

27.5.2002

1909/4/99

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

PÄÄTÖS LASTEN HAMPaidEN OIKOMISHOITOA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Arvostelette eduskunnan oikeusasiamiehelle 13.9.1999 osoittamassanne kantelukirjoituksessa Kihniönkunnan menettelyä lasten hampaiden oikomishoitoa koskevassa asiassa. Kantelukirjoituksen laaditte päämiestenne A:n, B:n, C:n ja D:n puolesta. Kantelukirjoituksessa viittasitte korkeimman hallinto-oikeuden 27.5.1999 hallintoriita-asiassa antamaan päätökseen (taltionro 1295, dnro 518/1/98). Päätöksen mukaan A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta korvauksen saamiseen heidän omasta aloitteestaan yksityiseltä erikoishammaslääkäriltä ilman kunnan etukäteen antamaa maksusitoumusta hankitun hoidon kustannuksista.

2 SELVITYS

Kihniön kunnanhallitus antoi 18.3.2002 pyynnöstäni lausunnon lasten hampaiden oikomishoidon järjestämisestä Kihniön kunnassa.

Olen tutustunut lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden 27.5.1999 antaman päätöksen perusteena oleviin alkuperäisiin asiakirjoihin.

3 RATKAISU

Olen tutkinut kantelunne ja ilmoitan Teille vastauksena siihen seuraavan.

Asiakirjojen mukaan Kihniön kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 23.1.1996, että erikoishammaslääkäritasoisien oikomishoidon tarpeessa olevat koululaiset lähetettiin hoitoon Tampereen yliopistolliseen sairaalaan, yksityiselle oikojalle tai molempiin. Mikäli asiakas joutui teettämään toiminnallisesti välttämättömän tai erikoissairaanhoidon oikomishoitonsa yksityisellä oikojalla eikä ollut oikeutettu korvaukseen minkään muun tahon kautta, Kihniön kunta korvasi oikomishoidon kustannuksia tarveasteikkopistemäärän 7 perusteella 3000 mk/talous/vuosi ylittävät hoitokustannukset samoin kuin tarveasteikkopistemäärän 8 - 10 (vaikeimmat tapaukset) perusteella 4000 mk/talous/vuosi ylittävät hoitokustannukset.

Lasten hampaiden oikomishoidosta saadut selvitykset

Asiakirjoista ilmenee, että kantelussa tarkoitettujen lasten hampaiden puurentavirheet oli luokiteltu hoidontarveluokkiin 7 - 8 ja asiantuntijalausuntojen mukaan näiden potilaiden hoidon tarpeiden määrittely oli tehty asianmukaisesti. Kaikilla potilailla oli asiantuntijalausuntojen mukaan

toiminnallisesti häiritsevä purentavirhe, joka oli vaatinut oikomishoitoa. Purentavirheet olivat niin vaikeita, että niitä ei kyetty hoitamaan Kihniön terveyskeskuksessa. Purentavirheet eivät kuitenkaan edellyttäneet hoidon järjestämistä tai toteuttamista sairaanhoitopiiriin hammas- ja suusairauksien yksikössä.

Lasten hampaiden oikomishoidon tarve todettiin asiakirjojen mukaan terveyskeskuksessa. Siellä tehtiin myös hoitosuunnitelmat ja lisäksi muun muassa yhdessä tapauksessa kipsimalli hampaista ja toteutettiin varhaisoikomishoitoa. Oikomishoidon tarpeen selvittämisen yhteydessä potilaiden vanhemmille ilmoitettiin, että oikomishoito oli terveydellisin perustein tarpeellista. Tässä yhteydessä potilaat ohjattiin käyttämään yksityistä oikojaerikoishammaslääkärää.

Potilaita koskevien yksityisen hammaslääkärin potilasasiakirjojen mukaan potilaat tulivat yksityisen hammaslääkärin vastaanotolle terveyskeskushammaslääkärin läheteellä. Hoidot toteuttanut yksityinen oikojaerikoishammaslääkäri toimi myös terveyskeskuksen konsulttina ja tässä ominaisuudessa hän oli ollut toteamassa oikomishoidon tarvetta ja laatinut hoitosuunnitelman. Oikomishoidon kuluessa terveyskeskuksessa tehtiin vastaavan hammaslääkärin lausunnon mukaan joitakin oikomishoitoon kuuluvia toimenpiteitä.

Hampaiden oikomishoidon järjestämisvastuu

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

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa kansanterveyslain 14 §:n 1 momentissa ei säädetty hampaiden tutkimuksen ja hoidon täsmällistä sisältöä lukuun ottamatta asetuksella säädettyä ikärajaa. Hammashuollon sisällöstä ja laajuudesta päättäminen kuului kunnalle.

Kunnallisten terveysten palvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on yleensäkin ns. puitelainsäädäntöä, jossa kuntien velvollisuuksista ja toisaalta kuntalaisten oikeuksista ei säädetä täsmällisesti. Lainsäädäntö siis jättää kunnille mahdollisuuden harkintaan palveluja järjestäessään. 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 kansanterveysten palveluissa säädettyissä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä, on kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava.

Terveydenhuoltoa koskeva perusoikeussäännös on Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentti, joka velvoittaa julkista valtaa, siis valtiota ja kuntia, turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveysten palvelut 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. Edellä mainitut perustuslain säännökset vastaavat ennen 1.3.2000 voimassa olleita Suomen hallitusmuodon 15 a, 16 a ja 5 §:n säännöksiä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu, että kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan ja että jos näitä palveluja ei pystytä järjestämään kaikille, palvelujen rajaamisen perusteiden tulee olla hyväksyttävät, ennalta tiedossa

sekä kohdistua kaikkiin samalla tavoin.

Olen 5.11.1999 antanut päätöksen kanteluun, joka koski Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän menettelyä lasten hampaiden oikomishoitoa koskevassa asiassa. Päätöksessäni totesin käsitykseni, että kuntayhtymän ohjeet ja niihin perustuva oikomishoidon järjestämisessä noudatettu käytäntö eivät olleet selkeitä, johdonmukaisia eivätkä kuntalaisia yhdenvertaisesti kohtelevia.

Ohjeet eivät olleet nähdäkseni johdonmukaiset siinä, että ulkopuolisilta ostettavasta 10 pisteen hoidon tarpeeseen perustuvasta oikomishoidosta aiheutuvat kustannukset korvattiin kokonaan ja melkein yhtä vaikeasta yhdeksän pisteen hoidon tarpeen kustannuksista vain 20 prosenttia. Ohje merkitsi tosiasiallisesti sitä, että yhdeksän pisteen oikomishoidon tarpeessa olevilla potilailla oli 80 prosentin suuruinen oikomishoidon kustannusten omavastuuosuus. Koska alle 19-vuotiaiden kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu hammashuolto oli asiakasmaksulain 5 §:n 1 kohdan mukaan maksutonta ja koska kyse oli lapsen terveydentilan edellyttämästä, lääketieteellisesti perustellusta hoidosta, omavastuuosuus oli nähdäkseni tältä osin lakiin perustumaton.

Tuossa päätöksessäni totesin edelleen, että Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymä oli sulkenut järjestämisvastuunsa ulkopuolelle erikoishammaslääkäritasoisien oikomishoidon lukuun ottamatta vaativaa oikomishoitoa (pisteitys 9-10) ja jättänyt sen pelkästään yksityissektorin hoidettavaksi. Niissä tapauksissa, joissa terveystieteellisen osaamisen ei ollut riittänyt potilaan hoitamiseen ja/tai kun kysymyksessä ei ollut ollut hoidontarveluokkaan 10 kuuluva potilas, terveystieteellinen perustellusta hoidosta, omavastuuosuus oli nähdäkseni tältä osin lakiin perustumaton.

Päätöksessäni totesin, että palveluiden saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve eikä terveystieteellisen osaamisen. Ne tutkimukset ja hoidot, joita ei voida toteuttaa kuntayhtymän omassa terveystieteellisessä, tulee järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 2-4 kohtien edellyttämällä tavalla esimerkiksi ostamalla ne yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällöin kunnan vastuu ja asiakkaan asema määräytyvät samalla tavoin kuin kunnan antamissa palveluissa. Asiakkaalta perittävät maksut määräytyvät asiakasmaksulain ja -asetuksen mukaisesti.

Johtopäätös

Kantelun kohteena oleva Kihniön kunnan menettely lasten hampaiden oikomishoidon järjestämisessä on ollut perusteeltaan samanlainen kuin Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän menettely. Samoin kuin Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymässä noudatettu käytäntö, Kihniön kunnankin käytäntö on käsitykseni mukaan merkinnyt sitä, että ne lapset, joiden hampaiden oikomishoitoa ei ole voitu toteuttaa terveystieteellisessä, mutta joiden kohdalla ei ole kuitenkaan ollut kysymys vakavimmasta oikomishoidon tarpeesta (Kihniön tapauksessa läheteestä sairaanhoitopiiriin), oikomishoitoa ei ollut toteutettu millään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Johtopäätökseni on, että Kihniön kunnan olisikin tullut järjestää kyseisten lasten hampaiden oikomishoito jollakin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Tämä johtopäätökseni poikkeaa korkeimman hallinto-oikeuden 27.5.1999 tekemästä päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaissut asianne sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla enkä voi kumota tai muuttaa korkeimman hallinto-oikeuden tai muidenkaan tuomioistuinten tai viranomaisten päätöksiä tai määrätä niitä muutettaviksi. Lainvoimaisen hallintopäätöksen voi purkaa ainoastaan korkein hallinto-oikeus sille tehdystä hakemuksesta. Purkamisen edellytyksistä säädetään hallintolainkäyttölain 63 §:ssä. Minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa siihen, olisiko purkuhakemuksella menestymisen mahdollisuuksia.

Korkein hallinto-oikeus on 27.5.1999 antamansa päätöksen jälkeen kuitenkin tutkinut Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän menettelyn lainmukaisuuden lasten hampaiden oikomishoidon järjestämistä koskevassa toisessa asiassa. Sen 19.10.2001 antama päätös on julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut tuohon päätökseen sisältyvän aineellisoikeudellisen asiaratkaisun. Korkein hallinto-oikeus valitsee vuosikirjaansa tapaukset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Päätös kuvastaa korkeimman hallinto-oikeuden viimeisintä tulkintaa lasten hampaiden oikomishoidon järjestämisvelvollisuutta koskevissa asioissa.

Korkein hallinto-oikeus velvoitti tuolla päätöksellään (KHO:2001:50, taltionro 2532, dnro 3492/1/99) Mäntän kansanterveystyön kuntayhtymän korvaamaan valituksen tehneen henkilön vuonna 1992 syntyneelle tyttärelle yksityisesti hankitusta hampaiden oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset.

Tämä korkeimman hallinto-oikeuden 19.10.2001 antama päätös on yhdenmukainen edellä selostettujen kannanottojeni kanssa.

Kihniön kunnanhallitus on 18.3.2002 antamassaan lausunnossa todennut, että se on edelleen myöntänyt avustusta yksityisen hammaslääkärin hoidon kustannuksiin kunnan määrittelemän ns. omavastuuosuuden ylittävältä osalta ja että se noudattaa jatkossakin samaa käytäntöä, kunnes korvausperusteista ja kunnan maksuvelvollisuudesta annetaan uusia määräyksiä. Tämän johdosta sekä edellä selostetut omat kannanottoni ja korkeimman hallinto-oikeuden viimeksi mainitun päätöksen huomioon ottaen olen tänään päättänyt ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi lasten hampaiden oikomishoidossa Kihniön kunnassa noudatettavan nykyisen käytännön lainmukaisuuden.