

15.12.2011

Dnro 1451/2/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

KIIREELLINEN SUUN TERVEYDENHUOLTO JÄRJESTETTY PUUTTEELLISESTI

1

ASIA

Eräässä kanteluasiassa arvosteltiin sitä, että Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Töölön sairaalan ensiapupoliklinikka sekä Helsingin kaupungin Haartmanin sairaala olivat kieltäytyneet ottamasta aikaisin arki-aamuna vastaan kovasta hammassärystä, huimauksesta ja pahoinvoinnista kärsivää potilasta. Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että pääkaupunkiseudulla ei ole ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä.

Kanteluun 11.4.2011 antamassani päätöksessä (dnro 272/4/10 ja 2767/2/10) totesin seuraavaa: "Koska kiireellisen hoidon, myös kiireellisen suun terveydenhuollon tarpeessa olevan potilaan on jo voimassa olevan lain mukaan päästävä hoitoon välittömästi, tämä merkitsee käsitykseni mukaan julkiselle vallalle velvollisuutta järjestää kunnallinen suun terveydenhuolto siten, että kiireellisen suun terveydenhuollon tarpeessa olevat potilaat voivat saada hoitoa välittömästi. Tämä tarkoittaa velvollisuutta järjestää ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys. Totean, että 1.5.2011 voimaan tulevassa terveydenhuoltolaissa tämä velvollisuus on nimenomaisesti todettu."

Päätöksessäni en ottanut enkä olisikaan voinut ottaa kantaa siihen, millä tavalla ja missä mahdollisissa terveydenhuollon toimintayksikössä ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys tulisi järjestää. Terveyspalveluiden järjestämisen ohjaus ei kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin.

Käsitykseni oli, että kiireellisen suun terveydenhuollon järjestämisessä olevien puutteiden vuoksi kyseinen potilas näytti jääneen vaille perustuslaissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja oikeutta riittäviin terveyspalveluihin.

Koska minulla ei ollut tietoa siitä, miten oikeus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon toteutuu muualla maassa, otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta ni tutkittavaksi.

Pyysin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira) selvittämään, miten potilaiden oikeus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon turvataan eri puolella Suomea. Pyysin Valvira ilmoittamaan havainnoistaan ja niistä mahdollisista toimenpiteistä, joihin se on asiassa ryhtynyt.

2

SELVITYS

Valvira toimitti seuraavan selvityksen:

1. Valviran lausunto 5.7.2011,
2. sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 13.6.2011,
3. Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto 8.6.2011 liitteineen,
4. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin selvitys 9.6.2011,
5. Kotkan kaupungin selvitys 31.5.2011,
6. Lohjan kaupungin selvitys 6.6.2011,
7. Janakkala-Hattulan perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen selvitys 27.5.2011,
8. Hangon kaupungin selvitys 10.6.2011,
9. Itä-Suomen aluehallintoviraston lausunto 1.7.2011 liitteineen,
10. Lapin aluehallintoviraston lausunto 7.6.2011 liitteineen,
11. Lounais-Suomen aluehallintoviraston lausunto 8.6.2011 liitteineen,
12. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunto 10.6.2011 ja
13. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunto 10.6.2011 liitteineen.

3

RATKAISU

3.1

Aluehallintovirastojen lausunnot

3.1.1

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella kiireelliseen hoitoon pääsee virka-aikana pääosin samana päivänä. Virka-ajan ulkopuolella arkisin ei kaikkiin kuntiin ole järjestetty suun terveydenhuollon päivystystä edes siten, että potilaat ohjattaisiin ottamaan yhteyttä yleislääkäripäivystykseen; osa kunnista ohjaa potilaita maksusitoumuksella yksityiseen hammashuoltoon. Viikonloppuisin terveydenhuollon päivystys järjestetään usein yhteistyössä naapurikuntien kanssa tai se on keskitetty alueen keskussairaalaan. Hoito tapahtuu vaihtelevasti hammaslääkärin tai yleislääkärin toimesta.

Kotkan kaupungin selvityksessä todetaan: "Päivystyksen tarkoituksena on turvata sellainen tutkimus ja hoito, jota ei voida siirtää ilman hengenvaaraa tai merkittävää terveydellistä haittaa. Näitä tapauksia hammashoidossa on kohtalaisen harvoin. Kiireellisyys on dos. Eero Kerosuon tekemän jaottelun mukaa ryhmiteltävissä "emergency"- ja "urgent"-tilanteisiin. "Emergency"-tapaukset ovat lääketieteellisesti katsoen kiireellisiä, välitöntä hoitoa vaativia ja "urgent"-tilanteet usein potilaan kannalta kiireellisiä (huomattava epämukavuus tai haitta). Lääketieteellisesti viimeksi mainitut eivät kuitenkaan edellytä välitöntä hoitoa, vaan ne voidaan hoitaa esimerkiksi vuorokauden kuluessa, jolloin perusterveydenhuollon tavanomainen hammaslääkäripäivystys riittää turvaamaan niiden hoidon. "Emergency"-tilanteet on kuitenkin tunnistettava ja järjestelyt tilanteiden hoitamiseksi on oltava. Hoitoon osallistuvien on tunnettava menettelytavat ja hoidon päälinjat. Tämän vuoksi on rakennettu hammaslääkäripäivystyksestä, lääkäripäivystyksestä sekä erikoissairaanhoidon päivystyksestä sellainen kokonaisuus, että väestön kiireelliset, henkeä uhkaavat tai merkittävää terveydellistä haittaa aiheuttavat tilat pysytään tarkoituksenmukaisesti hoitamaan".

3.1.2

Itä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Lähes kaikissa Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen terveyskeskuksissa kiireellistä suun terveydenhuoltoa tarvitsevat pääsevät omaan terveyskeskukseen tai naapuriterveyskeskukseen samana päivänä tai viimeistään kolmen päivän kuluttua yhteydenotosta.

Kiireellisen suun terveydenhuollon järjestäminen virka-ajan ulkopuolella omana toimintana on harvinaista Itä-Suomen terveyskeskuksissa. Virka-ajan ulkopuolella on mahdollista päästä hoitoon vain vaikeissa tapauksissa, kuten hammastapaturmatilanteissa ja vakavissa hammasinfektioissa. Jotkut terveyskeskukset ilmoittavat, että arkisin virka-ajan ulkopuolella ei ole mielekästä järjestää kiireellistä suun terveydenhuoltoa, muun muassa tapausten vähäisyyden vuoksi. Yhdestä vastauksesta ilmeni, että Pohjois-Savossa oli käyty keskustelua virka-ajan ulkopuolisen päivystyksen järjestämisestä seudullisesti.

Lauantaisin, aattopäivinä, sunnuntaisin ja pyhäpäivinä kiireellinen suun terveydenhuolto järjestetään seudullisesti. Itä-Savon sairaanhoitopiiri järjestää päivystyksen itse, Pohjois-Karjalassa terveyskeskukset hoitavat vuorollaan päivystyksen Joensuussa Siilaisten terveysasemalla, Pohjois-Savon ja Joroisten kuntien päivystyksen hoitaa Kuopion terveyskeskus ja Etelä-Savossa seudullisesti Mikkelin terveyskeskus. Seudullisiin päivystyksiin on aamuisin puhelin-aika, myös lääkäripäivystyksen kautta on mahdollista konsultoida päivystävää hammaslääkärinä päivystysaikana. Muina aikoina tukeudutaan seudulliseen tai paikalliseen lääkäripäivystykseen.

3.1.3

Lapin aluehallintoviraston lausunto

Lapissa on viikonloppuisin ja arkipyhinä järjestetty hammaslääkäripäivystys kuntien yhteistyönä 1.1.2009 alkaen. Päivystys tapahtuu vuorollaan eri kunnissa, ja päivystyskerrat on määritelty suhteessa väestöön. Ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys toteutetaan osittain ja erityisesti öiseen aikaan terveyskeskuspäivystyksen kautta. Kaikissa terveyskeskuksissa ja päivystyspisteissä on ohjeistus hammaslääketieteellisiä akuuttitilanteita varten. Yhteispäivystyksissä käytetään sairaanhoitajan tekemää hoidon tarpeen arviointia ja triagea ABCDE-kiireellisyysluokituksen (hoidon tarpeen kiireellisyysryhmittely) mukaisesti. Pääsääntöisesti lääkäri määrää tarvittavan lääkityksen, jotta potilas voi hakeutua seuraavana päivänä hammaslääkärin särkyvastaanotolle. Apteekin ollessa suljettuna potilaat saavat päivystyslääkkeet terveyskeskuksesta. Jos potilas tarvitsee kiireellistä erikoissairaanhoidoa, päivystävä lääkäri lähettää hänet keskussairaalan tai yliopistollisen sairaalan ympärivuorokautiseen päivystykseen. Alueen kaikkien terveyskeskusten hammaslääkäreiden kotipuhelinnumerot ovat käytävissä päivystyspisteissä. Hammaslääkäreiden tavoitettavuus on ollut hyvä.

Kiireelliseen suun terveydenhuoltoon pääsee samana arkipäivänä kaikissa terveyskeskuksissa. Joissakin kunnissa hammaslääkärivastaanottoja järjestetään iltaisin ja lauantaisin. Kuntien yhteisen hammaslääkäripäivystyksen kautta alueella on lauantaisin, sunnuntaisin ja juhlapäivinä järjestetty mahdollisuus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon. Muina aikoina ympärivuorokautinen päivystys on toteutettu terveyskeskuspäivystyksen kautta, mutta potilaan terveydentilan ja hoidon tarpeen niin vaatiessa hammaslääkäri ja muu henkilöstö on hälytettävissä paikalle vakiintuneen käytännön ja läheisyysperiaatteen mukaisesti. Lisäksi kirurgista hoitoa vaativat suu- ja leukasairauksien potilaat lähetetään hoitoon erikoissairaanhoidon tai erityisvastuualueen toimintayksikköön, jossa on ympärivuorokautinen päivystys.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ja kentän tuntemuksen perusteella eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnössä esitetyn kaltaisessa tapauksessa potilaalle olisi missä tahansa Lapin terveydenhuollon päivystyspisteessä suoritettu hoidon tarpeen arviointi, jonka perus-

teella potilaan olisi hoitanut joko hammaslääkäri tai lääkäri hammaslääkärin ohjeistuksen mukaisesti.

Nykyinen päivystyskäytäntö - perusterveydenhuollon päivystys, hammaslääkäripäivystys ja erikoissairaanhoidon hammas- ja suusairauksien (leukakirurgian) päivystys – muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, joka on osoittautunut väestön määrään ja hoidon tarpeeseen suhteutettuna riittäväksi ja erittäin hyvin toimivaksi. Aluehallintoviraston mukaan alueella ei ole välitöntä tarvetta muuttaa suun terveydenhuollon kiireellisen hoidon ja hammaslääkäripäivystyksen järjestelyjä.

3.1.4

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Keski-Suomessa kaikissa terveyskeskuksissa toimii virka-aikana oma hammaslääkäripäivystys, virka-ajan ulkopuolista päivystystä ei ole arkipäivisin. Lauantaisin, sunnuntaisin, aattoina ja arkipyhinä päivystys on järjestetty kahdessa seutukunnallisessa päivystyspisteessä.

Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla kaikissa terveyskeskuksissa virka-aikana toimii oma hammaslääkäripäivystys, virka-ajan ulkopuolista päivystystä ei ole arkipäivisin. Lauantaisin, sunnuntaisin, aattoina ja arkipyhinä päivystys on järjestetty kolmessa seutukunnallisessa päivystyspisteessä.

Pirkanmaalla kaikissa terveyskeskuksissa virka-aikana toimii oma hammaslääkäripäivystys, virka-ajan ulkopuolista päivystystä ei ole arkipäivisin. Lauantaisin, sunnuntaisin, aattoina ja arkipyhinä päivystys on järjestetty yhdessä seutukunnallisessa päivystyspisteessä.

Aluehallintoviraston toimialueella ei ole suun terveydenhuoltoon osoitettua ympärivuorokautista päivystystä, mutta välitöntä hoitoa tarvitsevat potilaat voivat hakeutua normaaliin perusterveydenhuollon päivystykseen, jossa voidaan antaa välitön ensiapu ja toimittaa potilas tarvittaessa päivystysluonteisesti myös sairaalahoitoon.

3.1.5

Lounais-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueen terveyskeskukset järjestävät arkipäivinä suun terveydenhuollon päivystyspalvelut omana toimintana. Päivystys toimii arkisin terveyskeskuksesta riippuen virka-aikana klo 8.00–14.00/16.00. Perjantaisin hammaslääkäripäivystys loppuu aikaisimmillaan klo 13.30. Valtaosassa terveyskeskuksia potilaat ohjataan ottamaan arkisin virka-ajan ulkopuolella yhteyttä terveyskeskuksen lääkäripäivystykseen. Muutama terveyskeskus antaa potilailleen mahdollisuuden käyttää myös yksityishammaslääkäripalveluja, mikäli hoitoa ei saada järjestettyä terveyskeskuksessa. Viikonloppuisin, aattopäivinä ja arkipyhinä terveyskeskusten hammaslääkäripäivystys on pääsääntöisesti keskitetty Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin järjestämään alueelliseen hammaslääkäripäivystykseen.

Suun terveydenhuollon erikoissairaanhoidon päivystys on Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin alueella järjestetty siten, että Turun yliopistollisen keskussairaalan (TYKS) suusairauksien klinikka vastaa koko sairaanhoitopiiriin alueen kattavasta ympärivuorokautisesta suun terveydenhuollon erikoissairaanhoidon päivystyksestä. Loma-aikoina päivystyspotilaita tulee sovitusti myös Satakunnan sairaanhoitopiiriin alueelta. Vastaavasti Satakunnan sairaanhoitopiiriin alueella Satakunnan keskussairaalan suu- ja hammaskirurginen osasto vastaa erikoissairaanhoidon tuottamisesta sekä virka-aikana että sen ulkopuolella. Kiireellistä hoitoa tarvitsevat potilaat

hakeutuvat sairaalaan, kuten muiden erikoisalojen palveluita tarvitsevat potilaat, joko ensiapuun tai korvaklinikan päivystykseen. Korvaklinikan päivystäjä konsultoi tarvittaessa suu- ja leukakirurgian päivystäjää.

Aluehallintovirasto toteaa, että kiireellisen suun terveydenhuollon heikoin kohta on virka-ajan ulkopuolinen aika arki-iltoina, jolloin suurin osa terveyskeskuksista ohjaa potilaat lääkäripäivystykseen. Terveyskeskusten edellyttää tiivistä yhteistyötä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä, minkä vuoksi tulee harkittavaksi yhdenvertaisten palveluiden saatavuuden takaamiseksi muun muassa erilaisten päivystyskäytäntöjen yhtenäistämismahdollisuudet.

TYKS:n suusairauksien klinikan ylilääkäri Risto-Pekka Happonen toteaa selvityksessään, että erikoissairaanhoidon ympärivuorokautiseen päivystykseen kuuluvat nopeaa hoitoa tai välitöntä ensiapua vaativat suu- ja leukakirurgiset potilaat (esimerkiksi leukamurtumat ja vaikeat hammasperäiset tulehdukset). Päivystäjä vastaa myös sairaalan osastoilla olevien potilaiden kiireellisistä hammaslääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävistä konsultaatioista ja hoidosta. Tähän päivystykseen eivät kuulu tavanomaisia hammaslääkärin toimenpiteitä tarvitsevat potilaan esimerkiksi hampaiden lohkeamat ja tavanomaiset hammassärkyt. Nämä potilaat päivystäjä ohjeistaa ottamaan yhteyttä omaan terveyskeskukseen tai yksityishammaslääkäriin.

Happonen toteaa lisäksi, että "kaikkien erikoisalojen päivystystoiminta (sekä perusterveydenhuolto että erikoissairaanhoito) keskitetään Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä vuoden 2013 alussa päivystysyksikköön. Valmistuvista tiloista yksi hoituhuone on varattu korvaklinikan, suusairauksien klinikan ja silmäklinikan päivystysten yhteiseen käyttöön. Huone varustellaan kyseisten erikoisalojen tarpeita varten, mikä tulee parantamaan suun terveydenhuollon päivystyspalvelujen laatua".

3.1.6

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueella virka-aikana suun terveydenhuollon päivystykseen pääsee omalle terveysasemalle yleensä samana päivänä. Arkisin virka-ajan ulkopuolella ei ole järjestetty terveyskeskushammaslääkärin päivystystä, vaan potilaat ohjataan hakeutumaan lääkäripäivystykseen, jossa annetaan ensiapu, ja tarpeen mukaan potilas lähetetään Oulun yliopistolliseen sairaalaan. Siellä on ympärivuorokautinen erikoishammaslääkärin tasoinen takapäivystys.

Suurin osa terveyskeskuksista on järjestänyt suun terveydenhuollon päivystyspalvelut lauantaisin ja aattopäivinä sekä sunnuntaisin ja arkipäivinä siten, että päivystys on Oulun kaupungin päivystyspisteessä, jossa päivystävät alueen terveyskeskusten hammaslääkärit. Ilmoittautuneita kiireellisen hammashoidon tarpeessa olevia potilaita otetaan vastaan parin tunnin ajan, ja kaikki saapuneet potilaat hoidetaan. Muuna aikana potilaat ohjautuvat Oulun seudun yhteispäivystykseen päivystävälle lääkärille, joka antaa ensiavun ja konsultoi tarvittaessa erikoishammaslääkärin takapäivystäjää.

Aluehallintovirasto katsoo, että suun terveydenhuollon päivystyspalvelut alueen terveyskeskuksissa on järjestetty valtakunnallisten linjausten mukaan.

3.2

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että suun terveydenhuollon päivystyksen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja. Pääkaupunkiseudulla on järjestetty arkisin päivystys klo 21.00 saakka kiireellisissä särky- ja tapaturmatapauksissa potilaille, joiden hoito ei voi odottaa seuraavaan päivään. Muualla maassa suun perusterveydenhuollon päivystys on käytännössä järjestetty arkisin noin klo 17.00 asti tai se päättyy jo aikaisemmin, esimerkiksi perjantaisin yleisesti klo 14.00. Lauantaisin, sunnuntaisin ja arkipyhinä päivystyspalveluita on järjestetty vaihtelevasti, käytännössä muutaman tunnin ajaksi. Nämä palvelut on yleensä järjestetty keskitettyinä seudullisina päivystyksinä. Päivystyspotilaita ohjataan myös yhteispäivystyksiin, jossa päivystävät lääkärit. Suun perusterveydenhuollossa ei ole järjestetty ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä.

Suun terveydenhuoltoon pääsyä koskevassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä kysytään tietoja myös päivystyspalveluiden järjestämisestä. Maaliskuussa 2011 suun terveydenhuollossa 36 % terveyskeskuksista ilmoitti järjestävänsä päivystyksen arkisin virka-ajan ulkopuolella. Virka-ajalla tarkoitetaan suun terveydenhuollon ilmoittamaa aukioloaikaa arkipäivisin. Kyselyyn vastasi kuitenkin vain noin puolet terveyskeskuksista ja tulos on siten suuntaa antava. Lauantaisin ja sunnuntaisin noin 60 % vastanneista terveyskeskuksista ilmoitti järjestävänsä päivystystä keskitettynä seudullisena päivystyksenä, 24 % terveyskeskusten yhteispäivystyksenä ja 14 % omana toimintana.

Ministeriö viittaa terveydenhuoltolain 50 §:ään ja toteaa, että kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys, joka koskee myös suun terveydenhuollon palveluja. Ministeriön mukaan järjestämismahdollisuuksia on useita, kun toimitaan alueellisesti laajassa yhteistyössä. Ministeriö toteaa, että nykyisissä päivystyspalvelujen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja, ja että virka-ajan ulkopuolella päivystysjärjestelyt ovat puutteellisia suun terveydenhuollossa, eivätkä järjestelyt täytä lain edellyttämää tasoa. Arkisin useimmissa kunnissa ei ole järjestetty virka-ajan ulkopuolella päivystystä suun terveydenhuollossa. Lauantaisin ja pyhinä päivystyspalveluita on saatavilla vain muutaman tunnin ajan ja viiveet päivystyspalveluissa voivat olla yli 20 tuntia.

Eriyisvastuualueilla toimii erikoissairaanhoitotasoinen suun terveydenhuollon päivystys ympärivuorokautisena. Päivystyksen piiriin kuuluvat vain suu- ja leukakirurgiset päivystystapaukset, eikä esimerkiksi kovaa hammassärkyä potevaa potilasta oteta sisään päivystyspotilaaksi. Päivystyspisteissä ei ole riittäviä voimavaroja eikä varustelua potilaiden hoitamiseksi esimerkiksi hammassärkyjen osalta.

Ministeriö katsoo, että ympärivuorokautisen päivystyksen edellytykset suun terveydenhuollossa yöaikaan ovat erityisvastuualueilla. Tämä tarkoittaa, että erikoissairaanhoitotasoiseen päivystykseen voidaan yhdistää tarpeellisin osin yöaikaan perusterveydenhuollon päivystyspalveluja esimerkiksi kovasta hammassärystä kärsivien potilaiden osalta. Kuntien ja sairaanhoitopiirien on sovittava keskenään päivystyksen järjestämisestä, toteuttamisesta ja resursseista. Eriyisvastuualueet ovat riittävän suuria tämän tasoisten palveluiden järjestämiseen ja niissä voidaan turvata myös tarvittavat hammaslääkäriresurssit ja osaaminen päivystyksen toteuttamiseksi. Toimintaa voidaan järjestää kuntien, sairaanhoitopiirien ja erityisvastuualueiden yhteistyönä, josta toiminnasta on myös aikaisempia käytännön kokemuksia esimerkiksi Kuopion yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueella. Käyttöön voidaan ottaa useita yhteistyön malleja ja konsultaatio- ja takapäivystyksenä toimimisen muotoja.

Ministeriö katsoo, että kuntien ja sairaanhoitopiirien tulee yhteistyössä kehittää suun perusterveydenhuollon päivystyspalveluja virka-ajan ulkopuolella vastaamaan terveydenhuoltolain

edellyttämää tasoa. Seudullisista yhteistyömuodoista on saatu hyviä kokemuksia. Järjestelyjä voidaan toteuttaa yhteistyössä myös yksityisen sektorin kanssa.

Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta on sovittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelmas-
sa terveydenhuoltolain 34 §:n 2 momentin mukaisesti ja erikoissairaanhoidon järjestämissopi-
muksessa valtioneuvoston asetuksessa (337/2011) määritellyllä tavalla.

Ministeriö valmistelee kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisala-
kohtaisista edellytyksistä asetusta, jossa myös suun terveydenhuollon osalta säädetään tar-
kemmin perusteista ja edellytyksistä.

Ministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että väestöä on informoitava riittävästi ja selke-
ästi päivystyspalveluiden järjestämisestä. Suun terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä
ja ohjeista ei ole ministeriön käsityksen mukaan saatavilla riittävästi tietoa etenkin kuntien
sähköisillä sivuilla.

3.3

Valviran havainnot ja toimenpiteet

Havainnot

Valvira toteaa selvityksistä ja lausunnoista käyvän ilmi, että kunnissa ei ole järjestetty ympäri-
vuorokautista terveystasokustason hammaslääkäripäivystystä. Terveystasokusten päivittäiset
aukioloajat (virka-ajat) vaihtelevat, ja virka-ajan ulkopuolisen päivystyksen järjestämisessä on
suuria kuntakohtaisia eroja. Päivystyspalveluja ostetaan myös yksityishammaslääkäreiltä.
Useissa terveystasokeskuksissa turvaututaan virka-ajan ulkopuolella lääkäripäivystykseen, jossa
tilanne arvioidaan, annetaan ensiapu ja tarvittaessa konsultoidaan hammaslääkärinä tai tarvit-
taessa potilas lähetetään erikoissairaanhoidon.

Terveystasokeskukset ovat tehneet sopimuksia seudullisista päivystysjärjestelyistä lauantaisin ja
aattoina sekä sunnuntaisin ja pyhäpäivinä. Päivystykseen voi yleisesti hakeutua vain muutaman
tunnin ajan aamupäivällä, pääkaupunkiseudulla hammaslääkäripäivystys toimii päivittäin klo
21.00 asti.

Valvira toteaa, että valtakunnallisen ohjeen perusteella ei ole edellytetty ympäri-
vuorokautista terveystasokustason hammaslääkäripäivystystä (Ohje: Kiireellisten suun terveydenhuollon pal-
velujen järjestäminen, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset 29.8.2007).
Ohjeen mukaan päivystysluonteista hoitoa vaativat esimerkiksi leukojen alueen tilat, joihin liit-
tyy yleisoireita (kuume, turvotus, nielemisvaikeudet ja rajoittunut suun avaaminen), vakavat
tapaturmat, voimakas verenvuoto, äkillinen kova särky ja äkillisesti ilmaantunut pehmykku-
dosmuutos (syöpäepäily). Ohjeessa edellytetään, että hammaslääkärin päivystyspalveluja on
oltava kohtuullisella etäisyydellä tarjolla päivittäin, väestön kokoon suhteutettu ja hoidon tar-
peen mukainen määrä. Ohjeessa todetaan, että virka-ajan ulkopuolella tulee järjestää päivys-
tys ja että väestölle tiedotetaan hammaslääkäripäivystyksestä sekä annetaan toimintaohjeet
äkillisten vakavien tilanteiden varalla (24 tuntia vuorokaudessa). Valvira toteaa, että aluehalli-
ntovirastojen selvitysten mukaan toimintaohjeet eivät kaikilta osin ole riittävän helposti löydettä-
vissä.

Erityisvastuualueilla on järjestetty suu- ja leukasairauksien erikoissairaanhoidotasoinen ympä-
ri-
vuorokautinen päivystys, jonka piiriin kuuluvat vain suu- ja leukakirurgiset päivystystapauk-

set. Erikoissairaanhoidon päivystyspisteissä ei nykyisellään ole riittäviä resursseja ja varustelua kiireellistä perustason hammashoitoa tarvitsevien potilaiden hoitamiseksi.

Aluehallintovirastojen selvityksistä on pääteltävissä, että kiireellistä suun terveydenhuoltoa koskevia kanteluita ei ole ollut vireillä, ja että henkeä uhkaavat tai merkittävää terveydellistä haittaa aiheuttavat tilanteet pystytään hoitamaan nykyisillä järjestelyillä.

Valvira viittaa ministeriön lausuntoon, jonka mukaan suun terveydenhuollon päivystysjärjestelyt eivät toteudu terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla. Valvira yhtyy tähän näkemykseen. Ministeriö katsoo, että erikoissairaanhoidotason päivystykseen voidaan yhdistää tarpeellisin osin yöaikaan perusterveydenhuollon palveluja, ja että kuntien ja sairaanhoitopiirien on keskenään sovittava päivystyksen järjestämisen toteuttamisesta ja resursseista.

Päivystyksestä käydyissä keskusteluissa on todettu, että ympärivuorokautinen suun terveydenhuollon päivystys hoidetaan jatkossa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteisenä toimintana erityisvastuualueiden yksiköissä, ja että perusterveydenhuollossa toteutuvaa päivystystä kehitetään myös laajempina kokonaisuuksina. Lisäksi on todettu, että suun terveydenhuollon päivystys integroidaan terveydenhuoltolaissa ja sen perusteella annettavassa asetuksessa määriteltävään päivystyksen kokonaisuuteen, ja suun terveydenhuollon päivystyksessä huomioidaan myös kiputilojen asianmukainen hoito ja jatkohoito.

Toimenpiteet

Valvira on ottanut yhteyttä ministeriöön kiireellisen suun terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä annetun edellä mainitun ohjeen päivitystarpeen arvioimiseksi.

Valvira ohjaa ja valvoo aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kansanterveystyön ohjauksessa ja valvonnassa. Valviran vastuulle kuuluvassa ohjauksessa huomioidaan erityisesti uusien säännösten velvoitteet ja päivystyspalveluista tiedottaminen sekä kiinnitetään huomiota ministeriön lausunnossaan esittämiin muihin näkökantoihin.

Valvira seuraa ministeriön valmistelussa olevan kiireellisen hoidon perusteita ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisia edellytyksiä koskevan asetuksen valmistumista. Valvirassa ei ole ryhdytty muihin toimenpiteisiin terveydenhuoltolain 50 §:ssä todetun kiireellisen hoidon toteutumisen valvomiseksi. Valvira arvioi toimenpiteiden tarpeellisuutta annettavan asetuksen sisällön perusteella.

3.4

Oikeusohjeet

Perustuslaki turvaa jokaiselle paitsi oikeuden välttämättömään huolenpitoon (19 §:n 1 mom.), jonka on katsottu tarkoittavan kiireellistä sairaanhoitoa (HE 309/1993), myös jokaiselle riittävät terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (19 §:n 3 mom.). Julkisen vallan on perustuslain mukaan myös edistettävä väestön terveyttä (19 §:n 3 mom.). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Terveydenhuollon lainsäädännössä potilaan oikeus hoitoon määräytyy hänen terveydentilansa edellyttämän yksilöllisen hoidon tarpeen perusteella (potilaslain 3 §). Potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään sekä kiireelliseen että kiireettömään hoitoon.

Kiireellisen hoidon käsitettä ei ollut määritelty terveydenhuollon lainsäädännössä ennen terveydenhuoltolain (1326/2010) säätämistä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan terveydenhuoltolakia koskevasta hallituksen esityksestä, että kiireellinen hoito on merkittävilta osin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän huolenpidon alaan kuuluvaa toimintaa ja että kiireellisen hoidon perusteista on tällaisen sääntelyn vahvan perusoikeuskytkennän vuoksi säädettävä laissa (PeVL 41/2010 – HE 90/2010).

1.5.2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain 50 §:n 1 momentissa kiireellinen hoito määritellään seuraavasti: Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaisairausten vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.

Kiireellinen sairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen suun terveydenhuolto, mielenterveyshoito, päihdehoito ja psykososiaalinen tuki, on terveydenhuoltolain 50 §:n 1 momentin mukaan annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta.

Terveydenhuoltolain 50 §:n 2 momentin mukaan kiireellisen hoidon antamista varten kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys. Päivystystä toteuttavassa yksikössä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus toteutuvat. Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta on sovittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelmassa ja erikoissairaanhoidon osalta erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa. Päivystyspisteistä päätettäessä on otettava huomioon alueen ensihoitopalvelu, päivystyspisteiden väliset etäisyydet sekä väestön palvelutarve.

Terveydenhuollon järjestämissuunnitelmasta ja erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa (337/2011).

Asetuksen 8 §:n mukaan terveydenhuollon järjestämissuunnitelmassa on sovittava, miten päivystys ja muu kiireellinen sairaanhoito sairaanhoitopiirin alueella toteutetaan. Päivystyspisteistä ja niiden työnjaosta sovittaessa on otettava huomioon alueen ensihoitopalvelu ja sen palvelutasopäätös, päivystyspisteiden väliset etäisyydet sekä väestön palvelutarve.

Asetuksen 12 §:n mukaan erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa on sovittava erikoissairaanhoidon erikoisalakohtaisista päivystyspisteistä sekä ensihoitokeskuksen toiminnasta ja tehtävistä erityisvastuualueella. Sopimuksessa on otettava huomioon asetuksen 8 §:ssä tarkoitettu kiireellisen sairaanhoidon järjestäminen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystykset, päivystyspisteiden väliset etäisyydet ja väestön palvelutarve sekä varmistettava päivystyksen tehtävien edellyttämät riittävät voimavarat ja osaaminen.

Terveydenhuoltolain 50 §:n 4 momentin mukaan kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisista edellytyksistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella.

3.5

Kannanotto

Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee, että suun terveydenhuollon päivystyksen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja.

Pääkaupunkiseudulla suun perusterveydenhuollon päivystys on järjestetty päivittäin klo 21.00 saakka. Muualla maassa se on järjestetty arkisin noin klo 17.00 asti tai se päättyy jo aikai-

semmin, esimerkiksi perjantaisin yleisesti klo 14.00. Useimmissa kunnissa suun perusterveydenhuollon päivystystä ei ole järjestetty arkisin virka-ajan ulkopuolella. Lauantaisin ja sunnuntaisin sekä aattoina ja pyhäpäivinä suun perusterveydenhuollon päivystyspalveluita on saatavilla vaihtelevasti, käytännössä muutaman tunnin ajan ja viiveet päivystyspalveluissa voivat olla yli 20 tuntia. Suun perusterveydenhuollossa ei ole järjestetty ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä.

Erikoissairaanhoidotasoinen suun terveydenhuollon päivystys toimii ympärivuorokautisena eritysvastuualueilla. Päivystyksessä hoidetaan kuitenkin vain suu- ja leukakirurgiset päivystyspotilaat, eikä esimerkiksi kovasta hammassärystä kärsivää potilasta oteta päivystyspotilaaksi. Päivystyspisteissä ei ole myöskään riittäviä voimavaroja eikä varustelua kiireellistä perustason hammashoitoa tarvitsevien potilaiden hoitamiseksi.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen mukaan syynä virka-ajan ulkopuolisten päivystysjärjestelyjen puutteellisuuteen on ollut se, että kiireellisen suun perusterveydenhuollon tarpeessa olevia potilaita on niin vähän. Tähän totean, että vaikka näitä potilaita on vähän, potilaiden vähäinen määrä ei ole peruste olla järjestämättä heille heidän tarvitsemiaan lakisääteisiä terveyspalveluita; tällaisia potilaita ei voida sulkea perustuslaissa turvattujen terveyspalvelujen ulkopuolelle.

Totean, että suun terveydenhuollon päivystyspalvelut eivät toteudu terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla. Tämä on myös sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran käsitys asiassa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Perustuslain 22 §:ssä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa, vaan valittavat keinot jäävät harkittavaksi kussakin tapauksessa erikseen. Keskeisiin keinoihin kuuluvat taloudellisten voimavarojen kohdentaminen sekä perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen.

Totean, että terveydenhuoltolaki täsmentää osaltaan perustuslaissa turvattuja terveyspalveluita, koska se muun muassa määrittelee, mitä kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan ja säätää, että kunnan tai sairaanhoitopiirin on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys kiireellisen hoidon antamista varten. Terveydenhuoltolain 50 §:n 4 momentin mukaan kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisista edellytyksistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Käsitykseni mukaan ministeriön asetuksen antaminen on tärkeää kiireellisen hoidon yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet, siis myös terveyspalvelut. Tämä velvollisuus merkitsee käsitykseni mukaan myös velvollisuutta varmistua siitä, että ihmisten oikeudet terveyspalveluihin toteutuvat. Varmistuminen näiden oikeuksien toteutumisesta edellyttää terveyspalvelujen toteutumisen valvontaa.

Kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat kansanterveystyötä ja erikoissairaanhoidtoa toimialueillaan. Valvira ohjaa ministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Valvira ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä ja erikoissairaanhoidtoa erityisesti silloin, kun kysy-

myksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat taikka koko maata koskevat asiat.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsitykset suun terveydenhuollon päivystyspalveluiden järjestämisessä olevista puutteista ja terveyspalveluiden valvonnan tärkeydestä sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintovirastojen tietoon vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.