

7.3.2017

Dnro 1009/4/16

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

**ALUEHALLINTOVIRASTO ANTOI SUUN TERVEYDENHUOLLON HOITOTAKUUTA
KOSKEVAN MÄÄRÄYKSEN VÄÄRÄLLE KUNNALLE**

1
KANTELU

Laihian kunnan terveys- ja hyvinvointijohtaja arvosteli 7.3.2016 päivätyssä kirjeessään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 11.2.2016 antamaa päätöstä. Päätöksessään (LSSAVI/4524/05.07.03/2014) aluehallintovirasto antoi Laihian kunnalle kansanterveyslain 43 §:n 1 momentin perusteella määräyksen suun terveydenhuollon hoitoon pääsyn puutteiden korjaamiseksi ja velvoitti Laihian kuntaa saattamaan suun terveydenhuollon hoitoon pääsyn toteutumisen terveydenhuoltolain 51 §:n 2 momentin edellyttämälle tasolle niin, että hammaslääkärin vastaanotolle pääsee viimeistään kuuden kuukauden enimmäisajasta hoidon tarpeen arvioinnista.

Terveys- ja hyvinvointijohtaja totesi, että Laihian kunta on Paras-lain edellyttämänä sopinut laissa säädetyn tehtävän eli perusterveydenhuollon järjestämistä vastuun siirtämisestä Vaasalle vuodesta 2009 alkaen.

2
SELVITYS

Kantelun johdosta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto antoi lausunnon ja selvityksen 21.6.2016.

3
RATKAISU

Keskeiset oikeusohjeet

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007, puitelaki) 5 §:ssä säädetään yhteistoiminta-alueen muodostamisesta. Säännöksen voimassa oloa on 31 päivään joulukuuta 2018 saakka jatkettu eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetulla lailla (490/2014).

Puitelain 5 §:n 2 momentin mukaan kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan 3–5 momentissa tarkoitetun yhteistoiminta-alueen. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain (365/1995) 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä.

Voimassa olevan kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtävä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa

(*lakisääteinen yhteistoiminta*). Lakisääteisellä yhteistoiminnalla tarkoitetaan sitä yhteistoimintaa, jossa kunnat järjestävät tehtäviä lain velvoittamina yhdessä muiden kuntien kanssa (HE 268/2014).

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä (1 mom.).

Järjestämisvastuun sisältö määritellään säännöksen 2 momentissa: Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen valvonnasta; 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Lakisääteisen yhteistoiminnan osalta järjestämisvastuun sisällön määrittely kuntalaissa merkitsee sitä, etteivät kunnat voisi esimerkiksi yhteistoimintasopimuksessa tai muutoin sopia järjestämisvastuusta säännöksestä poiketen, jollei tähän olisi perustetta erityislainsäädännössä (HE 268/2014).

Kuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa kunnat voivat sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Vaikka tehtävä järjestetään yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla on aina kuitenkin viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi (HE 268/2014).

Säännöksen 3 momentin mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntalain 49 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista. Säännös vastaa sisällöltään pääosin kumotun kuntalain 76 §:ää.

Kuntalain 51 §:n mukaan kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi. Säännös vastaa asiallisesti sisällöltään kumotun kuntalain 77 §:ää. Yhteinen toimielin on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen toimielin ja sen alaisena toimiva organisaatio on osa vastuukunnan organisaatiota (HE 268/2014).

Kannanotto

Olen 18.11.2011 antanut päätöksen (dnro 3160/4/10) kiireettömän suun terveydenhuollon pitkistä jonoista Laihialla. Totesin tuossa päätöksessäni muun muassa seuraavaa:

Valtioneuvostossa 12.11.2009 hyväksytyssä selonteossa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta todetaan yhteistoiminta-alueen roolista palvelujen järjestämisessä seuraavaa:

”Puitelain mukaan muodostettava yhteistoiminta-alue huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaali-toimen tehtävistä. Yhteistoiminta-alue siis vastaa käytännössä mm. kuntakohtaisesta palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelujen laadusta ja määrästä.

Puitelakia koskevassa hallituksen esityksessä asiasta ei suoraan säädetty, mutta hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 31/2006 vp) mukaan järjestämisvastuun asettamisella yhteistoiminta-alueelle lähdetään siitä, että menettelyllä varmistetaan vastuu palvelukokonaisuuksien muodostumisesta yhdelle toimielimelle.

Hallitus käsitteli kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemistä ja jatkototeuttamista iltakoulussaan 21.11.2007. Iltakoulun linjausten mukaan palvelujen järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemine sekä tuotantotavasta päättäminen. Siihen kuuluu myös palvelujen saatavuudesta huolehtiminen, mutta palvelujen järjestäjä ei välttämättä tuota itse palveluja. Järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen yhdenvertainen järjestäminen yhteistoiminta-alueella."

Tarkoitus on siis ollut, että järjestämisvastuu on nimenomaisesti yhteistoiminta-alueella. Kuntien osallistuminen yhteistoiminta-alueen toimintaan on järjestetty yhteistoimintasopimuksessa.

Laihia ja Vähäkyrö ovat 17.3.2008 allekirjoitetulla sopimuksella siirtäneet kaikki perusterveydenhuollon tehtävät Vaasan kaupungin hallinnon yhteydessä toimivan yhteisen toimielimen alaisuuteen vuoden 2009 alusta lukien.

Annoin Vaasan, Laihian ja Vähäkyrön yhteistoiminta-alueelle huomautuksen päätöksessä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetin jäljennöksen päätöksestäni Vaasan kaupungin hallinnossa toimivan yhteisen sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Lähetin jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto antoi 11.2.2016 Laihian kunnalle kansanterveystlain 43 §:n 1 momentin perusteella määräyksen suun terveydenhuollon hoitoon pääsyn puutteiden korjaamiseksi ja velvoitti Laihian kuntaa saattamaan suun terveydenhuollon hoitoon pääsyn toteutumisen terveydenhuoltolain 51 §:n 2 momentin edellyttämälle tasolle niin, että hammaslääkärin vastaanotolle pääsee viimeistään kuuden kuukauden enimmäisajasta hoidon tarpeen arvioinnista.

Laihian kunta on 17.3.2008 allekirjoittamallaan sopimuksella siirtänyt kaikki perusterveydenhuollon tehtävänsä Vaasan kaupungin hallinnon yhteydessä toimivan yhteisen toimielimen alaisuuteen vuoden 2009 alusta lukien.

Katson, että aluehallintovirasto menetteli virheellisesti kohdistessaan hallinnollisen määräyksensä Laihian kunnalle. Aluehallintovirasto myös perusteli päätöstään virheellisesti viittaamalla kuntalakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 269/2014, s. 139), jossa todetaan, että yhteistoiminnan järjestämisestä huolimatta järjestämisvastuun siirtävällä kunnalla on aina kuitenkin viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi. Totean, että viittaus ei koske lakisääteistä, vaan kuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa.

Totean, että asiassa on kyse lakisääteisestä yhteistoiminnasta eli kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa säädetystä yhteistoimintavelvoitteesta ja perusterveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu on siten Vaasan kaupungilla vastuukuntana.

Aluehallintoviraston olisi tullut kohdistaa hallinnollinen määräyksensä Vaasan kaupungille, jolla kuntalain 8 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan on Laihian kunnan puolesta järjestämisvastuu lakisääteisessä yhteistoiminnassa.

Aluehallintoviraston lausunnon ja selvityksen mukaan se on sittemmin tarkistanut tulkintalinjaansa ja tulee vastaisuudessa osoittamaan hoidon viipymistä Vaasa-Laihia yhteistoiminta-alueella koskevat selvityspyynnöt Vaasan kaupungille, jolle mahdolliset hallinnolliset seuraamukset tulee kohdistaa.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle vastaisen varalle huomautuksen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.