

20.2.2001

1282/4/99

VASTAUS KANTELUUN LASTEN HAMPAIDEN OIKOMISHOIDON JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Jakelussa mainitut vanhemmat ovat 10.6.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneissa kantelukirjoituksissaan arvostelleet Kirkkonummen terveyskeskuksen menettelyä, kun se ei ollut järjestänyt hampaiden oikomishoitoa heidän peruskouluikäisille lapsilleen.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi 31.8.1999 lausunnon, johon liittyivät sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen 14.7.1999 antama lausunto ja Etelä-Suomen lääninhallituksen 23.8.1999 antama lausunto sekä Kirkkonummen ja Siuntion kansanterveystyön kuntayhtymän vastaavan hammaslääkärin Taina Remes-Lylyn 3.8.1999 antama selvitys.

Lausunnot ja selvitys oheistetaan jakelussa mainituille tiedoksi.

3 RATKAISU

3.1 Hankitut selvitykset

Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee, että Kirkkonummen kunnassa kansanterveystyöstä huolehtii Kirkkonummen ja Siuntion kansanterveystyön kuntayhtymä. Kuntayhtymässä on terveyslautakunnan päätöksellä otettu käyttöön hampaiden oikomishoidon tarvearvion apuvälineeksi pisteytysluokitus, jossa purentahäiriöt luokitellaan niiden vaikeusasteen mukaisesti kymmeneen luokkaan. Tämän luokituksen mukaisesti kuntayhtymässä pystytään hoitamaan vain kaikkein vaikeimmat ja välttämättömimmät tapaukset eli pistearvot 8 -10 saaneet lapset ja nuoret. Saadun selvityksen mukaan kantelukirjoituksissa tarkoitettujen lasten purentavirheiden vaikeusasteet olivat 6 tai 7, minkä vuoksi kuntayhtymän terveyskeskus ei pystynyt järjestämään heidän hampaidensa oikomishoitoa.

Sosiaali- ja terveysministeriön antaman lausunnon mukaan oikomishoitoa koskevat päätökset on tehty yksilöllisen arvion perusteella käyttäen apuna hoidontarveluokitusta, päätökset ovat olleet yhdenvertaisia kaikille kuntalaisille ja ne ovat perustuneet ensisijaisesti lääketieteellisesti perusteltuun tarpeeseen.

3.2 Oikeudellinen arviointi

3.2.1 Oikeusohjeet

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Saman lainkohdan mukaan kunnan velvollisuudesta järjestää terveydenhuollon palveluja on lisäksi voimassa, mitä muun muassa kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) säädetään.

Kuntien lakisääteisistä velvollisuuksista suun perusterveydenhuollon järjestämiseksi säädetään kansanterveyslaissa (66/1972) ja kansanterveysasetuksessa (802/1992) sekä suun erikoissairaanhoidon järjestämiseksi erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989).

Kansanterveyslain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin kansanterveyslaissa tai muutoin säädetään tai määrätään. Lain 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunnan tulee ylläpitää hammashuoltoa, johon luetaan valistus- ja ehkäisytoiminta sekä kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito siinä laajuudessa kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Kansanterveysasetuksen 1 §:n mukaan kunnan tulee järjestää ensisijaisesti vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneiden henkilöiden sekä pään ja kaulan alueelle sädehoitoa saaneiden potilaiden hampaiden tutkimus ja hoito.

Erikoissairaanhoitolain 3 §:n mukaan kunnan, jossa henkilöllä on kotikuntalaisia tarkoitettu kotipaikka, on huolehdittava siitä, että henkilö saa 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tarpeellisen erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoitolain mukaisesti. Erikoissairaanhoitolain 1 §:n 2 momentin mukaan erikoissairaanhoidolla tarkoitetaan tuossa laissa lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauden ehkäisyyn, tutkimukseen, hoitoon sekä lääkinälliseen kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja.

Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan kunnan tulee järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen hammashoito, potilaan asuinpaikasta riippumatta. Erikoissairaanhoitolain 30 §:n 2 momentin mukaan kiireellisen sairaanhoidon tarpeessa olevalle henkilölle on aina annettava sairaanhoitoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (jäljempänä SVOL, 733/1992) 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan terveydenhuoltoon. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse (1 kohta), sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa (2 kohta), olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä (3 kohta) tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta (4 kohta). Pykälän 4 momentin mukaan kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia suorittamaan yksityiselle palvelujentuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (jäljempänä asiakasmaksulain, 734/1992) 5 §:n 1 kohdan mukaan alle 19-vuotiaiden kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu hammashoito on maksutonta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 9 §:n 6 momentin mukaan terveyskeskuksessa annetusta suun ja hampaiden tutkimuksesta ja hoidosta 1-4 momentissa säädettyjä maksuja ei saa periä alle 19-vuotiailta. Asetuksen 9 a §:n mukaan silloin kun terveyskeskuksen järjestämä suun ja leukojen tutkimus ja hoito annetaan hampaiston, leukojen ja kasvojen kehityshäiriön tai vaike-

an, toimintaa haittaavan laaja-alaisen synnynnäisen hampaistopuutoksen ja kehityshäiriön, pään ja leukojen alueen kiputilan, kaulan ja pään alueen säteilytyksen, sytostaattihoidon tai muun kuin hammassairauden takia välttämättömän hammashoidon vuoksi, peritään hoidosta 8 §:n 1 momentissa säädetty maksu (sairaalan poliklinikkamaksu).

Asiakasmaksulain 12 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän järjestäessä palveluja SVOL 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla on palvelujen käyttäjältä perittävä samat maksut ja korvaukset kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämistä vastaavista palveluista.

Hammashuollon korvaamisesta sairaanhoitona säädetään sairausvakuutuslain (364/1963) 5 b §:ssä. Säännöksen mukaan sairaanhoitona ei korvata oikomishoitoa. Sairausvakuutuslain 5 §:n 2 momentissa säädetään hammashoidon korvaamisesta muun sairauden kuin hammassairauden parantamiseksi välttämättömänä hoitona. Kansaneläkelaitoksen antamien 1.10.1997 hammashuoltoa koskevien ohjeiden mukaan esimerkiksi leukojen synnynnäisen kasvu- ja kehityshäiriön hoito voi edellyttää oikomishoitoa, joka voidaan korvata. Suulakihalkion yhteydessä oikomishoito korvataan sairausvakuutuksesta siihen saakka, kunnes suulakihalkion hoito katsotaan päättyneeksi.

Lääkintöhallitus antoi vuoteen 1991 saakka ohjeita paikallistason päätöksenteon tueksi. Hampaiston oikomishoitoon liittyviä ohjeita oli ohjekirjeessä 1/1987 "Aikaisemmin invalidihuoltona kustannetun hammashoidon järjestäminen", joka kohdistui nykyisen erikoissairaanhoitolain toimialueelle ja 6/1988 "Hampaiden oikomishoidon järjestäminen", joka oli perusterveydenhuoltoon tarkoitettu suositusluontoinen ohje. Kyseiset ohjeet eivät ole enää voimassa.

Erikoissairaanhoitotoimintaa ohjaa Stakesin asiantuntijaryhmän suositus sairaanhoitopiirien tehtävistä suun terveydenhuollon erikoissairaanhoidon järjestämiseksi (30.4.1993).

3.2.2

Hampaiden oikomishoidon järjestämisvastuu

Terveydellisin perustein suoritettava hampaiston oikomishoito on samalla tavoin kuin hampaiden kovakudosten ja tukikudosten hoitokin osa lasten ja nuorten suun perusterveydenhuoltoa. Hampaiston purentavirheiden laajuuden ja vaikeusasteen mukaan oikomishoito voi olla joko perusterveydenhuoltoa tai erikoissairaanhoitoa. Kysymys on nähdäkseni selkeästi kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä.

Laissa ei säädetä hampaiden tutkimuksen ja hoidon täsmällistä sisältöä eikä laajuutta lukuun ottamatta asetuksella säädettyä ikärajoitusta. Hammashuollon sisällöstä ja laajuudesta päättäminen kuuluukin tämän johdosta kunnalle. Kunta voi siis tietyissä rajoissa itse päättää siitä, millaista hampaiden oikomishoitoa kunnassa toteutetaan asetuksessa tarkoitetulle ikäryhmälle ja miten tämä tapahtuu.

Kunnallisten terveystalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on yleensä ns. puitelainsäädäntöä, jossa kuntien velvollisuuksia ja toisaalta kuntalaisten oikeuksia ei yleensä säädetä täsmällisesti. Tällainen lainsäädäntö jättää kunnille mahdollisuuden harkintaan palveluja järjestettäessä. Tätä harkintaa on kuitenkin käytettävä niin, että kiireellisen hoidon tarpeessa olevien potilaiden lisäksi hoidetaan ainakin kaikki potilaan terveydentilaa pysyvästi uhkaavat tai selvästi heikentävät sairaudet, vammat ja toiminnalliset häiriöt. Hammashuollon järjestämisessä, kuten

muissakin kansanterveyslaissa säädetyissä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä, on kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on lain mukaan turvattava.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä Stakesilta saamieni tietojen mukaan kuntien välillä on suuria eroja siinä, miten laajasti hammashoitoa yleensä ja erityisesti hampaiden oikomishoitoa järjestetään. Tällaiset erot kuntien välillä eivät ole niiden käsityksen mukaan lainvastaisia.

Terveydenhuoltoa koskeva perusoikeussäännös on Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentti, joka velvoittaa julkista valtaa (valtiota ja kuntia) turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistämään väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain perusoikeussäännökset vastaavat sisällöltään ennen perustuslain voimaantuloa 1.3.2000 voimassa olleita hallitusmuodon säännöksiä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu, että kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan ja jos näitä palveluja ei pystytä järjestämään kaikille, palvelujen rajaamisen perusteiden tulee olla hyväksyttävät ja ennalta tiedossa sekä kohdistua kaikkiin samalla tavoin. Tätä yhdenvertaisuusperiaatetta Kirkkonummen ja Siuntion kansanterveystyön kuntayhtymän terveyslautakunta on toteuttanut edellä mainitussa päätöksessään, jossa se määritteli oikomishoitoon ottamista koskevat kriteerit.

Kuntien tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös, kuten muutkin perusoikeussäännökset. Vaikka kunnilla on kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain soveltamisessa ja toteuttamisessa harkintavaltaa, lainsäädännön hyväksymää erilaisuutta kuntien palveluvalikoimassa ja palveluiden järjestämistavoissa rajoittaa perustuslain yhdenvertaisuussäännös.

3.2.3

Kannanotto

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu, että kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon, mukaan luettuna oikomishoidon, palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan ja jos näitä palveluja ei pystytä järjestämään kaikille, palvelujen rajaamisen perusteiden tulee olla hyväksyttävät ja ennalta tiedossa sekä kohdistua kaikkiin samalla tavoin.

Koska Kirkkonummen ja Siuntion kansanterveystyön kuntayhtymä ei ole voinut järjestää oikomishoidon palveluja kaikille niitä haluaville, se on edellä sanotun mukaisesti voinut päättää, että se hoitaa vain kaikkein vaikeimmat ja välttämättömimmän hoidon tarpeessa olevat potilaat eli ne lapset ja nuoret, joiden hampaiden purentavirheen vaikeusaste on 8 -10. Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella oikomishoitoa koskevat kyseiset päätökset kuntayhtymän terveyskeskuksessa tehtiin kunkin potilaan yksilöllisen arvion perusteella käyttäen apuna hoidontarveluokitusta ja ne perustuivat ensisijaisesti lääketieteellisesti perusteltuun tarpeeseen.

Edellä esitettyyn viitaten kuntayhtymän terveyskeskuksessa tehtyjä päätöksiä olla järjestämättä oikomishoitoa jakelussa mainittujen vanhempien lapsille ei voida käsitykseni mukaan pitää lain-

vastaisena. Näin ollen en voi ryhtyä asiassa enempään toimenpiteisiin.

Pahoittelen, että asian käsittely on tutkittavana olevien kanteluiden suuren määrän johdosta kestänyt kauan.

Kirjoitusten liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeusasiamies
Riitta-Leena Paunio

Oikeusasiamiehensihteeri
Kaija Tanttinen-Laakkonen