

31.1.2017

Dnro 699/4/16

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

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

## **PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN SOSIAALIHUOLLON HOITOA, HOIVAA JA HUOLENPITOA ANTAVISSA TOIMINTAYKSIKÖISSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 15.2.2016 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa kuntayhtymän viranhaltijoiden menettelyä avopuolionsa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa. Kantelija oli tyytymätön aluehallintoviraston 24.1.2014 asiassa antamaan päätökseen. Kantelijan mukaan yhteydenpidon rajoittaminen oli jatkunut edelleen (helmikuussa 2016) tehostetun palveluasumisen yksikössä.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta kuntayhtymän peruspalvelulautakunnan yksilöjaosto antoi 5.4.2016 päivätyyn lausunnon ja selvityksen.

### **3 RATKAISU**

**3.1**  
Yhteydenpidon rajoittaminen sosiaalihuollon hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa antavissa toimintayksiköissä

**3.1.1**  
Aluehallintoviraston päätös 24.1.2014

Kantelija kanteli 2.7.2013 aluehallintovirastolle kantelijan avopuolison sijoittamisesta palveluasumisyksikköön ja yhteydenpidon rajoittamisesta A:n palvelukodissa.

Aluehallintovirastolle tehdyssä kantelussa arvosteltiin kantelijan avopuolison sijoittamista palvelukotiin kantelijan ollessa sairaalassa ja häneltä kysymättä. Saatujen selvitysten mukaan kantelijan avopuoliso oli ympärivuorokautisen hoivan tarpeessa, joka voitiin turvata ainoastaan sijoittamisella palvelukotiin. Kantelijan avopuolison asumista kantelijan luona oli aiemmin pyritty tukemaan avohuollon toimenpitein, mutta sekin oli osoittautunut riittämättömäksi. Selvitysten mukaan kantelijan oma terveydentila huomioiden kantelijan avopuolison asuminen kantelijan luona ei hänen hoitonsa turvaamiseksi ole mahdollista. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan kantelijan avopuolison sijoittaminen palvelukotiin oli hänen etunsa ja palvelutarpeensa mukaista.

Aluehallintovirastolle tehdyssä kantelussa arvosteltiin myös kantelijan yhteydenpidon rajoittamista kantelijan avopuolison kanssa. Yhteydenpidon rajoittamista perusteltiin sillä, että aiemmat kantelijan lähes päivittäiset yhteydenotot vaikeuttivat kantelijan avopuolison hoitoa. Selvitysten mukaan kantelija oli saanut vaikuttaa yhteydenpitosuunnitelmaan, mutta kantelija kiisti saaneensa vaikuttaa siihen haluamallaan tavalla.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan yhteydenpidolle voidaan sopia sääntöjä, jos se katsotaan tarpeelliseksi kantelijan avopuolison tarvitseman hoidon turvaamiseksi ja on näin hänen etunsa mukaista. Aluehallintoviraston saamista asiakirjoista ei käynyt kuitenkaan ilmi, mikä oli kantelijan avopuolison oma mielipide yhteydenpidon osalta ja miten se oli otettu huomioon. Aluehallintovirasto totesi, että sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan, mikäli se on mahdollista.

Aluehallintovirasto totesi käsityksensä, että kantelijan avopuolison omat toivomukset ja mielipide sekä etu on otettava huomioon kantelijan yhteydenpitoon liittyen, siinä määrin kuin se on mahdollista. Asia ei antanut aluehallintovirastolle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

### 3.1.2

#### Saatu selvitys

Kuntayhtymän selvityksen mukaan kantelijan avopuoliso on jouduttu sijoittamaan tehostettuun palveluasumisyksikköön, jotta hänen hoivansa ja huolenpitonsa pystyttäisiin turvaamaan. Kantelija on useaan kertaan jo vuodesta 2011 alkaen ilmaissut huolensa, että hän ei enää jaksa eikä kykene pitämään huolta kantelijan avopuolisosta.

Kantelijan avopuoliso on 22.8.2012 alkaen ollut edunvalvonnassa ja edunvalvojana toimii - - -. Edunvalvoja vastaa kantelijan avopuolison asumisesta ja taloudesta mihin myös kantelijan avopuoliso on aikoinaan antanut oman suostumuksensa. Selvityksen mukaan kantelijan avopuoliso ei ole enää niin fyysisen kuin psyykkisenkään terveydentilansa johdosta kykenevä huolehtimaan itsestään eikä vastaamaan omista asioistaan. Viranomaisen asiakirjoissa kantelijan avopuolison lähiomaiseksi on määritelty hänen veljensä.

Selvityksen mukaan kantelijan avopuolison asumista yhdessä kantelijan kanssa pyrittiin tukemaan avohuollon toimenpitein kuitenkin siinä onnistumatta. Kantelijan sairastuttua vakavasti ja jouduttua sairaalahoitoon kesällä 2012 ainoaksi vaihtoehdoksi jäi kantelijan avopuolison sijoittaminen A:n palvelukotiin. Joulukuussa 2012 kantelijalle myönnettiin mielenterveyskuntoutujille tarkoitettu kotikuntoutus kotona asumisen tueksi. Selvityksessä todetaan, että huomioiden kantelijan oma terveydentila, kantelijan avopuolison asuminen yhdessä hänen kanssaan on täysin poissuljettu vaihtoehto. Selvityksen mukaan kantelijan avopuoliso tarvitsee tällä hetkellä ympärivuorokautista valvontaa, jonka toteuttamiseksi kantelijan voimavarat eivät riittäisi.

Kantelija ei ole hyväksynyt kantelijan avopuolison muuttoa A:n palvelukotiin. Hän pyrki lähes päivittäisillä yhteydenpidoillaan vaikuttamaan siihen, että kantelijan avopuoliso menisi naimisiin hänen kanssaan ja muuttaisi takaisin asumaan yhdessä hänen kanssaan. Selvityksen mukaan kantelijan puhelut vaikeuttivat kantelijan avopuolison hoitoa A:n palvelukodissa ja ainoaksi vaihtoehdoksi jäi kantelijan yhteydenottojen suunnitelmallinen toteuttaminen (sopiminen puhelu- ja vierailuajoista).

B:n palvelukodilla 4.6.2013 pidetyssä verkostopalaverissa laadittiin suunnitelma, jonka puitteissa kantelija pitää yhteyttä avopuolisoonsa. Verkostopalaverissa olivat mukana kantelija ja hänen kotikuntoutuksestaan vastaavat B:n palvelukodin työntekijät sekä kantelijan avopuolison hoidosta vastaava ohjaaja palvelukodilta ja kantelijan avopuolison asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

Selvityksen mukaan kantelijan avopuoliso muutti 3.2.2015 A:n palvelukodista tehostetun palveluasumisen yksikköön toiselle paikkakunnalle. Selvityksessä todetaan, että tehostetun palveluasumisen yksikössä kantelija ja kantelijan avopuoliso ovat voineet pitää yhteyttä väljemmin. Tapaamisia ja puheluita ei ole rajoitettu. Kotilomina on etukäteen sovitut päivälomat. Yöloimia ei ole sovittu, koska kantelijan avopuolison hoivaa ja huolenpitoa ei voida niissä turvata.

Selvityksen mukaan kantelijan avopuolison muutto asumaan yhdessä kantelijan kanssa ei ole toteutettavissa oleva vaihtoehto, kun otetaan huomioon kantelijan ja kantelijan avopuolison terveydentila.

### 3.1.3

#### Kannanotto

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole syytä arvioida Aluehallintoviraston menettelyä asiassa. Aluehallintovirasto on päätöksellään 24.1.2014 ratkaissut asian harkintavaltansa rajoissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomaisen on käyttänyt harkintavaltansa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin, eikä muuttaa tai kumota viranomaisten ratkaisuja.

Olen kuitenkin pyytänyt kuntayhtymältä. Saamani selvityksen mukaan kantelijan avopuoliso muutti 3.2.2015 A:n palvelukodista toisella paikkakunnalla sijaitsevaan vanhusten tehostetun palveluasumisen yksikköön. Selvityksessä todetaan, että tehostetun palveluasumisen yksikössä kantelija ja kantelijan avopuoliso ovat voineet pitää yhteyttä väljemmin. Selvityksen mukaan tapaamisia ja puheluita ei ole täällä rajoitettu. Selvityksessä todetaan, että kantelijan avopuolison yön yli kestävät kotilomat ja asuminen yhdessä kantelijan kanssa eivät tule kysymykseen, koska näissä tilanteissa kantelijan avopuolison ympärivuorokautista huolenpitoa ja valvontaa ei voida turvata.

Saatu selvitys ja kantelukirjoituksessa esitetty ovat osin ristiriidassa sen osalta, missä määrin kantelijan ja kantelijan avopuolison yhteydenpitoa on rajoitettu tehostetun palveluasumisen yksikössä. Minulla ei ole käytettävissäni olevin keinoin mahdollisuutta saada muuta sellaista luotettavaa selvitystä kantelijan ja kantelijan avopuolison yhteydenpidosta, jonka perusteella voisin arvioida asiaa. Saamani selvityksen perusteella totean kuitenkin perusoikeuksien rajoittamisesta sosiaalihuollon hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa antavissa toimintayksiköissä seuraavaa.

Sosiaalihuollossa on tilanteita, joissa sosiaalihuollon asiakkaan tai muun henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaaminen tai muu painava yhteiskunnallinen tarve (muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaaminen) edellyttää sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden tai muiden perusoikeuksien rajoittamista. Sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksien rajoittamista koskeva lainsäädäntö on kuitenkin monilta osin puutteellista eikä vastaa perustuslain tai kansainvälisten sopimusten vaatimuksia.

Kehitysvammalaisissa, lastensuojelulaisissa, mielenterveyslaissa ja päihdehuoltolaisissa on säädetty perusoikeuksien rajoittamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Mielenterveyslaissa ja lastensuojelulaisissa on erikseen säännelty yhteydenpidon rajoittamisen edellytyksistä ja menettelytavoista.

Itsemääräämisoikeus kuuluu perusoikeusjärjestelmäämme osana oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee perustua lakiin. Henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö perustuu lakiin ja täyttää vaatimukset sen välttämättömyydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Oikeusasiamies on laillisuusvalvontaratkaisuisissaan korostanut, että henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö perustuu lakiin. Lisäksi rajoituksen tulee olla välttämätön sekä suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukainen ollakseen sallittu. Rajoitusten käytössä on keskeistä rajoitustoimenpiteiden rajattu käyttöaika.

Suomessa ei ole rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevaa lainsäädäntöä, joka vahvistaisi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta. Tämä merkitsee, että sosiaalihuollon hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa antavissa toimintayksiköissä rajoitusten käyttäminen ei siis ole sallittua.

Käytännössä joskus joidenkin sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta tai muita perusoikeuksia kuitenkin rajoitetaan ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta ja lainsäädännön tukea. Tiedossani on, että sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksien rajoittamista koskevat käytännöt vaihtelevat toimintayksiköittäin. Rajoittavan toimenpiteen ei edes aina mielletä tarkoittavan puuttumista perusoikeuksiin. Omaksuttu hoivakulttuuri vaikuttaa siihen, miten potilaiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön suhtaudutaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on aloittanut syksyllä 2016 itsemääräämisoikeuslainsäädännön jatkovalmistelun. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoittamista koskeva lakiesitys annettiin eduskunnalle viime hallituskaudella, mutta sitä ei ehditty käsitellä loppuun ennen vaalikauden päättymistä. Uudistuksessa olisi tarkoitus ratkaista myös ongelma, joka liittyy sosiaalihuollossa, esimerkiksi muistisairaiden ja aikuisiällä älyllisesti vammautuneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen.

Oikeusasiamies on eri yhteyksissä pitänyt erittäin tärkeänä sitä, että tämä kokonaisuudistus saatetaan viivytyksettä loppuun. Kokonaisuudistus on välttämätön yksilön perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Silloin, kun perusoikeuden rajoittamisen edellytyksistä ja noudatettavasta menettelystä ei ole säädetty muualla lainsäädännössä, voi perusoikeuksien rajoittaminen tulla yksittäistapauksissa kyseeseen ainoastaan rikoslain 4 luvun 4 ja 5 §:ssä säädettyinä hätävarjeluna tai pakkotilassa sallittuna tekona.

Sosiaalihuollon ja hoidon toteuttaminen on tehtävä lähtökohtaisesti aina yhteisymmärryksessä asiakkaan tai potilaan kanssa. Asiakkaan tai potilaan tahdon selvittäminen on tehtävä siten kuin sosiaalihuollon asiakaslaissa ja potilaslaissa on säädetty. Jos henkilö ei kykene osallistumaan palvelujensa suunnitteluun tai ymmärtämään vaihtoehtoja taikka päättämään

hoidostaan, hänen tahtonsa ja etunsa selvittämiseksi tulevat sovellettaviksi asiakaslain 9 §:n ja potilaslain 6 §:n säännökset henkilön mielipiteen selvittämisestä laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen henkilön avulla.

Mikäli henkilön itsemääräämisoikeuteen tai muihin oikeuksiin tai vapauksiin joudutaan kohdistamaan rajoituksia, on aina varmistettava siitä, ettei muita vähemmän rajoittavia keinoja ole käytettävissä. Rajoittaa ei saa enempää eikä pidempää aikaa kuin on välttämätöntä. Lisäksi rajoitteiden käytölle tulee olla sellaiset menettelytavat, joiden avulla varmistetaan, ettei rajoituksia käytetä pidempään tai oikeuksia rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä rajoituksen tavoitteiden päämäärien toteuttamiseksi sekä tämän päämäärän hyväksyttävyyden varmistamiseksi.

Totean, että henkilön perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava myös siitä, että sosiaalihuollon asiakkaalla johon perusoikeuksien rajoituksia kohdistetaan, on käytössään riittävät oikeusturvakeinot. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kysymys rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuudesta kuuluu viime kädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi.

Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on antanut vuosikirjaratkaisun 9.9.2013 (KHO 2013:142), joka koski kehitysvammaisen henkilön yhteydenpidon rajoittamista ja kehitysvammalain säännösten puutteellisuutta rajoitustoimenpiteisiin liittyvien oikeusturvakeinojen osalta. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että koska henkilöllä ei ollut käytettävissään muuta tehokasta oikeussuojakeinoja eikä muuta keinoa saada oikeussuojapyyntöään tuomioistuimen tutkittavaksi, hallinto-oikeuden, joka oikeusjärjestyksen mukaan oli yleensä toimivaltainen tutkimaan hallintovalituksia päätöksistä, joilla yhteydenpitoa rajoitetaan muun lainsäädännön nojalla, ei olisi tullut jättää henkilön vaatimuksia tutkimatta.

4

## TOIMENPITEET

Lähetän jäljennöksen tästä ratkaisustani kuntayhtymän peruspalvelulautakunnalle. Asia ei antanut minulle aiheita muuhun.

Lähetän jäljennöksen tästä ratkaisustani sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi ja huomioon otettavaksi itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa.

Lähetän tästä ratkaisustani jäljennöksen tiedoksi myös aluehallintovirastolle.