrää ja pituutta rajoitettiin ja vierailuja valvottiin. Toimintaohjeilla oli siten tosiasiallisesti puututtu A:n ja hänen äitinsä B:n yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Hallinto-oikeus valituksen hyväksyen vahvisti, että C:n kaupungin kotihoidon päälliköllä ja geriatrian asiantuntijalääkärillä ei ollut oikeutta rajoittaa A:n ja hänen äitinsä B:n tapaamisia 18.6.2020 alkaen 5.6.2020 antamassaan toimintaohjeessa ja 25.6.2020 päivitetystä toimintaohjeesta tarkoitetuilla tavoilla.

4 ARVIONI

4.1 Tapaamisten toteuttaminen

Väestön suojaamisen tavoite

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

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

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

Lakisidonnaisuus

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

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

Olen samaa mieltä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siitä, että annettu toimintaohje ja sen sisältämä suositus vierailukiellon toteuttamiseen ei koske asiakkaan liikkumista yksiköstä ulos ja että henkilön liikkumista voidaan rajoittaa vain tartuntatautilain eristämistä tai karanteenia koskevien päätösten nojalla. Tartuntatautilain mukaisen päätöksen voi tehdä vain virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Tartuntatautilain 17 § velvoittaa toimintayksikköä torjumaan suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Korostan, ettei tartuntatautilain 17 § oikeuta käyttämään keinoja rajoitustoimenpiteitä. Perusoikeuksen ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain, jos rajoittaminen perustuu lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot. Rajoitustoimenpiteestä on kysymys silloin, kun toimenpiteellä puututaan vanhuksen perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapautteen ja itsemääräämisoikeuteen. Perusoikeuden rajoittamisen perusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoituksen tulee olla painavan tarpeen vaatima. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä.

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

aiheetonta puuttumista. Vierailujen ja ulkona tapahtuvien tapaamisten kieltö oli merkityksellinen asukkaiden ja heidän omaistensa useiden perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti perhe-elämän kannalta.

Selvityksen perusteella käsitykseni on, että henkilökunta ei tunnistanut sitä, että kielloilla rajoitettiin perusoikeuksia eikä sitä, että heidän olisi tullut varmistua rajoitusten sallittavuudesta ennen niiden toteuttamista.

Attendon toimintayksikön ohjeistus omaisten tapaamisesta on perustunut valtakunnalliseen ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän antamaan alueelliseen ohjeistukseen.

Pidän myönteisenä sitä, että Attendon toimintayksikössä on pyritty ottamaan käyttöön sellaisia tapaamisen muotoja, joiden avulla tapaamisia on voitu järjestää turvallisesti. Korostan kuitenkin, että tapaamisiin liittyvät järjestelyt on toteutettava voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia kunnioittaen.

Olen aiemmin asiassa EOAK/3513/2020 korostanut, 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, että johdon on aina huolehdittava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja ettei ohjeiden perusteella toimita vastoin sitä, mitä laissa on säädetty.

Menettelyn virheellisyys

Totean, että Attendon toimintayksikössä on toimittu virheellisesti, kun läheisille on asetettu vanhustenhuollon asumispalvelun yksiköissä yleinen vierailukieltö tartuntatautilain 17 §:n perusteella.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että toimijoiden oli erityisesti yleisen valtakunnallisen ohjeistuksen perusteella vaikea ymmärtää, ettei menettely perustunut lakiin. Selvityksen perusteella on pyritty noudattamaan valtakunnallisia ja alueellisia ohjeita. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen (Sosiaali- ja terveysministeriön 15.5.2020 ohje kunnille ja palveluntuottajille – Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä) perusteella saattoi saada käsityksen, että tiukan vierailukiellon asettaminen perustui tartuntatautilakiin.

Vaikka toiminnan moitittavuutta vähentää se, että valtakunnalliset ohjeet olivat epäselvät, valittu toimintamalli on ollut virheellinen. Perusoikeuksia ei saa rajoittaa ikään kuin varmuuden vuoksi siksi aikaa kunnes selvitetään, mihin rajoitus mahdollisesti perustuu.

Olen tässä päätöksessäni arvioinut ohjeiden lainmukaisuutta vain siltä osin kuin ne liittyvät kantelussa esiin tuotuihin epäkohtiin. Totean kuitenkin yleisellä tasolla, että myös alueellisen ohjeistuksen on oltava riittävän selkeää ja noudatettava kaikilta osin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

4.2. Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelija viittaa kirjoituksessaan myös ulkopuolisen viriketoiminnan lopettamiseen ja kampaajakäynteihin, joita on rajoitettu koronavirusepidemian aikana. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että mainittuja palveluja koskevat rajoitukset ovat olleet niin lyhytkestoisia, ettei tältä osin asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

5 TOIMENPITEET

- 1) Katson Attendon toimintayksikön menetelleen virheellisesti siinä, että se on asettanut yksikössään vierailukiellon voimaan tartuntalain 17 §:n nojalla.
- 2) Katson, että Attendon toimintayksikössä on menetelty virheellisesti asettamalla vierailuja koskevia rajoituksia sen sijaan, että asukkaita ja omaisia olisi ohjeistettu tai heidän kanssaan olisi sovittu menettelytavoista, joilla toteuttaa vierailuja aiheuttamatta tartuntavaaraa.
- 3) Katson, että lainvastainen päätös ja menettely on aiheutunut virheellisistä valtakunnallisista ja alueellisista ohjeista, joiden vuoksi yksikön johto ei ole saadun selvityksen perusteella ymmärtänyt, ettei tiukkojen vierailuihin liittyvien rajoitusten asettaminen ole perustunut voimassa olevaan lakiin.

Saatan edellä esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Attendon toimintayksikön tietoon.

Samalla kiinnitän huomiota siihen, että myös ohjeistuksen on oltava riittävän selkeää ja noudatettava kaikilta osin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle.

LIITE

KESKEISET OIKEUSOHJEET

Perusoikeudet

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

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

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

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

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

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26.27/2016) 14 artiklan 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden

yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sen mukaan sopimuspuolten tulee turvata, etteivät vammaiset henkilöt joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollinen vapaudenriisto tulee tapahtua lainmukaisesti. Vammaisuus ei itsessään missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon. Vammaisyleissopimuksen piiriin voidaan katsoa kuuluvan muun muassa muistisairaat henkilöt.

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

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

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

Perustuslain 21 § mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. YK vammaisopimuksen 13 artiklan mukaan sopimuspuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa, muun muassa järjestämällä menettelyllisiä ja ikään perustuvia mukautuksia, helpottaakseen heidän tehokasta suoraan ja välillistä osallistumistaan, myös todistajina, kaikkiin oikeudellisiin menettelyihin, tutkintavaihe ja muut valmisteluvaiheet mukaan lukien.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8.2 §:n mukaan myös ohje tai käsky syrjiä on syrjintää. Hallituksen esityksen mukaan ohje tai käsky voi olla esimerkiksi syrjintään liittyvä tai syrjinnän aikaansaamiseksi annettu

opastus, toimintaohje tai velvoite. Edellytyksenä kuitenkin on, että ohjeen tai käskyn antajalla on toimivalta tai asema antaa ohjeen tai käskyn saajaa velvoittavia määräyksiä. Tällaista toimivaltaa tai asemaa vailla olevan henkilön toiselle antama kehoitus ei ole säännöksessä tarkoitettu syrjintäohje tai -käsky (HE 19/2014 vp, s. 69).

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitattaisiin sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta (HE 19/2104 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Hallituksen esitystä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 31/2014 vp) mukaan erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan perustuslakivaliokunnan aiemman, nimenomaisesti yhdenvertaisuussäätelyä koskevan lausunnon mukaan "riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta" (ks. PeVL 10/2003 vp).

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

Valmiuslaki

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

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

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

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

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

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

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

Tartuntatautilaki

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

Jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin

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

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

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

Karanteeni ja eristäminen on lain 68 §:n mukaan toteutettava siten, että henkilön oikeuksia ei tarpeettomasti rajoiteta. Henkilöllä on oikeus pitää yhteyttä toimintayksikön ulkopuolelle tavalla, joka ei aiheuta tartuntavaaraa muihin. Lain 69 §:n mukaan karanteenin ja eristämisen aikana potilaan oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tämä edellyttää henkilölle tehdyn karanteeni- tai eristämispäätöksen olemassa oloa ja nimenomaista mainintaa tästä päätöksessä.

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

Tartuntatautilain 17 §:n mukaan terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimet on sovittava yhteen terveydenhuoltolain 8 §:ssä

säädettyjen potilasturvallisuutta edistävien toimien kanssa. Toimintayksikön johtajan on seurattava tartuntatautien ja lääkkeille erittäin vastustuskykyisten mikrobien esiintymistä ja huolehdittava tartunnan torjunnasta. Toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta sekä mikrobilääkkeiden asianmukaisesta käytöstä. Toimintayksikön johtajan on käytettävä apunaan tartuntatautien torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja sovitettava toimintansa yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa.

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

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

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

Vanhuspalvelulaki

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 14 §:n 2 momentin mukaan pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveystalvvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua

mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.

Sosiaalihuollon asiakaslaki

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

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