

28.8.2001

2540/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

PÄÄTÖS KANTELUUN HAMMASHOIDON JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

A arvostelee 23.11.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Turun kaupungin terveystoimen järjestämää hammashoitoa. Hän toteaa saaneensa terveyskeskuk- sen hammashoitolasta vain ensiapuluontoisen hoidon. Muun hoidon antamisesta sen sijaan kiel- täydyttiin. Lisäksi hän arvostelee sitä, että hän ei saanut hallintomenettelylain mukaisesti riittävää tietoa asiasta eikä muutoksenhakumenettelystä. A katsoo, että hänellä on ollut vuonna 1960 syn- tyneenä oikeus kunnalliseen hammashoittoon. Hän pitää Turun kaupungin terveystoimen ham- mashoidon toimintaohjeita kansanterveyslain ja -asetuksen vastaisina.

A täydensi kantelukirjoitustaan 15.5.2001 päivätyllä kirjoituksellaan, jossa hän arvosteli erityisesti Turun kaupungin terveystoimen hammashoidossa noudatettavaa recall -järjestelmää.

2 SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 28.3.2000 kantelukirjoituksen johdosta lausunnon, jonka liitteenä oli Turun kaupungin terveystoimen 4.2.2000 antama selvitys. A antoi 31.5.2000 vastineensa hankittuun selvitykseen.

Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö antoi 23.8.2000 vielä lisälausunnon vastineen johdos- ta. Turun kaupungin terveystoimen antoi pyynnöstäni selityksen 11.5.2001. Lisälausunto ja selitys ovat tämän päätöksen liitteinä.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Selvityksestä ilmenee, että A oli Turun kaupungin terveystoimen Mullintien hammashoitolan asiak- kaana 28.9.1999 ja 26.10.1999. Molemmilla kerroilla hänelle annettiin kiireellinen hoito suoritta- malla toimenpiteitä poskihampaaseen. A ei kuitenkaan saanut pyytämäänsä tarkastusaikaa suun terveydentilan selvittämiseksi eikä hoitoaikaa leukanivelvaivaan. Hänen leukanivelvaivansa diag- nosoitiin ja todettiin ei-kiireelliseksi. Hänen otettuaan uudelleen yhteyttä hammashoitolaan hänelle annettiin hammashoitolan jonotilanteen sallittua aika 8.12.1999 ei-kiireellisen leukanivelvaivan hoitoa varten.

A:n käsityksen mukaan hänen leukanivelvaivaansa ei todettu hammashoitolassa, vaan hänet otettiin sittemmin hammashoitolaan hoidettavaksi yksityislääkärin lähetteen perusteella.

Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeiden mukaan vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille turkulaisille on aina annettava akuuttihoito, joka tarkoittaa särkevän hampaan hoitoa tai muuta vastaavanlaista hoitoa (A:n tapauksessa lohjenneen paikan uusimista). Ohjeiden mukaan recall-potilaat kutsutaan ajallaan hoitoon. Ohjeissa todetaan edelleen, että mikäli jonoja on syntynyt, ne puretaan priorisoiden alle 19-vuotiaita eli maksuttomaan hammashoittoon oikeutettuja ikäryhmiä. Ohjeissa todetaan vielä, että sellaisia uusia potilaita otetaan vastaan, jotka kirjautuvat kutsujärjestelmään eli recall-systeemiin, mikäli he näin haluavat.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Saman pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Viimeksi mainitun lainkohdan on katsottu pitävän sisällään oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon. Säännös vastaa ennen 1.3.2000 voimassa ollutta hallitusmuodon 15 a §:ää. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen hallitusmuodon 16 a §:ää.

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. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan terveydenhuoltoon.

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

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tuli ylläpitää hammashuoltoa, johon luettiin valistus- ja ehkäisytoiminta sekä kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito siinä laajuudessa kuin asetuksella tarkemmin säädettiin. Kansanterveysasetuksen 1 §:n mukaan kunnan tuli järjestää ensisijaisesti vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneiden henkilöiden sekä pään ja kaulan alueelle sädehoitoa saaneiden potilaiden hampaiden tutkimus ja hoito.

Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 4 kohtaa muutettiin 21.12.2000 annetulla lailla (1219/2000). Lainmuutoksella hammashoidon laajuuden sääntely sisällytettiin suoraan lakiin, jolloin lainkohdasta

poistettiin mahdollisuus säätää hammashuollon laajuudesta asetuksella. Säännöksen mukaan kunnan tulee ylläpitää hammashuoltoa, johon luetaan valistus- ja ehkäisytoiminta sekä kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito. Kunnan velvoite hampaiden hoidon järjestämiseen koskee säännöksen mukaan siis koko väestöä.

Velvoite järjestää hammashuolto koko väestölle on tullut voimaan 1.4.2001. Lain voimaantulosäännöksen mukaan kunta ja kansanterveystyön kuntayhtymä voi päättää, että hampaiden tutkimus ja hoito järjestetään 31.12.2001 saakka vain vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille ja 30.11.2002 saakka vain vuonna 1946 ja sen jälkeen syntyneille sekä lisäksi kunnan tai kuntayhtymän erikseen päättämille muille ryhmille. Hampaiden tutkimus ja hoito on kuitenkin järjestettävä iästä riippumatta kaikille pään ja kaulan alueen säde- tai sytostaattihoidon vuoksi tutkimusta ja hoitoa tarvitseville.

Joulukuun alusta 2002 alkaen hoito tulee järjestää kaikille iästä riippumatta.

3.2.2

Kannanotto

3.2.2.1

A:n saama hoito ja hänelle annettu informaatio

Kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito kuuluu siis kunnan lakisääteisiin tehtäviin, joista sen tulee kansanterveislain mukaan huolehtia perusterveydenhuoltoon kuuluvina. Kunta on 31.3.2001 asti ollut kansanterveislain mukaan velvollinen huolehtimaan asukkaidensa hampaiden tutkimuksesta ja hoidosta siinä laajuudessa kuin asetuksella tarkemmin säädettiin.

Kansanterveysasetuksen mukaan kunnan järjestämisvelvollisuutta rajoitettiin siten, että kunnan tuli järjestää hampaiden tutkimus ja hoito ensisijaisesti vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille henkilöille. Kansanterveysasetuksessa ei siis säädetty, että hampaiden tutkimus ja hoito tuli järjestää kaikille siinä mainituille ikäryhmille. Näin ollen ei ollut nähdäkseni lainvastaista, että kunta järjesti hampaiden tutkimusta ja hoitoa harvemmille ikäryhmille kuin asetuksessa mainittiin, kunhan se järjesti nämä palvelut ensisijaisesti vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille.

Sinänsä pidän ymmärrettävänä A:n asetuksen sanamuodosta johtamaa tulkintaa. Omasta mielestäniäkään säännös ei ollut selkein mahdollinen. Jos kuitenkin asetuksella olisi tarkoitettu asettaa kunnalle velvollisuus järjestää hampaiden tutkimus ja hoito kaikille asetuksessa mainituille ikäryhmille, sana "ensisijaisesti" olisi käsitykseni mukaan tullut jättää ja se olisikin jätetty pois asetuksen sanamuodosta.

Asiakirjoista käytävissä olevan selvityksen perusteella katson, että A:n hoito järjestettiin tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Hän sai kansanterveyslaissa tarkoitettua kiireellisen hammashoidon. Turun kaupungin terveystoimi on voimassa olleen lainsäädännön perusteella voinut olla järjestämättä hänelle muuta hoitoa.

Kantelukirjoituksen liitteistä ilmenee, että Turun kaupungin terveystoimesta vastattiin 9.1.1999 A:n oikaisu- ja selvityspyyntöön, joka koski hänen hoitonsa epäämistä Mullintien hammashoitolassa.

Tuossa vastauksessa A:lle selvitetiin hammashoidon saamisen perusteita. Tältä osin pidän A:lle annettua informaatiota asianmukaisena.

Vastauksessa ei kuitenkaan ollut A:n pyytämää tietoa muutoksenhakumahdollisuudesta. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi ollut vastata myös tähän kysymykseen. Totean, että hammashoitolan hammaslääkärin tekemä päätös olla järjestämättä A:lle muuta kuin kiireellistä hammashoitoa on ollut hänen kansanterveyslain 14 §:n nojalla tekemänsä päätös, joka terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:n mukaan kuuluu yksinomaan laillistetun hammaslääkärin toimivaltaan. Tällaiseen päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Jos potilas tai hänen laillinen edustajansa sen sijaan pyytää kunnalta maksusitoumusta hampaiden hoitamiseksi yksityisessä terveydenhuollossa, kunnan tulee tehdä asiasta hallintomenettelylain (598/1992) mukainen kirjallinen päätös, joka on myös perusteltava. Jos henkilöltä evätään kirjallisella päätöksellä maksusitoumus tai korvaus hänen omatoimisesti hankkimastaan palvelusta, hän voi saattaa asian hakemuksella hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tällöin on kysymyksessä julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta koskeva riita, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muutoin kuin muutoksenhakuteitse (hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §). Hallintoriidan puitteissa kunnan velvollisuus tietyn terveyspalvelun järjestämisestä voi siis tulla oikeudellisen arvioinnin kohteeksi.

3.2.2.2

Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeet

Perustuslain 19 §:n 1 momentista johtuu jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon eli kiireelliseen sairaanhoitoon. Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 10 kohdassa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen hammashoito.

Hammashoidon toimintaohjeen mukaan vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille turkulaisille on aina annettava akuuttihoito. Turun kaupungin terveystoimen toteama selityksessä, että kiireellisen hammashoidon mahdollisuus vuonna 1955 ja sitä ennen syntyneille on toteutettu yksityisen sektorin kautta.

Hammashoidon toimintaohje on käsitykseni mukaan perustuslain ja kansanterveyslain edellä mainittujen säännösten vastainen siinä, että se velvoittaa antamaan kiireellisen hammashoidon vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille turkulaisille, vaikka kiireellinen hammashoito tulee järjestää kaikille iästä ja asuinpaikasta riippumatta.

Ilmoituksensa mukaan Turun kaupungin terveystoimi on kuitenkin ryhtynyt toimenpiteisiin saattaakseen ohjeensa ja käytäntönsä lainmukaisiksi.

Toimintaohjeissa tarkoitettuna recall -järjestelmän osalta totean saadun selvityksen perusteella lopuksi seuraavan. Selvityksen mukaan järjestelmässä potilaalle lähetetään yksilölliseen hoidon tarpeen arviointiin perustuvan määräajan kuluttua kutsu hoitoon, jonka saatuaan potilas varmistaa hoitoajan. Sosiaali- ja terveysministeriön antaman lausunnon mukaan hyvin toteutettu recall -järjestelmä voi merkitä sitä, että hoidossa olevien potilaiden määrää voidaan lisätä ja hoidon tarve vähenee potilailla verrattuna järjestelmään, jossa potilaat hakeutuvat itse epäsäännöllisesti hoitoon.

Ministeriön mukaan oikein toteutettuna recall -järjestelmä mahdollistaa kokonaisuuden kannalta käytettävissä olevien voimavarojen tehokkaimman käytön.

Recall -järjestelmän suhteen minulla ei ole laillisuusvalvojana perusteita toimenpiteisiin. Tältä osin on kysymys terveydenhuollon voimavarojen käyttöä koskevasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

3.3

Toimenpiteet

Saatan käsitykseni Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeiden lainvastaisuudesta Turun kaupungin terveystoimen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sille tiedoksi.