

18.6.2009

Dnro 1071/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

HOITOTAKUU EI TOTEUTUNUT TAMPEREELLA KIIREETÖMÄSSÄ HAMMASHOIDOSSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 19.3.2008 päivätyssä kirjeessään Tampereen kaupungin terveystoimen menettelyä hammashoidon järjestämisessä. Hän kertoi olleensa jonossa hammashoittoon 31.1.2007 alkaen. Kantelijan kirjeen liitteestä ilmenee, että hän on 10.10.2007 tehnyt ylihammaslääkärille muistutuksen, johon hän ei ollut vielä saanut vastausta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Länsi-Suomen lääninhallitus antoi lausunnon 4.6.2008. Lausunnon liitteinä olivat Tampereen kaupungin tilaajapäällikön, vastaavan lääkärin selvitys 9.5.2008 ja ylihammaslääkärin selvitys 16.4.2008 sekä jäljennökset kantelijaa koskevista hammashuollon potilasasiakirjoista.

Koska saadun selvityksen perusteella näytti siltä, että Tampereen terveyskeskus oli laiminlyönyt lakisääteisen velvollisuutensa järjestää kantelijalle tarpeellinen hammashoito kansanterveyslain mukaisesti, pyysin 19.8.2008 Tampereen kaupunginhallitusta hankkimaan terveyskeskuksen selityksen ja antamaan sen johdosta oman lausunnon. Lausunnossa ja selityksessä pyysin erityisesti vastausta siihen, miksi kantelijalle ei ollut järjestetty hoitoa hankkimalla sitä muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti, kun terveyskeskus oli tietoinen siitä, että se ei itse kyennyt antamaan hänelle hoitoa säädetyissä enimmäisajoissa.

Toimivaltainen apulaispormestari antoi pyytämäni lausunnon 29.9.2008 ja toimitti minulle ylihammaslääkärin 16.9.2008 antaman selityksen.

3 RATKAISU

3.1 Kantelijan hammashoidon järjestäminen

Katson Tampereen kaupungin jättäneen lakisääteisen velvollisuutensa täyttämättä, koska se ei järjestänyt kantelijalle kiireetöntä hammashoitoa kansanterveyslaissa säädetyissä enimmäisajoissa eikä hankkinut hänelle hoitoa muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaisesti, vaikka se oli tietoinen siitä, että se ei itse voi antaa hänelle hoitoa säädetyissä enimmäisajoissa.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1.1

Tapahtumat

Potilasasiakirjoihin tehdyistä merkinnöistä ilmenee, että kantelija soitti 23.1.2007 Tampereen kaupungin hammashuoltoon ja pyysi päästä joidenkin hampaiden lohkeamien vuoksi hammastarkastukseen. Hänelle varattiin aika suuhygienistille hoidon tarpeen arvioimista varten. Kantelija kävi suuhygienistin vastaanotolla 31.1.2007. Kantelijalla todettiin kariesta ja lohkeamia, minkä vuoksi suuhygienisti arvioi hänen olevan hammaslääkärin tutkimuksen ja hoidon tarpeessa. Suuhygienisti antoi kantelijalle ennaltaehkäisevän hoidon, kotihoidon neuvonnan ja tietoa ravitsemuksesta sekä suositteli ksylitolin ja fluoritablettien käyttöä. Kantelijalta poistettiin hammaskivi, hänen hampaansa puhdistettiin ja fluorilakattiin ja hänet asetettiin jonaan odottamaan hammaslääkärin tutkimuksia ja hoitoa.

Potilasasiakirjoihin tehdyistä merkinnöistä ilmenee, että kantelija soitti kaupungin hammashuoltoon 10.10.2007, jolloin hänelle kerrottiin senhetkisestä jonotilanteesta ja mahdollisuuksista päästä hoitoon. Nyt tarkasteltavina olevissa potilasasiakirjoissa ei ole tämän jälkeen merkintöjä kantelijasta.

Saadun selvityksen mukaan kantelija sai ajan hammaslääkärin tarkastukseen 21.4.2008.

3.1.2

Tampereen kaupungin antamat selvitykset

Tampereen kaupungin terveystoimi toteaa selvityksissään 16.4. ja 9.5.2008, että kaupungin suun terveydenhuollon hoitojonot ovat kasvaneet nopeasti vuoden 2007 keväästä alkaen. Hammashoitoon pääsyn huononemiseen ovat olleet johtamassa hammaslääkäripula kaupungin omassa toiminnassa, kiireellisen hoidon kysynnän kasvu ja ostopalvelusopimuksin hankittavien palvelujen toimitusvaikeudet. Näiden syiden vuoksi kiireettömään hammashoitoon jonoitettiin vuoden 2008 helmikuun lopussa siten, että suuhygienistin vastaanotolla hoidon tarpeen arvioinnissa käyneitä ja yli kuusi kuukautta hammaslääkärin tutkimukseen pääsyä odottaneita potilaita oli ollut noin 2600. Lisäksi jonoissa oli 1300 potilasta, jotka olivat odottaneet hammaslääkärille hoitoon pääsyä yli kuusi kuukautta. Potilaita, jotka olivat odottaneet kiireettömään hammashoitoon pääsyä yli kuusi kuukautta, oli siis tuolloin yhteensä 3900.

Selvitysten mukaan kaupungin terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta päätti 2.4.2008 toimenpiteistä, joilla hammashoitojonot pyritään purkamaan vuoden 2008 loppuun. Kaupungin hammashuollossa päätettiin järjestää tutkimus yli kuusi kuukautta jonossa olleille aikuispotilaille vuoden 2008 kesäkuun loppuun mennessä. Tämän jälkeen oli vuoden 2008 syksyllä tarkoitus purkaa loput hoitojonosta ja siirtyä toimintamalliin, jossa potilas suuhygienistin tekemän hoidon tarpeen arvioinnin ja ennaltaehkäisevän hoidon jälkeen ohjataan viipymättä hammaslääkärin tutkimukseen. Lisäksi päätettiin hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta kolmen hammaslääkäri-hammashoitaja -työparin työpanos ja vuoden 2008 aikana ottaa käyttöön palveluseteli. Myös kaupungin omien hammaslääkärien lisätyömahdollisuudet päätettiin selvittää.

Ylihammaslääkäri toteaa selityksessään 16.9.2008 mm. seuraavaa.

Kaupungin omassa suun terveydenhuollossa järjestettiin yli kuusi kuukautta jonotaneille aikuispotilaille kiireettömän hoidon tutkimus kesäkuun 2008 loppuun mennessä niin, että kutsu lähetettiin 3850 potilaalle. Kutsutuista saapui tutkimukseen 2858 henkilöä ja 523 potilaan hoito saatiin valmiiksi tutkimuskäynnin yhteydessä. Kiireellisimmän hoidon tarpeessa oleville annettiin välittömästi jatkohoitoaika ja kiireetöntä hoitoa tarvitsevat potilaat, 1879 henkilöä, asetettiin hoitojonoihin.

Toukokuussa 2008 solmittiin MedOne Oy:n kanssa palvelusopimus, joka käsittää kolmen hammaslääkäri-hammashoitaja -työparin palvelut. Kesäkuun 2008 alusta lukien on päivystyksen jatkohoitoja ja myös osa kiireettömistä hoidoista ohjattu yksityishammaslääkäreille palvelusetelimenettelyllä.

Mittava jononpurkututkimus vähensi omasta toiminnasta kiireettömän hoidon hoitoaikoja ja palvelusetelimenettelyllä on pystytty turvaamaan kiireellisten jatkohoitojen järjestäminen. Yli kuusi kuukautta kiireetöntä hammaslääkärin tutkimusta odotaneita potilaita oli 31.8.2008 yhteensä 1820 henkilöä. Pyrkimyksenä on päästä tilanteeseen, jossa tammikuussa 2009 ei ole hoitotakuun ylittäviä jonoja. Tätä varten on laadittu jononpurkusuunnitelma. Hammaslääkäreiden lisätyömahdollisuuksia selvitetään parhaillaan.

Työvoimatilanne on erittäin haastava. Kaupungin palveluksesta on irtisanoutunut kaksi kokotyöaikaista hammaslääkärinä eikä sairauslomiin ja opintovapaisiin ole pystytty rekrytoimaan sijaisia.

3.1.3

Kannanotto

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kansanterveyslain (66/1972) 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunnan tulee kansanterveystyöhön kuuluvana tehtävänä ylläpitää suun terveydenhuoltoa, johon sisältyy väestön suun terveyden edistäminen sekä kunnan asukkaiden suun sairauden tutkimus, ehkäisy ja hoito. Kunnan tulee myös järjestää kiireellinen suun terveydenhuolto potilaan asuinpaikasta riippumatta (14 §:n 1 mom. 10 kohta).

Lain 15 b §:n (855/2004) mukaan terveyskeskuksen tulee järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen. Terveys- huollon ammattihenkilön tulee tehdä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Kiireelliseen hoitoon on kuitenkin päästävä välittömästi. Hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito tulee järjestää potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika voidaan ylittää suun terveydenhuollossa enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä hoidon antamista voidaan lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta. Jos terveyskeskus ei itse voi antaa hoitoa enimmäisajoissa, sen on järjestettävä hoito hankki-

malla se muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaisesti.

Hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1019/2004) 4 §:n mukaan hoidon aloittamisesta päätettäessä tulee ottaa huomioon potilaan terveydentila, toimintakyky ja sairaus sekä niiden ennakoitavissa oleva kehitys. Jos kunta tai kuntayhtymä ei voi itse antaa tarvittavaa hoitoa kansanterveyslaissa tai erikoissairaanhoidoissa (1062/1989) säädetyissä enimmäisajoissa, sen on viivytyksettä ja enimmäisaikojen puitteissa järjestettävä potilaalle mahdollisuus saada kyseessä oleva hoito muilta palveluntuottajilta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sopimukseen perustuen hoito muilta palveluntuottajilta.

Kantelija kävi suuhygienistin vastaanotolla hoidon tarpeen arvioinnissa 31.1.2007 ja hänet asetettiin tutkimus- ja hoitojonoon hammaslääkärille. Hän joutui siis odottamaan kiireettömään hoitoon vuoden ajan. Kantelija sai ajan hammaslääkärin tarkastukseen 21.4.2008. Hän joutui siis odottamaan kiireettömään hoitoon pääsyä yli 14,5 kuukautta.

Lain mukaan kantelijalle olisi tullut järjestää hoidon tarpeen arvioinnissa 31.1.2007 hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito hänen terveydentilansa ja sairautensa ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve oli arvioitu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika olisi voitu ylittää enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä hoidon antamista voitiin lykätä hänen terveydentilansa vaarantumatta. Hoito olisi siten tullut järjestää viimeistään 31.7.2007 mennessä edellyttäen, että hänen hoitoaan voitiin hänen terveydentilansa vaarantumatta lykätä tuohon ajankohtaan saakka.

Tampereen kaupunki ei kuitenkaan järjestänyt kantelijan hoitoa kansanterveyslaissa säädetyissä enimmäisajoissa. Vaikka terveyskeskuksen tiedossa oli, ettei se voi itse antaa kantelijalle hoitoa näissä enimmäisajoissa, se ei myöskään viivytyksettä ja enimmäisaikojen puitteissa järjestänyt hänelle mahdollisuutta saada hoitoa muilta palveluntuottajilta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sopimukseen perustuen hoito muilta palveluntuottajilta.

Katson Tampereen kaupungin menetelleen kantelijan hoidossa lainvastaisesti ja lakisääteistä velvollisuuttaan laiminlyöden.

3.1.4

Länsi-Suomen lääninhallituksen toimenpiteet

Lääninhallitus pitää Tampereen kaupungin toimenpiteitä suun terveydenhuollon potilaiden kiireettömään hoitoon pääsyn korjaamiseksi lain vaatimalle tasolle oikeasuuntaisina, mutta riittämättöminä. Lääninhallitus seuraa jonotilanteen kehitystä ja tulee valvontaviranomaisena ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin, jos Tampereen kaupungin esittämät toimenpiteet kiireettömän hammashoidon jonojen purkamiseksi eivät korjaa tilannetta lain mukaiseksi.

3.2

Muistutukseen vastaaminen

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija teki 10.10.2007 muistutuksen hammaslääkärin vastaanotolle pääsemisen vaikeudesta. Tampereen kaupungin vastaava lääkäri antoi muistutukseen päätöksensä 15.4.2008. Hänen selvityksensä mukaan muistutukseen vastaaminen viivästyi,

koska kantelija oli vaatinut kaupungilta korvausta yksityishammaslääkärillä käynneistään ja asia oli ohjautunut kaupungin lakimiehelle. Asioiden suuren määrän vuoksi kantelijan muistutuksen käsittely viivästyi ja se ilmeisesti unohtui lakimiehen työjonoon.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jälj. potilaslaki) 10 §:n mukaan terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluun tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutukseen on annettava vastaus kohtuullisessa ajassa.

Potilaslaissa tai sen esitöissä (HE 185/1991) ei ole otettu kantaa kohtuullisen käsittelyajan pituuteen.

Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat käsitellään asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus on voimassa perusoikeutena. Perustuslain 21 § takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain esitöiden mukaan asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen (HE 72/2002).

Muistutuksen käsittely on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavan johtajan on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaista selvittämisestä sekä hankittava asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Selvitysten antamiselle tulee asettaa myös määräaika. Muistutus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja siihen on annettava vastaus kohtuullisessa ajassa. Vastaus on annettava kirjallisesti ja siitä on käytävä ilmi, mihin toimenpiteisiin muistutuksen johdosta on ryhdytty tai ettei muistutus ole antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Vastaus tulee myös perustella.

Vastauksen antaminen kantelijan muistutukseen kesti Tampereen kaupungissa runsaat kuusi kuukautta. Näin pitkää käsittelyaikaa ei voida pitää kohtuullisena. Mielestäni on erittäin tärkeää, että potilaan tekemään muistutukseen vastataan nopeasti. Näin muistutusmenettelystä tulee potilaalle helppo, nopea ja joustava mahdollisuus saada kokemaansa epäkohtaan parannusta. Kohtuullisena aikana voidaan pääsääntöisesti pitää noin kuukautta tai 1–2 kuukautta, jos asia on ollut erittäin ongelmallinen ja vaatinut selvitystyötä.

Vastaava lääkäri on selvityksessään esittänyt asian käsittelyn viivästyymiseen johtaneet syyt. Nämä syyt eivät kuitenkaan ole hyväksyttäviä kohtuullisen käsittelyajan ylittämiseksi. Kaupungin tulee organisoida muistutusten käsittely niin, että niihin voidaan vastata kohtuullisessa ajassa.

Totean vielä, että potilaslain 15 §:n mukaan päätökseen, jolla 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu muistutus on ratkaistu, ei saa hakea valittamalla muutosta. Vastaavan lääkärin antamasta päätöksestä puuttuu maininta tästä valituskiellosta.

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Tampereen kaupungille huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.1.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Tampereen kaupunginhallitukselle ja terveystoimelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Koska Länsi-Suomen lääninhallitus on kansanterveystyötä läänin alueella ohjaavana ja valvovana viranomaisena ryhtynyt edellä kohdassa 3.4 esitetyn mukaisesti asiassa tarpeellisiin toimenpiteisiin, asia ei anna minulle laillisuusvalvojana aihetta tässä vaiheessa enempään.

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Tampereen kaupungin vastaavan lääkärin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.