

1.4.2020

VN/7643/2020

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS ANVISNING: HUR LAGEN OM SMITTSAMMA SJUKDOMAR OCH BEREDSKAPSLAGEN PÅVERKAR RÖRELSEFRIHETEN VID SOCIALVÅRDENS ENHETER**Lagstiftning***Rörelsefriheten i Finlands grundlag*

Rörelsefriheten ingår i de mänskliga rättigheterna. I 9 § 1 mom. i grundlagen finns en allmän bestämmelse om rätten att röra sig fritt inom landet och att välja bostadsort. I 22 § i grundlagen föreskrivs om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I 23 § i grundlagen finns ett bemyndigande gällande undantagsförhållanden, genom vilket det kan införas tillfälliga undantag genom lag eller genom förordning av statsrådet med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag. Undantaget måste vara nödvändigt under de undantagsförhållanden som avses i bestämmelsen och förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter.

Skyldigheter som följer av internationella människorättskonventioner

I artikel 12 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) konstateras att rörelsefriheten inte får begränsas på annat sätt än så som föreskrivs i lag och när begränsningarna är nödvändiga för den allmänna hälsan. Avvikelsen måste emellertid vara temporär.

Även i undantagsförhållanden ska de skyldigheter som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas när det gäller att trygga dessa personers rättigheter. Barnets rättigheter och barnets bästa bör tillgodoses så fullt ut som möjligt också i undantagsförhållanden. Barn ska tryggas den vård och omsorg de behöver samt skyddas mot våld och vanvård. Barnets bästa ska prioriteras i all myndighetsverksamhet.

Syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Enligt artikel 11 i konventionen ska det allmänna vidta alla nödvändiga åtgärder för att i risksituationer garantera skydd och säkerhet för personer med funktionsnedsättning.

I protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ingår en föreskrift om rörelsefrihet (artikel 2) och om begränsningar i den under undantagsförhållanden.

Beredskapslag

Statsrådet har den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president konstaterat att sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1552/2011) råder i landet. Coronaviruspandemin är en allmänfarlig ytterst utbredd smittsam sjukdom som till sina verkningar motsvarar en särskilt allvarlig storolycka. På grund av coronaviruspandemin har statsrådet med stöd av beredskapslagen beslutat genomföra ett antal åtgärder

som ska trygga vårdkapaciteten och pandemiberedskapen samt de nödvändiga och behövliga social- och hälsovårdstjänsterna.

I 118 § i beredskapslagen föreskrivs om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för att skydda befolkningen. Genom förordning av statsrådet kan rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller i ett bestämt område förbjudas eller begränsas tillfälligt, för högst tre månader åt gången, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa. Statsrådet utfärdade den 25 mars 2020 en förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen. Med stöd av den begränsades rörelsefriheten och gränsen mellan landskapet Nyland och övriga Finland stängdes. Förordningen är i kraft 27.3.2020 - 19.4.2020. Enligt regeringens riktlinjer är det dock möjligt att röra sig till och från Nyland i undantagsfall. Undantag från begränsningen kan göras på grund av skötsel av arbete, näringsverksamhet eller förtroendeuppdrag, rätten att återvända till sin hem- eller bostadsort eller annat vägande personligt skäl, såsom tillgodoseendet av barnets umgängesrätt eller en nära anhörigs död. Ett sådant undantag kan också vara t.ex. att ge en nära släkting som insjuknar vård eller nödvändigt hjälp.

Lagen om smittsamma sjukdomar

I 17 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) finns bestämmelser om **bekämpning av infektioner** vid social- och hälsovårdens verksamhetsenheter. Enligt paragrafen ska verksamhetsenheten svara för ändamålsenligt skydd för och placering av patienterna, klienterna och de anställda. Chefen för verksamhetsenheten kan införa besöksförbud för att hindra infektionens spridning. I fråga om besöksförbuden ska man iaktta den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen, det vill säga att förbudet måste stå i proportion till ändamålet. Förbudets omfattning och praktiska ordnande ska kontinuerligt bedömas och förbudet vid behov ändras, om omständigheterna kräver det. Besöksförbudet gäller inte nödvändiga rehabiliteringstjänster, såsom fysio- och ergoterapitjänster. Den allmänna principen är att närrehabilitering används endast när det är särskilt nödvändigt. Distanstrehabilitering är det primära alternativet. Besöksförbudet gäller inte personliga assistenter enligt handikappservicelagen. För deras del ska man dock se till att de skyddas på behörigt sätt och det primära ansvaret för detta ligger hos assistentens arbetsgivare.

Med verksamhetsenheter avses också sådana privata social- och hälsovårdsenheter som inte omfattas av kommunens organiseringsansvar. Vid dessa enheter kan de avgiftsbelagda tjänster som tillhandahålls kunden produceras antingen av enheten själv, av kommunens hemservice eller av privata tjänsteproducenter enligt den boendes behov.

En **verksamhetsenhet inom social- och hälsovården kan stängas** med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Detsamma gäller läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler. Även allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar kan enligt bestämmelsen förbjudas. Syftet med åtgärderna är att så få människor som möjligt som vistas i samma rum utsätts för smitta. Beslut om att stänga en verksamhetsenhet i en kommun kan fattas av den nämnd som ansvarar för social- och hälsovården i kommunen eller av regionförvaltningsverket om beslutet gäller flera kommuners område.

Om det finns en uppenbar risk för att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska spridas och sjukdomsspridningen inte kan förhindras på något annat sätt, kan den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare i tjänsteförhållande som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar besluta att en person ska hållas i **karantän** i högst en månad. Beslut om karantän kan meddelas den som konstaterats eller med fog misstänks ha utsatts för en allmänfarlig smittsam sjukdom. Den läkare i tjänsteförhållande i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar kan fatta beslut om karantän också oberoende av den persons vilja som avses i 1 mom.

En symtomfri person kan försättas i karantän i sitt eget hem, vilket även kan vara en enhet inom socialvården som är personens hem.

Den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar kan enligt 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar besluta att den som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat i en allmänfarlig smittsam sjukdom eller i en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska hållas isolerad på en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården i högst två månader, om risken för att sjukdomen ska spridas är uppenbar och sjukdomsspridning inte kan förhindras med hjälp av andra åtgärder.

Den läkare som meddelat beslutet ska ge den som ska isoleras och den personal som ska vårda honom eller henne nödvändiga anvisningar för hur smittspridning kan förebyggas.

Den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar kan besluta om isolering också oberoende av den persons vilja som avses i 1 mom.

Isoleringen kan också genomföras som hemsjukvård i personens egen bostad i en enhet inom socialvården enligt 25 § i hälso- och sjukvårdslagen.

Enligt 67 § i lagen om smittsamma sjukdomar får dörren till karantäns- eller isoleringsrummet i en socia- och/eller hälsovårdsenhet låsas från utsidan om det är nödvändigt för att förhindra att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom och uppfyller kriterierna för en allmänfarlig smittsam sjukdom sprids via luften, droppar eller beröring.

Den person som deltar i vården ska hålla uppsikt över patienten så att han eller hon har möjlighet att få omedelbar kontakt med patienten. Patienten ska också kunna få omedelbar kontakt med personalen. Beslutet om att låsa dörren från utsidan fattas av den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar. Dörren till ett karantäns- eller isoleringsrum kan låsas från utsidan och rörelsefriheten begränsas även vid en enhet inom socialhälsovården.

Beslutanderätt i lagen om smittsamma sjukdomar

Enligt 70 § i lagen om smittsamma sjukdomar kan någon annan person än en sådan legitimerad läkare inom den offentliga hälso- och sjukvården som avses i 60–67 eller 69 § i brådskande fall besluta att en person eller varor ska hållas i karantän eller en person hållas isolerad. På samma sätt kan också beslut fattas om nödvändig hälso- och sjukvård eller läkemedelsbehandling trots att personen motsätter sig det eller om begränsning av kontakter under högst tre dagar. En förutsättning för detta beslut är att det är nödvändigt för att förhindra att en smittsam sjukdom sprids och att han eller hon efter att ha undersökt personen kan konstatera att det föreligger förutsättningar för ett beslut. Beslutet ska så snart omständigheterna tillåter föreläggas den läkare i tjänsteförhållande för fastställande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar.

Enligt 71 § i samma lag kan social- och hälsovårdsministeriet samt regionförvaltningsverket och det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt verksamhetsområde fatta nödvändiga beslut för att hindra infektionens spridning enligt 60, 61 och 63 § i stället för den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen eller i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar, om skyndsamma åtgärder behövs för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom.

Användning av begränsningar i rörelsefriheten inom boendeservicen

Bestämmelser om begränsning av rörelsefriheten finns i 118 § i beredskapslagen. Den begränsning av rörelsefriheten som gäller resor över landskapsgränsen i Nyland har tagits i bruk genom statsrådets tillämpningsförfordning 27.3.2020. Till andra delar ska begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna vara förankrade i lag.

För närvarande är bland annat lagstiftningen om tillgodoseendet av självbestämmanderätten inom social- och hälsovården delvis bristfällig. Det saknas till exempel helt bestämmelser om begränsande åtgärder i vården av personer med demenssjukdomar. Åtgärder som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna har emellertid använts inom social- och hälsovården också utan stöd av uttryckliga bestämmelser, t.ex. i situationer där målet har varit att trygga en patients eller socialvårdsklients rätt till oundgänglig omsorg och inga lindrigare medel har stått till buds eller alla lindrigare medel har visat sig vara otillräckliga. När vissa villkor varit uppfyllda har laglighetsövervakarna i enskilda fall ansett att förfarandet varit godtagbart men samtidigt konstaterat att det finns behov av att utveckla lagstiftningen.

Anordningar som begränsar möjligheten att röra sig används också med tanke på patient- och klientsäkerheten. Till exempel vid enheter för personer med demenssjukdomar kan man genom låsta dörrar se till att klienterna kan röra sig fritt och tryggt i enhetens lokaler utan risk att tappa bort sig. På klienter som förlorat förmågan att gå kan man använda säkerhetsbälten för att förhindra att de faller, och detta anses inte begränsa rätten till fri rörlighet. Det ska fattas ett specificerat beslut om användning av säkerhetsredskap som begränsar rörligheten. Det är den behandlande läkaren som ansvarar för vårdbesluten, och vid bedömningen bör man använda sig av expertisen hos den vårdare som är förtrogen med patienten och förhållandena på vårdplatsen och vårdarbetet. (Valviras anvisning Användning av säkerhetsredskap som begränsar rörligheten 27.1.2020)

Äldre personer

Rörelsefriheten för en äldre person får begränsas enbart med stöd av ovan nämnda lagstiftning också i sådana fall att syftet är att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom.

Bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar om att försätta en person i karantän eller isolering (60, 63, 67 §) kan, om villkoren för bestämmelsernas tillämpning uppfylls, även tillämpas på äldre personer som bor på en enhet inom socialvården.

Den begränsning av rörelsefriheten som gäller resor över landskapsgränsen i Nyland har tagits i bruk genom statsrådets tillämpningsförfordning 27.3.2020. Förfordningen tillämpas vid behov också på äldre personer. I övrigt ska den allmänna lagstiftningen tillämpas om rätten till fri rörlighet begränsas.

Lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012, kallad äldreomsorgslagen) innehåller inga bestämmelser om åtgärder för att begränsa självbestämmanderätten eller särskilda bestämmelser för undantagsförhållanden.

Personer med funktionsnedsättning

Rörelsefriheten för en person med funktionsnedsättning får begränsas enbart med stöd av ovan nämnda lagstiftning också i sådana fall att syftet är att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom.

Bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar om att försätta en person i karantän eller isolering (60, 63, 67 §) kan, om villkoren för bestämmelsernas tillämpning uppfylls, även tillämpas på personer med funktionsnedsättning som bor på en enhet inom socialvården.

Med stöd av 118 § i beredskapslagen kan det göras undantag i begränsningen av resor till och från Nyland på grund av ett vägande personligt skäl, såsom tillgodoseendet av barnets umgängesrätt. Som en sådan undantagsgrund kan vid behov betraktas besök som personer med funktionsnedsättning från sin boendeenhet till föräldrarna eller andra nära anhöriga.

Det finns ingen särskild reglering för undantagsförhållanden i fråga om de åtgärder som får vidtas för att begränsa en persons självbestämmanderätt med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Begränsningsåtgärder som vidtas med stöd av den nämnda lagen kan därmed inte basera sig på behovet att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom utan lagen ska iakttas enligt vad som uttryckligen föreskrivs i den.

För att förhindra spridning av coronavirussmitta rekommenderas det att man undviker att avlägsna sig från verksamhetsenheter inom socialvården i den mån det är möjligt. FN:s konvention om rättigheter för person med funktionsnedsättning ska iakttas i all verksamhet. Syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Enligt artikel 11 i konventionen ska det allmänna vidta alla nödvändiga åtgärder för att i risksituationer garantera skydd och säkerhet för personer med funktionsnedsättning. Det är viktigt att komma ihåg att en stor del av personer med funktionsnedsättning hör till riskgruppen på samma sätt som äldre personer.

Barn

Barns rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska tillgodoses så fullt ut som möjligt också i undantagsförhållanden. Barnets bästa ska prioriteras i all myndighetsverksamhet.

Barnet har rätt att hålla kontakt med och träffa den förälder hos vilken barnet inte bor. Lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (362/1983) tryggar barnets rätt att etablera och upprätthålla ett positivt och nära förhållande med den förälder hos vilken barnet inte bor. Denna rätt ska tillgodoses även i undantagsförhållanden. Utgångspunkten är att barnets umgängesrätt tillgodoses och växelvist boende hos föräldrar fortsätts enligt tidigare överenskommelser. Under coronaviruspandemin kan det dock behövas specialarrangemang för att skydda barnet och dennes familjemedlemmar liv och hälsa.

Föräldrarna uppmuntras att sinsemellan i samförstånd komma överens om tillfälliga arrangemang då detta med tanke på barnets bästa är motiverat. Det är viktigt att barnets vårdnadshavare, deras eventuella makar och andra familjemedlemmar agerar ansvarsfullt i den rådande situationen. Det ska vara möjligt för barnet att röra sig mellan hemmen om alla parter är friska. Om någon i familjen insjuknar eller hör till en riskgrupp ska detta beaktas i umgänget. Också övervakat umgänge ska ordnas enligt tidigare överenskomna principer.

Vård av barn utom hemmet

Statsrådet har utfärdat en förordning med stöd av vilken rörelsefriheten kan begränsas genom närmare bestämmelser. Den ibruktagna begränsningen av rörelsefriheten tillämpas dock inte på situationer där det är fråga om att tillgodose barnets umgängesrätt. När det gäller vård av barn utom hemmet iakttas barnskyddslagen och lagen om smittsamma sjukdomar.

Besöken till barnskyddsmyndigheterna ska i mån av möjlighet minimeras till att omfatta personer i barnets närmaste krets och även dessa besök ska i samförstånd undvikas för att förhindra smitta. Alla parter ska prioritera samtal och videokommunikation före personliga besök. Vid barnskyddsmyndigheterna gäller dock inget allmänt besöksförbud, om det inte särskilt har fattats ett noggrant avgränsat beslut om detta som en nödvändig åtgärd i enlighet med 17 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

I barnskyddslagen ingår inga specialbestämmelser om undantagsförhållanden. Besök och kontakter kan vid behov begränsas mot klientens vilja genom ett beslut enligt barnskyddslagen om begränsning av rörelsefriheten (anstaltsvård) och ett beslut om begränsning av kontakterna (familjevård och anstaltsvård) då de lagstadgade förutsättningarna för detta uppfylls. Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter avgör hur det ageras i det enskilda barnets fall i samarbete med barnet, vårdnadshavarna och enheten för vård utom hemmet samt vid misstanke om smitta tillsammans med hälsovårdsmyndigheten.

I 62 och 63 § i barnskyddslagen föreskrivs om begränsning av kontakterna och beslutsfattandet som rör detta. Om det i undantagsförhållanden inte annars är möjligt att komma överens om begränsning av kontakter för att förhindra coronavirussmitta, kan barnets ansvariga socialarbetare då förutsättningarna för detta uppfylls fatta beslut om begränsning av kontakterna. Direktören för ett barnskyddsverk kan besluta om en kortvarig begränsning som varar högst 30 dygn, om förutsättningarna i 63 § 2 mom. i barnskyddslagen uppfylls. Ett placerat barns rätt att träffa sina föräldrar eller andra närstående personer kan begränsas genom ett beslut enligt barnskyddslagen om begränsning av kontakterna, om socialarbetaren eller chefen för barnskyddsanstalten i ljuset av de hälsouppgifter som fås vid helhetsbedömningen kommer fram till detta. Beslutet om begränsning av kontakterna ska grunda sig på att kontakten är till fara för barnets liv eller hälsa eller att en begränsning är nödvändig för föräldrarnas eller familjens övriga barns säkerhet, säkerheten för de andra barnen i familjehemmet eller anstalten eller personalens säkerhet (62 § 1 mom. 2 och 3 punkten). Till exempel om det i anstalten eller familjehemmet finns en annan person som hör till riskgruppen, kan barnets hemledighet eller besök av barnets närstående ställas in genom ett beslut om begränsning av kontakterna. I detta fall ska möjligheten att hålla kontakt med närstående tryggas på något annat sätt. Begränsningsbeslutet ska alltid vara individuellt och motiverat. Enligt barnskyddslagen kan man inte fatta ett allmänt beslut om begränsning av kontakterna för alla barn.

Uppgift om tillhörighet till en riskgrupp eller ett skriftligt utlåtande av yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska fogas till beslutet om begränsning av barnets kontakter. Eftersom det är fråga om uppgifter som gäller någon annan än det placerade barnets hälsotillstånd, kan barnskyddsmyndigheten efter prövning från fall till fall med stöd av 11 § 2 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet avstå från att lämna dessa uppgifter till vårdnadshavaren till exempel vid hörande eller begäran om information. Enligt bestämmelsen har parten inte rätt att ta del av en handling när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt enskilt intresse. Med stöd av bestämmelsen kan det vägras att lämna uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra sekretessbelagda uppgifter som gäller någon annan än parten själv. Bestämmelser om beslut om att en handling lämnas ut samt förfarandet när man vägrar lämna ut uppgifter föreskrivs i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Då förutsättningarna enligt 69 § i barnskyddslagen uppfylls kan ett barn som placerats i institutionsvård inom barnskyddet för viss tid förbjudas att avlägsna sig från anstaltens område, anstalten eller en viss bostadsenhets lokaler. Enligt paragrafens 1 mom. 3 punkten kan rörelsefriheten begränsas också om det i övrigt behövs med avseende på vården eller omsorgen om barnet för att skydda barnet mot ett beteende som allvarligt skadar honom eller henne. Begränsningen av rörelsefriheten ska vara nödvändig för barnets omsorg och motsvara barnets bästa. Beslutet ska basera sig på en individuell prövning i varje enskild situation. Till exempel om barnet upprepade gånger utsätter sig för coronavirussmitta genom att delta i gruppmöten eller genom att rymma från platsen för vård utom hemmet kan barnets rörelsefrihet begränsas för att skydda honom eller henne själv.

Bestämmelser om begränsning av rörelsefriheten under tiden för särskild omsorg samt förutsättningarna för och genomförande av särskild omsorg finns i 71-73 § i barnskyddslagen.

Barn som placerats i en barnskyddsanstalt eller en plats för vård utom hemmet med symptom ska vårdas i sitt eget rum åtskilda från andra klienter, förutsatt att de inte är i ett sådant skick att de behöver sjukhusvård.

Begränsningar enligt barnskyddslagen kan inte ens i undantagsförhållanden tillämpas i sådana fall där barnet som stödåtgärd placerats inom öppenvården (37 § i barnskyddslagen). Om vård eller omsorg som motsvarar barnets bästa inte kan genomföras i samarbete och det inte är möjligt att skydda barnet mot ett beteende som allvarligt skadar honom eller henne i platsen för vården av barnet utom hemmet, ska den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter vid behov bedöma barnets situation och vidta nödvändiga åtgärder, såsom fatta beslut om brådskande placering eller att omhändertagandet eller placeringen upphör.

Riskgrupper för allvarlig sjukdom vid coronavirussmitta (på finska): <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19/vakavan-koronavirustaudin-riskiryhmat>