

**EDUSKUNNAN APULAIKESASIAMIEHEN PÄÄTÖS KOSKIEN VANHUSTEN TAPAAMISTEN JA LIIKKUMISEN TOTEUTTAMINEN HOIVAYKSIKÖISSÄ KORONAPANDEMIAN AIKANA**

Soteltk 17.03.2021 § 18

**Sosiaali- ja terveysjohtaja Merja Honkanen (puhelin 044 497 0100):**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on tullut useita kanteluja ja yhteydenottoja liittyen asumis- ja laitospalveluissa hoidossa olevien vanhusten omaistapaamisten ja vierailujen rajoittamiseen yksiköissä ja siihen liittyvään viestintään koronaepidemian aikana. Lisäksi kanteluissa tuodaan esille tilanteita, joissa ympärivuorokautisten vanhustenhuollon yksiköiden asukkaita ei ole päästetty asioille tai vierailulle yksikön alueen ulkopuolelle. Kanteluja on tullut sekä poikkeusolojen aikana että poikkeusolojen päättymisen jälkeen.

Edellä esitetyn johdosta apulaisoikeusasiamies päätti selvittää omana aloitteenaan samanaikaisesti usean eri kunnan ja palveluntuottajan menettelyä palveluasumisyksiköiden asukkaiden omaistapaamisissa ja liikkumisessa yksikön ulkopuolella. Selvityksen kohteena oli kunta, kuntayhtymiä ja palveluntarjoajia, joiden toiminnasta oli tehty kanteluja oikeusasiamiehelle vielä poikkeusolojen päättymisen jälkeen. Asian tutkimiseksi pyydettiin selvitys seuraavilta tahoilta:

- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote
- Hämeenlinnan kaupunki, Sosiaali- ja terveyspalvelujen toimiala
- Keravan kaupunki, Sosiaali- ja terveyspalvelut
- Kuntayhtymä Kaksineuvoinen
- Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä
- Muhoksen kunta, Sosiaali- ja terveyspalvelut
- Oulunkaaren kuntayhtymä
- Esperi Care Oy
- Mehiläinen Hoivapalvelut Oy

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut päätöksen EOAK/5463/2020 ja siihen liittyvät havainnot ja johtopäätökset tiedoksi niille tahoille, joita selvityspyynnö koski. Samalla apulaisoikeusasiamies pyytää, että kunnat ja toimintayksiköt huolehtivat toiminnan lainmukaisuudesta siten, että työntekijät voivat noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä asukkaiden tai heidän läheistensä perusoikeuksia, erityisesti perhe-elämän suojaa ja itsemääräämisoikeutta loukata. Apulaisoikeusasiamies pyytää edelleen kuntia ja palveluntuottajia ilmoittamaan 31.3.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä ovat johtaneet. Samalla hän kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen huomiota siihen, mitä havainnot ja johtopäätökset kohdassa on todettu ohjeistuksen ja lainsäädännön osalta. Siltä osin kuin toimenpiteisiin on jo ryhdytty ei asia anna aihetta muuhun.

**Annettujen ohjeiden virheellisyys** Saadun selvityksen mukaan useissa kunnissa

on annettu ohjeistusta, jota on edellytetty noudatettavan ehdottomasti. Tämä on joko todettu nimenomaisesti tai se käy ilmi annetusta selvityksestä siten, että puhutaan luvista, joita voidaan myöntää harkinnanvaraisesti tai esimerkiksi kotilomien tai asukkaan huoneessa käyntien sallimisesta tietyin edellytyksin. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että ohjeiden ja suositusten sijaan kyse on ollut määräyksistä, joita ei ole voinut olla noudattamatta. Tällaiset määräykset ovat lainvastaisia.

Apulaisoikeusasiamies on useassa ratkaisussa korostanut, että tapaamisiin liittyvät järjestelyt on toteutettava voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää, että laissa on säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti oikeudesta rajoitustoimen käyttämiseen. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että tartuntatautilaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi tehostetun palveluasumisen yksikössä rajaamaan ennaltaehkäisevästi tartunnan estämiseksi esimerkiksi kaikkien asukkaiden tapaamisten kestoja, kieltämään tapaamiset asukkaan omissa huoneissa taikka edellyttämään henkilökunnan läsnäoloa tapaamisissa.

Apulaisoikeusasiamies pitää sinänsä ymmärrettävänä, että tilanteissa, joissa paikkakunnalla on esiintynyt paljon tartuntoja, on koettu välttämättömäksi pyrkiä estämään tilanteet, jotka vaarantavat muiden asukkaiden sekä työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta.

Apulaisoikeusasiamies ymmärtää myös haasteet, jotka johtuvat siitä, että osa yksiköissä vierailleista henkilöistä ei ole noudattanut annettuja suojausohjeita. Kasallisesti annettuja ohjeita tai karanteenisuosituksia ulkomailta palattuaan. Tämä on koettu asettavan toimintayksiköiden muut asukkaat sekä työntekijät alttiiksi covid-19 tartunnalle.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että ohjeistuksessa on sekä suositusluontoisia kehotuksia tietämyksen käyttäytymiseen, jotta infektion tarttumiselta voitaisiin välttyä (esim. käsien peseminen, maskin käyttö), että ehdottomassa muodossa olevia määräyksiä, joilla ei hänen ymmärryksensä mukaan ole vastaavaa merkitystä viruksen leviämisen ehkäisemisessä (esim. jäykästi sovitut tapaamisajat ohjeistuksen antamiseksi, vaikka henkilö olisi vierailut jo useasti ja tietäisi miten toimia). Apulaisoikeusasiamies ymmärtää toisaalta, että yksityiskohdaisen ja tarkkarajaisen lainsäädännön puuttuessa kunnissa ja yksiköissä on ollut suuria vaikeuksia arvioida toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä sitä, turvaisivatko vaihtoehdot toimintatavat riittävästi yksikön asukkaita ja työntekijöitä koronavirusinfektiolta.

**Lainsäädännön ja valtakunnallisen ohjeistuksen puutteet** Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että yksikään selvitykseen vastanneista tahoista ei vastauksessaan ilmoita, mihin lainsäädännökseen tietty ohjeistus tai toimenpide on perustunut. Osa vastaajista ilmoittaa ohjeet, joiden antamiseen heidän ohjeittensa antaminen perustuu sekä mainitsee esimerkinomaisesti muutaman lain, joihin ohjeistus perustuu.

Oulunkaaren mukaan koronapandemiaan liittyvät toimintaohjeet ovat perustuneet

THL:n, STM:n Pohjois-Pohjanmaan ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirien infektioyksiköiden antamiin ohjeisiin, jotka ovat perustuneet vallitsevaan lainsäädäntöön. Oulunkaaren vastaus osoittaa apulaisoikeusasiamiehen mielestä, että ohjeita annettaessa on luotettu siihen, että valtakunnallinen ohjeistus perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Mehiläinen Hoivapalvelut Oy toteaa tämän lähtökohdan seuraavasti: "Kaikki ohjeistukset, joita olemme käyttäneet ovat perustuneet joko STM:n tai valvovien viranomaisten (AVI ja VALVIRA) antamiin ohjeistuksiin ja sitä kautta kuntakohtaisiin ohjeisiin. Erillistä tiettyyn lainsäädäntöön perustuvaa ohjeistusta emme ole toiminnassamme tehneet, vaan olemme luottaneet edellä mainittujen tahojen selvittäneen lainsäädännölliset asiat ohjeistuksia antaessaan."

Apulaisoikeusasiamies on aiemmin korostanut, että toiminnasta vastaavien tahojen on tunnettava omaa alansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava myös perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Toimijoiden on osattava noudattaa käytännössä lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita. Apulaisoikeusasiamies korostaa edelleen, että johdon on aina huolehdittava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja ettei ohjeiden perusteella toimita vastoin voimassa olevia oikeusnormeja. Erityisen huolestuttavana apulaisoikeusasiamies pitää sitä, etteivät ohjeita antaneet tahot sen paremmin kuin ohjeita noudattava henkilökunta ole tunnistanee tilanteita, joissa he selkeästi rajoittavat asukkaan ja hänen läheisensä perusoikeuksia, erityisesti itsemääräämisoikeutta.

Toisaalta kunnissa ja yksittäisissä hoivayksiköissä on voitava luottaa siihen, että valtakunnallinen ohjeistus on lainmukaista. 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 myös 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 lakiin perustumattomalta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puututaan yksilön oikeusasemaan.

Ohjeistuksen on oltava myös riittävän selkeää, jotta sen perusteella ei voi päätyä yksittäistapauksessa toimimaan vastoin voimassa olevia oikeusnormeja. Tilanteessa, jossa tiedetään, että kunnallisella tasolla tehdään ohjeistuksia valtakunnallisen ohjeistuksen pohjalta, on oltava erityisen huolellinen, koska vaikutukset saattavat ulottua laajalle alueelle.

Saadun selvityksen perusteella valtakunnallinen ohjeistus ei edelleenkään ole ollut riittävän selkeää. Erityisesti Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeistuksen tulokinnassa kentällä on selvästi ollut vaikeuksia. Ohjeistuksia on tulkittu siten, että niiden perusteella voidaan antaa ehdottomia kieltoja, vaikka lainsäädännössämme

ei ole annettu toimivaltaa tällaisten kieltojen asettamiselle. Myös Valviran 21.1.2020 julkistaman selvityksen (Asiakkaiden itsemääräämisoikeus ja rajoittamistoimenpiteet vanhustenhuollon ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä covid 19-pandemian aikana) mukaan suuressa osassa yksiköitä on lakiin perustumattomia käytäntöjä. Selvityksen mukaan yli 10 %:ssa yksiköitä ei saa vierailta asukkaan huoneessa ja vain 51 % ilmoittaa, että asiakkaan on mahdollista vierailta omaisen luona. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan erityisen ongelmallista on se, että osa näistä voimassa olevien oikeusnormien vastaisista ohjeista ja käytännöistä on sellaisia, että niistä vastuussa olevat tahot ovat perustellusti voineet katsoa toimintansa perustuneen Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen ohjeistukseen.

THL:n ohjeissa todetaan, että "Vierailulle ei välttämättä voi aina tulla. Kriittisesti sairaiden ja saattohoidossa olevien henkilöiden luona pitää kuitenkin aina voida vierailta, kunhan noudatetaan yllä mainittuja ohjeita". Selvityksen ja apulaisoikeusasiamiehen saamien kanteluiden perusteella osa kunnista ja palveluasumisyrityksistä on ymmärtänyt ohjeistuksen siten, että yksiköissä tulee nimenomaan harkintaan perustuen arvioida, milloin vierailulle ei voi tulla. Valtakunnallisten ohjeiden suositusluonteisuus on kokonaisuudessaan hämärtynyt, kun käytetyn sanamuodon mukaan ohjeita tulee noudattaa tai vierailut eivät ole sallittuja.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että hän on aiemmin jo kahdesti moittinut Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta sen vanhustenhuoltoa koskevasta ohjeistuksesta koronapandemian aikana. Hän ei pidä hyvänä sitä, että ylimmän lainvalvojan on toistuvasti puututtava valtakunnallisen ohjeistuksen puutteisiin jälkikäteen. Apulaisoikeusasiamies edellyttää, että jatkossa ennen ohjeistuksen antamista tehdään huolellinen oikeudellinen arvio siitä, minkälaisia ohjeita voimassa olevan lain nojalla voidaan antaa ja ilmaistaan selkeästi miltä osin ohje on oikeudellisesti velvoittava ja mihin lain säännökseen mahdolliset ehdottomat kiellot perustuvat.

Apulaisoikeusasiamies pitää ymmärrettävänä, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on pyrkinyt terveydellisin perustein antamaan ohjeistusta, jonka avulla koronaviruksen leviämistä voidaan tehokkaasti ehkäistä. Ohjeistuksilla voidaan myös arvioida olleen suuri merkitys sen kannalta, että hoivayksiköissä on voitu välttää tartunnoilta ja kuolemantapauksilta.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että asukkailla on oltava mahdollisuus ylläpitää suhteitaan omaisiinsa ja läheisiinsä, vaikka samalla heitä tulee myös suojata sairastumiselta. Hän ymmärtää, että asukkaiden ja omaisten ja läheisten tapaamisten turvallinen toteuttaminen on vaativaa. Hän korostaa kuitenkin, ettei yksilöillä ole oikeutta määrätä asukkaita tai heidän omaisiaan noudattamaan rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin. Hyvä noudatettu toimintatapa on se, että asukkaille ja heidän läheisilleen annetaan tietoa käytettävissä olevista keinoista tapaamisten toteuttamiseen turvallisesti sekä mahdollisuus toteuttaa keinoja käytännössä. Asukkaille voidaan myös antaa tiedoksi tätä koskevia suosituksia.

Siltä osin, kuin terveysturvallisuuden asiantuntijat arvioivat, että käytössä ollutta

ohjeistusta tulisi tietyin edellytyksin ehdottomasti noudattaa, jotta henki ja terveys voitaisiin turvata tartuntatilanteissa, tulisi tarvittavat muutokset tehdä lainsäädäntöteitse. Edellä olevilla perusteilla apulaisoikeusasiamies on jo aiemmin asiassa esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriössä tulisi aloittaa viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu.

Viranomaisten virheelliset ja tulkinnanvaraiset ohjeet koronapandemian aikana ovat johtaneet siihen, että apulaisoikeusasiamies on useassa asumispalveluja koskevassa ratkaisussa joutunut toteamaan, että yksittäiset työntekijät ovat toimineet lainvastaisesti, kun he ovat toimineet valtakunnallisten ohjeiden mukaisesti. Myös hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on todettu yksittäisten työntekijöiden toimineen lainvastaisesti heidän noudattaessaan valtakunnallisia ohjeita. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä on kohtuullista edellyttää, etteivät vastaavat tilanteet pääse toistumaan tilanteen pitkittyessä tai mahdollisen uuden pandemian aikana.

Lainsäädännön keskeinen merkitys on turvata se, ettei haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksia loukata silloinkaan, kun toiminta perustuu siinänsä hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseen, kuten siihen, että viruksen leviäminen estetään. Riittävät keinot mahdollisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi on turvattava lailla siten, ettei vanhustenhuollon yksiköissä aiheettomasti loukata asukkaiden itsemääräämisoikeutta sekä heidän ja heidän omaistensa perhe-elämän ja yksityisyyden suojaa.

**Tapaamisten toteuttamisen valvonta yksiköissä** Saadun selvityksen mukaan kunnat ja palveluntuottajat ovat valtaosin pyrkineet toteuttamaan yksiköiden valvontaa etukäteisen ohjeistuksen avulla ja kommunikoidulla eri tavoin etäyhteyksin.. Erillisiä valvontakäyntejä on toteutettu vähemmän. Jälkikäteistä valvontaa on toteutettu omaisten yhteydenottojen ja suorien reklamaatioiden perusteella. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että annettu ohjeistus on selvityksen perusteella ollut runsasta ja sitä on pyritty päivittämään usein. Ohjeiden puutteet ja tulkinnanvaraisuus ovat vaikeuttaneet valvonnan toteuttamista. Varsinaisiin virheisiin on kyetty reagoimaan vasta viiveellä. Tilanne edellyttää valvonnan kaikkien osa-alueiden parantamista.

Apulaisoikeusasiamies on samaa mieltä Valviran kanssa sekä valvontaviranomaisten että kuntien oman valvonnan kohdentamisen ja tehostamisen tarpeista. Omavalvonnan osalta viitataan myös aiemmin antamaani ratkaisuun, jossa olen todennut seuraavaa. Kunnissa ei ole noudatettu laissa säädettyä' velvoitetta pitää huolta siitä, että laitoksessa tai palveluasumisyksikössä olevalla muistisairaalla vanhuksella on nimetty omatyöntekijäksi kunnan viranhaltijana toimiva ammattihenkilö. Koronaepidemian aikana epäkohta on näkynyt siten, että omaiset ovat kokeneet jääneensä yksin tilanteessa, jossa yksittäistilanteissa palveluasumisyksikön toiminta on ollut lainvastaista ja/tai heidän on ollut tavanomaista vaikeampaa valvoa läheisen saaman hoivan ja hoidon laatua.

**Toteutetut yksilölliset ratkaisut asukkaiden tapaamisissa ja yksikön ulko-**

**puolella liikkumisessa** Apulaisoikeusasiamies pitää erittäin myönteisenä sitä, että pandemian kuluessa sekä palveluntuottajat, kunnat että kuntayhtymät ovat kehittäneet erilaisia yksilöllisiä ja turvallisia tapoja toteuttaa tapaamisia. Myönteistä on ollut myös se, että tietoa hyvistä keinoista on kyetty ainakin jonkin verran levittämään. Erilaiset keinot ovat tuoneet konkreettisesti esille sen, miten rajoittamista voidaan välttää tarjoamalla käyttöön sellaisia tapaamisen muotoja, jotka henkilöt itse ovat kokeneet hyviksi ja turvallisiksi.

Apulaisoikeusasiamies korostaa kuitenkin, 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.

**Muut asiat** Vastausten perusteella henkilöstövajeen tai kesälomien ei pääosin koeta vaikuttaneen kielteisesti vierailujen ja asiointien järjestämiseen. Myönteistä on ollut tapaamisten järjestämisen helppous kesäaikana ja haasteena sijaisten perehdyttäminen ohjeistuksen osalta.

Vastauksissa tulevat esille monipuoliset tavat tiedottaa ohjeista sekä asiakkaille että henkilökunnalle. Apulaisoikeusasiamies pitää myönteisenä sitä, että erilaisia viestintätapoja on otettu käyttöön. Osin eri tapojen käyttäminen voi liittyä palvelujen tai olosuhteiden erilaisuuteen. Vastauksissa tulee kuitenkin esille se, että kaikissa yksiköissä tiedottamisesta ei ole huolehdittu yhtä tehokkaasti. Apulaisoikeusasiamies korostaa, että asiaan tulisi edelleen kiinnittää huomiota. Hänen saamien kanteluiden perusteella omaiset kokevat usein, etteivät he ole saaneet riittävästi tietoa joko ohjeista tai tautitilanteesta yksikössä. Hän edellyttää, että kunnissa huolehditaan siitä, että sekä asiakkaat että heidän läheisensä saavat tietoa yhdenvertaisesti ja samoin perustein siltä osin kuin laissa ei ole tosiin säädetty.

**TOIMIALAJOHTAJAN ESITYS:** Sosiaali- ja terveyslautakunta merkitsee tiedoksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen EOAK/5463/2020 ja saattaa sen tiedoksi ja toimeenpantavaksi myös Muhoksen kunnan alueella toimiville palveluasumisen palveluntuottajille.

**PÄÄTÖS:** Sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi toimialajohtajan esityksen.

---