

25.2.2021

EOAK/4692/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila

VANHUSTEN RAJOITUKSET PALVELUTALOSSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Varkauden kaupungin palveluasumisyksikkö A:n menettelyä omaisten tapaamisten järjestämisessä ja asukkaiden liikkumisvapauden rajoittamisessa. Kantelun mukaan omaiset ovat 22.6.2020 alkaen päässeet vierailemaan asukkaan luona ja ulkoiluttamaan asukasta. Ulkoilu on sallittu vain yksikön piha-alueella ja poistuminen piha-alueelta esimerkiksi omaisen autolla on kielletty 2 vuorokauden karanteenin uhalla. Kantelijan mukaan menettely rajoittaa perusteettomasti asukkaan liikkumisvapautta.

Kantelijan äidin luona on käynyt ennen koronapandemiaa yksityinen fysioterapeutti kerran viikossa, ja sen lisäksi omaiset ovat jumpanneet äitiä ohjeiden mukaisesti noin 3 kertaa viikossa. Kantelun mukaan koronapandemian vuoksi tämä toiminta on kielletty, eikä yksikkö ole järjestänyt korvaavaa toimintaa tilalle. Tämän johdosta kantelijan äidin fyysinen kunto ja raajojen liikeradat ovat heikentyneet. Yksikkö ei myöskään järjestä ulkoilutusta asukkaille, ulkoilemaan pääsee vain omaisen kanssa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Varkauden kaupungilta. Lausunossa pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, mihin ohjeistuksiin ja lainsäädäntöön toiminta on perustunut.

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

Varkauden kaupungin antaman selvityksen lisäksi käytettävissäni ovat olleet seuraavat asiakirjat:

- Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden 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 Varkauden kaupungin lausunto ja selvitys

Varkauden kaupunki kuvaa toimintaansa ja sen taustalla olevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta seuraavasti.

Suomen hallitus määräsi vierailukiellon hoivayksiköihin 16.3.2020. Kyseisen määräyksen jälkeen läheisten yhteydenpitoa asukkaaseen ylläpidettiin videopuheluiden avulla. 4.5.2020 alkaen asukas ja läheiset ovat saaneet tavata ulkotiloissa tai erikseen tapaamisiin järjestetyssä tilassa.

STM laati 20.3.2020 ohjeen, jossa kuntia kehoitettiin ohjeistamaan alueensa omat sekä yksityiset ympärivuorokautisen hoidon ja palvelujen yksiköt tarvittaviin tartuntatautien torjuntatoimenpiteisiin yksiköissä tartuntatautilain 17 §:n perusteella. Erityisenä torjuntatoimenpiteenä kuntia kehoitettiin ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksikköjen johtajat asettamaan yksiköihin vierailukiellon.

Varkauden kaupungin sosiaali- ja terveystyöpalvelut on ohjeistanut kaikkia omia yksiköitä ja alueen yksityisiä palveluntuottajia ohjeistuksilla, jotka ovat linjassa STM:n ja THL:n ohjeistusten kanssa. Kun vierailukiellot yksiköissä on poistuneet, Varkauden kaupungin ohje on ollut, että tapaamiset ja ulkoilu on mahdollistettava asukkaille ja heidän läheisilleen turvallisesti. Vierailusta on pitänyt sopia etukäteen. Ulkopuoliset kuntouttavaa työtä tekevät henkilöt ovat päässeet yksiköihin 4.5.2020 alkaen.

Varkauden kaupungin ohje läheisten tapaamisiin ja toimintakyvyn tukemiseen päivitettiin 16.5.2020. Ohje oli kantelun tekohetkellä voimassa ja linjassa STM:n ja THL:n ohjeistuksen kanssa.

Sijaisten rekrytointi henkilökunnan vuosilomien ajaksi on ollut haasteellista. Kesä-heinäkuussa yksilöihin palkattiin koululaisia, joiden työpanos kohdennettiin asukkaiden aktivoimiseen ja ulkoilussa avustamiseen. Henkilöstövaje tai kesäloma-aika ei ole vaikuttanut järjestelyihin koronaepidemian aikana.

Koronaepidemian aikaisista järjestelyistä on tiedotettu asukkaille hoitotilanteissa päivittäin. Omahoitaja tai sairaanhoitaja ovat hoitaneet tiedotuksen asukkaan läheisille tekstiviestillä tai puhelimitse. Ulko-ovissa on tiedotteet asiasta yhteystietoineen. Koronaepidemian aikaisista järjestelyistä on tiedotettu myös Varkauden kaupungin verkkosivuilla ja paikallisessa lehdessä.

Koronaepidemian puhkeamisen jälkeen kaupungin kotiin annettavien palvelujen ja sairaalahoidon esimiehille on järjestetty säännölliset Teams-kokoukset, joissa on käyty läpi yksiköiden tilannetta, kerrattu ohjeita ja tehty niihin tarvittavia täydennyksiä, kartoitettu valtakunnallista tilannetta sekä käyty läpi henkilöstö- ja suojaruustetilanne ja mahdolliset koronan tuomat uhkatilanteet.

Varkauden kaupunki kartoitti yksityisten palveluntuottajien tilanteen ohjeiden ja suojaruusteiden osalta. Yksityisiin palveluntuottajiin on oltu yhteydessä säännöllisesti puhelimitse ja kaikkiin yksiköihin tehtiin valvontakäynti ja hygieniahoitajan ohjauskäynti keväällä 2020.

Kantelijan äidin hoidon ja tilanteen johdosta Varkauden kaupunki toteaa seuraavasti.

Kantelijan äidin toimintakykyä ja liikeratoja on ylläpidetty hoitotoimien yhteydessä tehtävillä harjoitteilla. Lisäksi häntä on ohjattu kävelemään apuvälineen tukemana tavallista enemmän omassa kerroksessaan, ja hän on halutessaan päässyt ulkoilemaan parvekkeelle.

3.2 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lausunnossaan, 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 toteutumiselle.

3.3 Oikeudellinen arviointi

3.3.1 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.

3.3.2 Ratkaisuun liittyvä lainsäädäntö

Oikeusohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

3.3.3 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 Terveys- 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. 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 tarkoitettusta ohjeistuksesta. Ohjeen velvoittava sisältö jättää kunnille tai yksittäisille asumispalveluyksiköille vain vähän harkintavaltaa. Ohjeesta ei myöskään ilmene, ettei sitä olisi tarkoitettu velvoittavaksi tartuntatautilain nojalla ja ettei ohjetta olisi tullut sellaisenaan noudattaa.

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

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

Lainalaisuusperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Lakisidonnaisuuden periaate edellyttää, että hallinto-tehtävän hoitamisessa noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Lainalaisuusperiaate on määritelty perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Sitä korostaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin velvoite, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lainalaisuusperiaate on keskeinen oikeusvaltion periaate ja sen tarkoituksena on ollut ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja 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. Eri-tyisesti 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 vieraila yksikössä ja miten tätä oikeutta on sallittua rajoittaa. Toisaalta vierailukielto on merkityksellinen yksikössä asuvan henkilön itsemääräämisoikeuden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuun 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 vierailu 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 vierailu yksikössä, tulee rajoitusten perustua lakiin, ainakin siltä osin kuin ne koskevat läheisiä. Rajoittamalla läheisten henkilöiden vierailuja puututaan merkittäväällä tavalla niin vieraan kuin hoiva-asiakkaan oikeuksiin. Sen vuoksi sekä rajoittamisen edellytyksistä että oikeusturvasta tulee säätää lailla.

3.3.4 Oikeuskäytäntö

Itä-Suomen hallinto-oikeus on tehnyt ympärivuorokautisen hoidon yksikön vierailukieltoa koskevan päätöksen 16.10.2020 (20/1059/1). Päätös on julkaistu 27.10.2020.

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 päivitettyssä toimintaohjeessa tarkoitetuilla tavoilla.

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt vammaispalvelujen asumisyksiköiden vierailukieltoa koskevan päätöksen 7.1.2021 (KHO 2021:1).

Asiassa saadun selvityksen perusteella kunta oli 9.4.2020 tiedottanut verkkosivuillaan ja asumisyksiköissä, että vierailut hoivakoteihin, asumisyksiköihin ja kunnan sairaalaan eivät ole toistaiseksi sallittuja koronavirustartuntojen ehkäisemiseksi. Ohjeistuksesta huolimatta vierailuja oli tapahtunut, mikä oli lisännyt tartuntavaaraa vammaisten asumisyksikön asukkaille, joista osa kuuluu vakavan taudin riskiryhmiin. Tästä johtuen virallisen vierailukiellon asettaminen on ollut kunnan antaman selvityksen mukaan välttämätöntä.

Hallinto-oikeus oli jättänyt päätöksessä tarkoitettussa asumisyksikössä asuvan henkilön ja tämän isän tekemän valituksen tutkimatta sillä perusteella, ettei päätöksellä ollut katsottava asetetun muutoksenhakijoita oikeudellisesti sitovaa vierailukieltoa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että vammaispalvelupäällikön päätöksessä mainitaan vierailukiellon antamista koskevan toimivallan perusteena olevan tartuntatautilain 17 §. Päätöksessä selostetuista sosiaali-

ja terveysministeriön 20.3.2020 ja 1.4.2020 antamista ohjeista ilmenee, että sosiaalihuollon toimintayksiköitä on kehoitettu asettamaan yksiköihin vierailukiello tartuntatautilain 17 §:n nojalla. Vaikka mainitussa lainkohdassa ei ole säädetty vierailukiellosta eikä muustakaan sosiaalihuollon toimintayksikön asukkaiden yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksenteosta, sosiaali- ja terveysministeriön ohje on tukenut sellaista tulkintaa tartuntatautilain 17 §:stä, jonka perusteella toimintayksikön johtaja voisi kieltää vierailut.

Vammaispalvelupäällikön päätöksen nimenomaisena tarkoituksena on ollut asettaa kunnan vammaispalvelujen asumisyksiköihin oikeudellisesti velvoittava vierailukiello. Vierailukiello on tehty asumisyksikössä asuvien ja sen henkilökunnan suojaamiseksi COVID-19 virustartunnalta.

KHO katsoi, että vierailukiello on tosiasiallisesti rajoittanut muutoksenhakijoiden oikeutta yksityis- ja perhe-elämään. Näin ollen kysymys oli sellaisesta muutoksenhakijoiden perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä, jonka lainmukaisuus on tullut voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

KHO totesi, että vierailukiellon antaminen merkitsi pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tartuntatautilain 17 §:ssä ei ollut säädetty toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitettiin perusoikeuksia. KHO katsoi, että vammaisten asumisyksikköä koskevaa vierailukielloa ei ollut voitu antaa pykälässä tarkoitettuna hoitoon liittyvien infektioiden torjuntatoimenpiteenä. Näin ollen vammaispalvelupäällikön päätöksellä ei ollut voitu asettaa vierailukielloa. Päätös oli lainvastainen.

KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, otti asian välittömästi tutkitavakseen sekä kumosi ja poisti vammaispalvelupäällikön päätöksen.

KHO viittaa päätöksessään edellä selostettuun 18.6.2020 annettuun ratkaisuun 3232/2020 sekä ratkaisuihin EOAK/3739/2020 (22.10.2020), EOAK/3479/2020 (23.10.2020) ja EOAK/3847/2020 (6.11.2020).

3.3.5 Kannanotto

Pidän myönteisenä sitä, että Varkauden kaupungin palveluasumisyksikkö A:ssa 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.

Olen aiemmin todennut asiassa EOAK/5463/2020, että yksiköissä voidaan antaa tietoa ja mahdollisuuksia tapaamisten toteuttamiseen turvallisesti, mutta henkilökunnalla ei ole oikeutta määrätä asukkaita tai heidän omaisiaan noudattamaan lakiin perustumattomia toimintakäytäntöjä, jotka tosiasiallisesti vaikeuttavat tai vähentävät yhteydenpitoa tai loukkaavat yksityisyyttä. Totean yleisellä tasolla, että kanteluajan kohtana tartuntatautilaissa ei ole ollut voimassa säännöksiä, jotka

oikeuttaisivat palveluasumisyksikön määräämään karanteenin aina sen jälkeen, kun asukas on liikkunut palveluasumisyksikön ulkopuolella.

Olen korostanut asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä tarkoitettua hyvää hoitoa. Riittävän ulkoilun toteuttamisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös niihin asukkaisiin, jotka eivät kykene liikkumaan itsenäisesti, eivätkä pysty selkeästi ilmaisemaan omaa tahtoaan. Totean, että työajankäyttö koko henkilökunnan osalta tulisi olla suunniteltu siten, että riittävän ulkoilun ja viriketoiminnan järjestäminen olisi jatkuvasti mahdollista asukkaiden tarpeiden mukaisesti.

Kantelija viittaa kirjoituksessaan myös yksityisen fysioterapeutin käyntien rajoittamiseen koronavirusepidemian aikana. Saadun selvityksen perusteella henkilökunnalla on ollut se käsitys, että heillä on oikeus ja velvollisuus estää sekä omaisten että fysioterapeutin käynnit tartuntojen ehkäisemiseksi. Asukkaan fyysisestä kunnosta on pyritty huolehtimaan muilla keinoin. Tehty virhe johti kiellon käyttämiseen tilanteessa, jossa käsitykseni mukaan yhdessä keskustellen olisi ollut mahdollista löytää asukkaan elämää ja terveyttä turvaava ratkaisu.

Muiden Varkauden kaupungin selvityksessä esille tulleiden seikkojen osalta viitataan edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esitettyyn.

Olen aiemmin korostanut asiassa EOAK/3513/2020, että toiminnasta vastaavien tahojen on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava myös perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Totean, että toimijoiden on osattava noudattaa käytännössä lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita.

Korostan edelleen, että johdon on aina huolehdittava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja ettei ohjeiden perusteella toimita vastoin sitä, mitä laissa on säädetty.

Kantelijalla on halutessaan mahdollisuus saattaa rajoittamista koskeva asia valituksena hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa mahdollisen valituksen menestymiseen. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei tutki asiaa, joka on mahdollista saattaa vireille tuomioistuimessa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja eikä kumota tuomioistuimen päätöstä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.5 esittämäni käsityksen Palveluasumisyksikkö A:n tietoon.

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

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Var-
kauden kaupungille.

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. Yhdenvertaisuussäännökseen 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.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoitavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) mukaan vapaudenriisto voi tapahtua ainoastaan lain määräämässä järjestyksessä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 27/2016, vammaisyleissopimus) 14 artiklan 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Vammaisyleissopimuksen piiriin kuuluvat muun muassa muistisairaat henkilöt.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

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 eduskunnan 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 pitempiaikaiseen asumiseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Vammaisyleissopimuksen 13 artiklan mukaan sopimuspuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa, muun muassa järjestämällä menettelyllisiä ja ikään perustuvia mukautuksia, helpottaakseen heidän tehokasta suoraa ja välillistä osallistumistaan, myös todistajina, kaikkiin oikeudellisiin menettelyihin, tutkintavaihe ja muut valmisteluvaiheet mukaan lukien.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen

viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksikön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 2 momentin mukaan myös ohje tai käsky syrjiä on syrjintää. Yhdenvertaisuuslain säätämiseen johtaneen 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 esitöiden 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 19/2014 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).

Tartuntatautilaki

Tartuntatautiin perustuvan pandemian aikana perusoikeuksien rajoittaminen voi valmiuslain (1552/2011) lisäksi perustua tartuntatautilakiin (1227/2016).

Jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tartuntatautilain 60 §:n nojalla 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 nojalla 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 sovitettava 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 vaara ei enää ole.

Tartuntatautilain 90 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautilaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla

viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Lain 81 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos päätös ei ole valituskelpoinen. Mainitun momentin 4 kohdan mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos valittajalla ei ole valitusoikeutta.

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 1 momentissa säädetään, että 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.