

26.1.2021

EOAK/5944/2020

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

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

## **VIERAILUJA KOSKEVAT RAJOITUKSET VAMMAISTEN ASUMISPALVELUYKSIKÖSSÄ**

### **1 KANTELU**

Arvostelitte A Oy:n (asumispalveluyksikkö B, kaupunki C) menettelyä vammaisen tyttärenne asumista koskevien vierailu- ja tapaamisrajoitusten toteuttamisessa koronapandemian (COVID-19) aikana.

Kerroitte 22.5.2020 kirjoituksessanne, että tyttäreltänne oli kielletty osallistuminen hänen isänsä syntymäpäiville, jotka oli tarkoitus järjestää asumisyksikön ulkopuolella kesäkuussa 2020.

Kirjoituksessanne 2.9.2020 kerroitte, että asumisyksikön asukkaat oli eristetty yksikköön. Kerroitte, että myöskään henkilökohtaista avustajaa ei ollut päästetty tyttärenne luokse. Pyysitte oikeusasiamiestä puuttumaan vierailuja koskeviin rajoituksiin.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto siirsi sovitusti 6.9.2020 viereille tulleen kantelunne oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, koska kirjoituksenne koski oikeusasiamiehellä jo tutkittavana olevia asioita.

### **2 SELVITYS**

Kantelunne johdosta kaupunki D antoi 10.8.2020 päivätyn lausunnon ja selvityksen, johon oli liitetty A Oy:n 24.7.2020 päivätty selvitys.

Uusien kantelujen johdosta A Oy antoi 12.11.2020 päivätyn selvityksen.

Selvitykset ja lausunnot ovat tämän vastauksen liitteenä.

### **3 VASTAUS**

#### **3.1 Saatu selvitys**

##### Selvitys 10.8.2020

Selvityksen mukaan tyttärenne on muuttanut 6.1.2020 kaupunki C:hen asumisyksikköön, joka tuottaa vaikeavammaisille henkilöille ryhmäkotimuotoista vammaispalvelulain mukaista palveluasumista. Kaupunki D vastaa tyttärenne kotikuntana hänen vammaispalvelujensa järjestämisestä ja valvonnasta. Kaupunki C vastaa yksikön sijaintikuntana yksityisen asumisyksikön valvonnasta.

Selvityksen mukaan kaupunki D:n vammaispalveluihin ei ollut tullut Teiltä suoraa palautetta asumisyksikön korona-aikaisista vierailujen rajoituksista tai käytännöistä.

Selvityksen mukaan kaupunki D:n ohjaus- ja valvontayksikkö tekee tarvittaessa yhteistyötä kaupunki C:n kanssa. Asumisyksikkö on aloittanut toimintansa joulukuussa 2019 ja kyseisen yksikön toimintaa on seurattu tiiviisti alusta alkaen sekä käyty vuoropuhelua kuntien ja yksikön kanssa sopimuksen sisältöön liittyvissä asioissa. Koronaohjeistuksen asumisyksikölle on antanut kaupunki C. Yksikkö seuraa myös maakunnan sairaanhoitopiirin sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) antamaa ohjeistusta sekä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) linjauksia.

Selvityksen mukaan tyttärensä on päässyt osallistumaan isänsä syntymäpäiville halutulla tavalla 13.6.2020. Tässä yhteydessä asumisyksikön päällikkö on kehottanut huomioimaan valtakunnalliset ohjeistukset turvallisen tapaamisen järjestämiseksi. Vierailuista käydään keskustelua tarvittaessa omaisten kanssa, huomioiden asiakkaan sen hetkinen terveydentila.

#### Selvitys 12.11.2020

Selvityksen mukaan asumisyksikön asukkaita ei ole eristetty, eikä omaisten tai henkilökohtaisen avustajan pääsemistä yksikön sisälle ole estetty loppukesästä 2020 kantelijan kuvaamalla tavalla. Palveluntuottajan varautumisryhmän laatimien ja asumisyksiköille annettujen ohjeiden mukaisesti vierailukäytännöissä on noudatettu THL:n antamia suosituksia. Ohjeiden mukaisesti omaiset ovat voineet vierailla asukashuoneessa varotoimet huomioon ottaen tai tavata asukasta yksikön sisällä erillisessä tapaamispaikassa. Ohjeissa ei ole kielletty myöskään henkilökohtaisen avustajan saapumista asukkaan luo. Lausunnossa todetaan, että asumisyksikön johtaja on toiminut annettujen ohjeiden mukaisesti.

Asumisyksikössä ei ole ollut käytössä vierailu- ja tapaamisrajoituksia, jotka olisivat poikenneet viranomaisien antamista ohjeista ja suosituksista. Yksikössä ei ole ollut koronatartuntoja eikä altistumisia. Myöskään karanteeni- tai eristämispäätöksiä ei ole yksikössä jouduttu tekemään. Asumisyksikössä ei ole koronapandemian aikana ollut yhtään saattohoitovaiheista asiakasta, joten näiltä osin erityisjärjestelyjä ei ole tarvittu.

Vierailukäytännöstä on laadittu yleinen kaikkia palveluntuottajan asumisyksiköitä ja niiden asukkaita koskeva toimintaohje, joka on noudatettu THL:n antamia suosituksia. Yksikköön vierailulle tulevia omaisia on pyydetty olemaan etukäteen puhelimitse yhteydessä yksikön henkilökuntaan, jolloin on voitu käydä läpi ohjeet ja varotoimet vierailun aikana ja sen lisäksi on voitu varmistaa, että vierailijalla ei ole infektiota aiheuttavia oireita yksikköön tullessaan.

Selvityksen mukaan palveluntuottajan asumisyksiköissä ei tehdä vierailuja tai kotilomia koskevia päätöksiä asukkaita tai heidän omaisiaan

kuulematta. Varotoimista on tiedotettu palveluntuottajan verkkosivuilla ja vierailuja koskeva huomiokyltti on kiinnitetty jokaisen asumisyksikön ulko-oveen. Siinä neuvotaan ottamaan yhteyttä yksikön henkilökuntaan vierailun turvallisen toteutumisen varmistamiseksi varotoimet huomioiden. Jos yhteydenoton perusteella on ilmeistä, että vierailuun liittyisi suurentunut riski koronavirustartuntaan, on tästä keskusteltu asukkaana ja omaisen kanssa ja käyty tarkkaan läpi varotoimien merkitys ja viranomaisien antamat suositukset, joiden mukaisesti on tarkoitus suojella erityisryhmien asumispalveluiden piiriin kuuluvia asukkaita koronavirukselta. Palveluntuottaja järjesti kesäkuussa 2020 omaisille suunnatun tiedotustapahtuman (DIGI-omaisilta), jossa kerrottiin vierailuja koskevista varotoimista.

### 3.2 Arviointi

Toukokuussa 2020 tekemänne kantelu koski erityisesti sitä, että kertomanne mukaan tyttärenne ei olisi ollut yksikön koronarajoitusten takia mahdollisuutta osallistua kesäkuussa isänsä syntymäpäiville, jotka siis järjestettiin asumisyksikön ulkopuolella. Saadun selvityksen mukaan tyttärenne on kuitenkin päässyt osallistumaan syntymäpäiville halumallaan tavalla. Saadussa selvityksessä on korostettu, että vierailuista neuvotellaan omaisten kanssa ja otetaan huomioon asukkaana yksilölliset olosuhteet (terveydentila). Tästä syystä katson, ettei kantelukirjoitus edellä poikkeusolojen aikana tapahtuneen osalta edellytä enempiä toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Totean asumisyksikkö B:ssä syksyllä 2020 käytössä olleista ja A Oy:n (palveluntuottaja) toimintaohjeeseen kirjatuista vierailuja koskevista rajoituksista vielä seuraavaa.

Saadun selvityksen mukaan palveluntuottajan asumisyksiköissä on syksyllä 2020 noudatettu 4.9.2020 ja 28.10.2020 päivättyjä palveluntuottajan omia toimintaohjeita koronaviruksen torjunnasta ja varotoimista vierailuja varten. Selvityksen mukaan toimintaohje on noudattanut terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) antamia valtakunnallisia suosituksia. Palveluntuottajan toimintaohjeen mukaan COVID-19-epidemian uudelleen aktivoitua vierailuja koskeviin yhteydenottoihin pitää aina sisältyä riskien kartoitus. Toimintaohjeessa on ohjeistettu muun muassa vierailujen toteuttamisen paikasta ja edellytyksistä (ulkona, asukkaana huoneessa tai erillisessä vierailutilassa), vierailijoiden määrästä sekä turvaväleistä ja kasvomaskin käytöstä.

Apulaisoikeusasiamies on antamissaan muun muassa vanhusten oikeuksia koskevissa ratkaisuissa (18.6.2020 EOAK/3232/2020, 22.10.2020 EOAK/3739/2020, 23.10.2020 EOAK/3479/2020 ja 6.11.2020 EOAK/3847/2020) katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusolojen aikana (keväällä 2020) antama ohjeistus on ollut virheellistä ja johtanut siihen, että vierailut terveyden- ja sosiaalihuollon asumisyksiköihin on kielletty tai niitä on rajoitettu lainvastaisesti. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut löytyvät oikeusasiamiehen verkkosivuilta: [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Sittemmin poikkeusolojen päätyttyä 16.6.2020 STM:n ja THL:n ohjeita ja suosituksia on päivitetty pandemiatilanteen kehittyessä.

Kantelukirjoitus ei antanut minulle syytä ryhtyä – tässä koronapandemian alati muuttuvassa tilanteessa – yleisesti arvioimaan STM:n ja THL:n sekä mahdollisesti muiden viranomaisten vierailurajoituksia koskevien ja edellä mainitusta syytä muuttuvien ohjeistusten ja suositusten lainmukaisuutta.

Totean vielä, että viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on otettu kantaa sosiaalihuollon asumisyksikköjen – viranomaisen tai yksiköiden antamiin päätöksiin ja toimintaohjeisiin perustuvien – vierailuja koskevien rajoituskäytäntöjen tutkimisedellytyksiin hallintotuomioistuimissa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 7.1.2021 (KHO 2021:1) arvioinut valituksen tutkimisedellytyksiä asiassa, joka koski vammaispalvelujen asumisyksiköitä koskevan vierailukiellon asettamista kaupungin vammaispalvelupäällikön päätöksellä. KHO katsoi, että vierailukielto 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.

Asiaratkaisun osalta 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 vierailukieltoa ei ollut voitu antaa pykälässä tarkoitettuna hoitoon liittyvien infektioiden torjuntatoimenpiteenä. Näin ollen vammaispalvelupäällikön päätöksellä ei ollut voitu asettaa vierailukieltoa. Päätös oli lainvastainen.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden 16.10.2020 antamassa ratkaisussa 20/1059/1 oli kysymys tilanteesta, jossa omaisten vierailuja oli eri tavoin rajoitettu asumispalveluita koskevalla toimintaohjeella. Hallinto-oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan ja perustuslain 21 §:ään ja katsoi, että koska valittajalla ei ollut käytettävissään muuta tehokasta oikeussuojakeinoa eikä muuta keinoa saada oikeussuojapyyntöään tuomioistuimessa tutkittavaksi, hallinto-oikeus, joka oikeusjärjestyksen mukaan on yleensä toimivaltainen tutkimaan hallintovalituksia päätöksistä, joilla yhteydenpitoa rajoitetaan muun lainsäädännön nojalla, tutkii valittajan vaatimuksen koskien tapaamisoikeuden rajoittamista toimintaohjeella kaupungin asumispalveluyksikössä.

Asiaratkaisun osalta Itä-Suomen 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 asukkaan ja hänen äitinsä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan.

Hallinto-oikeus valituksen hyväksyen vahvasti, että kaupungin kotihoidon päälliköllä ja geriatrian asiantuntijalääkärillä ei ollut oikeutta rajoittaa asukkaan ja hänen äitinsä tapaamisia toimintaohjeessa tarkoitetuilla tavoilla.

Edellä todetun valossa totean lopuksi seuraavan.

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 ja humanitaarisissa hätätiloissa.

Vammaispalvelujen ryhmäasumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asukkaan terveys ja turvallisuus. Tästä huolimatta poikkeuksellisissakaan olosuhteissa (COVID-19) asukkaiden liikkumista, yhteydenpitoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia ei voida rajoittaa ilman laissa säädetty perustetta tai muutoin ylimitoitusti.

Saamani selvityksen mukaan kantelussa mainittuun asumisyksikköön ei ollut asetettu kategorista vierailukieltoa loppukesästä 2020. Selvityksessä on kuvattu, miten asukkaita ja omaisia on ohjeistettu ja heidän kanssaan on neuvoteltu toimintaohjeen mukaista menettelytavoista, joilla voidaan toteuttaa vierailuja yksilöllisesti ja turvallisesti aiheuttamatta tartuntavaaraa.

Totean, että vammaispalvelujen asumispalveluyksiköissä joudutaan vallitsevan pandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa yksilöllisesti ja jatkuvasti arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esimerkiksi vierailut ja asukkaan oikeus yhteydenpitoon ovat lainmukaisesti toteutettavissa.

Vastuu yksittäistä tilannetta ja asukasta koskevasta arvioinnista ja ratkaisun tekemisestä on asumisyksikön johdolla tai muulla toimivaltaisella viranhaltijalla tai työntekijällä. Toiminnasta vastaavan tahon on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Korostan yleisesti, että toiminnasta vastuussa olevan johdon on aina huolehdittava ja varmistuttava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja että ohjeiden perusteella henkilökunta voi ja osaa toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Ottaen huomioon edellä korkeimman hallinto-oikeuden ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisuissa todettu, Teillä on halutessanne mahdollisuus saattaa asumisyksikön vierailurajoituksia koskeva asia (päätos tai toimintaohje) valituksena hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei tutki asiaa, joka on mahdollista saattaa vireille tuomioistuimessa. Oikeusasiamies ei voi myöskään ottaa kantaa mahdollisen valituksen menestymiseen.

Kaiken edellä todetun valossa asia ei anna minulle tässä yhteydessä

aihetta muuhun kuin, että lähetän tässä ratkaisussa esitetyt näkökohdat tiedoksi A Oy:lle ja kaupunki D:n sosiaali- ja terveystoimelle.

Tästä vastauksesta lähetetään jäljennös tiedoksi myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle.