

18.6.2013

Dnro 2570/4/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

HOITOTARVIKEJAKELUN PUUTTEET ESPOOSSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 4.7.2012 osoittamassaan kirjeessä sitä, että Espoon kaupunki rajoittaa hoitotarvikkeina jaettavien vaippojen lukumäärää.

Kantelijan kertoman mukaan hänen äitinsä sairastaa Alzheimerin tautia ja on täysin inkontinentti, tällä ei ole virtsan- eikä ulosteenpidätyskykyä. Aikuiset potilaat saavat kuitenkin Espoossa vain yhden vaipan päiväkäyttöön ja yhden yökäyttöön, mikä on riittämätön määrä. Vaippojen tarpeen tulisi kantelijan mukaan olla yksilöllinen.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Keskeiset oikeusohjeet

Keskeiset oikeusohjeet käyvät ilmi tämän päätöksen liitteestä.

3.2

Hoitotarvikejakelun lainmukaisuuden arviointi

Espoon kaupungin selvitys

Selvityksen mukaan Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimella on maksuttomien hoitovälineiden ja -tarvikkeiden jakeluohje (1.9.2006 alkaen). Ohjeen mukaan ilmaisjakelun piiriin pääsee lääkärin kirjoittaman lähetteen perusteella. Lähetteeseen tulee sisältyä seuraavat tiedot:

- lääketieteellinen syy, diagnoosi,
- tuote ja arvioitu tarve sekä
- hoitava lääkärin allekirjoitus.

Maksuttomia hoitovälineiden ja -tarvikkeiden enimmäismäärät voidaan poikkeuksellisesti ylittää terveysaseman ylilääkärin tekemällä päätöksellä, jos se on tarkoituksenmukaista lääketieteellisestä tai hoidollisesta syystä.

Ohjeen mukaan asiakkaalle myönnetään 1–5 vaippaa vuorokaudessa. Vaippojen myöntäminen edellyttää diagnosoitua sairautta, pelkkä korkea ikä ei riitä perusteeksi. Kastelun tulee olla säännöllistä ja keskivaikeaa tai vaikeaa. Vaippoja myönnetään ”yli 3-vuotiaille pitkäaikaissairaille, joiden vaippojen tarve johtuu:

- kehitysvammasta,
- neurologisesta sairaudesta,
- sädehoidon jälkitilasta,
- syöpä lantion alueella, joka aiheuttaa virtsan karkaamista,
- kotona hoidettavat saattohoitopotilaat ja
- ulosteinkontinenssi, lääkärin tutkima ja diagnostisoima”.

Kannanotto

Potilaslain 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Hyvään hoitoon kuuluu, että jokaisen potilaan hoidon tarve arvioidaan yksilöllisesti. Potilaan terveydentilasta johtuvan hoidon tarpeen arvioinnin tulee perustua lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Potilaalla ei ole oikeutta saada mitä tahansa haluamaansa hoitoa, vaan annettavan hoidon tulee olla lääketieteellisesti perusteltua.

Terveys- ja hoitolain 24 §:n mukaan hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sisältyvät kunnan järjestämistä vastaavalla oleviin sairaanhoitopalveluihin. Terveys- ja hoitolain 25 §:n mukaan kotisairaanhoidossa käytettävät, hoitosuunnitelman mukaiset, pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat, hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon, samoin kuin kotisairaalahoidon yhteydessä annettavat hoitosuunnitelman mukaiset hoitotarvikkeet. Terveys- ja hoitolain esitöissä todetaan, että hoidon ja sairauden seurannassa tarvittavien hoitotarvikkeiden jakelun terveystieteellisestä potilaalle tulee aina perustua yksilölliseen tarpeeseen, jonka määrittelee hoitava lääkäri.

Ammattihenkilöiden laissa 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Tämän säännöksen nojalla lääkäri päättää myös terveys- ja hoitolain 24 ja 25 §:ssä tarkoitettujen hoitotarvikkeiden myöntämisestä potilaalle.

Potilas ei voi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hakea lääkärin hoitopäätökseen *valittamalla* muutosta. Terveys- ja hoitolain asianomaiset säännökset hoitotarvikkeista eivät muuttaneet tätä käytäntöä. Sen sijaan potilas voi halutessaan saattaa hoitotarvikkeiden epäämistä tai rajoittamista koskevan asian hallintolainkäyttölain 69 §:n nojalla vireille *hallintoriita-asiana*: Hallinto-oikeus käsittelee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.

Totean yleisesti, että terveyspalvelujen järjestämistä koskevilla, kunnan ohjeilla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä ja niillä on siten keskeisen tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. Korostan kuitenkin, että ohjeet voivat olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvisijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Käsitykseni mukaan Espoon kaupungin hoitotarvikejakeluohje, jolla etukäteen kaavamaisesti rajoitetaan hoitotarvikkeiden, kuten vaippojen määriä, on lainvastainen. Tällainen ohje ei jätä tilaa hoitotarvikkeen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Hoitotarvikkeita ei voida rajoittaa alle kunkin potilaan yksilöllisesti määritellyn tarpeen eikä yksilöllistä tarvetta voida rajata kustannusten perusteella. Kaupungin menettely, jossa hoitotarvikkeiden määrittelystä enimmäismääristä voidaan poiketa vain erityistapauksissa, voi johtaa tilanteisiin, joissa ei toteudu vaatimus potilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamisesta.

Espoon kaupungin hoitotarvikejakeluohje on annettu 1.9.2006 ja siis ennen kuin terveydenhuoltolaki tuli voimaan 1.5.2011. Ohjeen mukaan vaippoja myönnetään yli 3-vuotiaille pitkäaikaissairaille, joiden vaippojen tarve johtuu kehitysvammasta, neurologisesta sairaudesta, sädehoidon jälkitilasta ja lantion alueen syövästä, joka aiheuttaa virtsan karkaamista sekä ulosteinkontinenssista, joka on lääkärin tutkima ja diagnostisoima. Vaippajakeluun kuuluvat myös kotona hoidettavat saattohoitopotilaat.

Kiinnitän huomiota siihen, että lainsäädännössä ei ole määritelty niitä pitkäaikaissairauksia, joita sairastavat potilaat kuuluvat hoitotarvikejakeluun. Hoitotarvikejakeluohjeessa ei siten voida kategorisesti sulkea hoitotarvikejakelusta pois jotakin tiettyä pitkäaikaissairautta ilman potilaiden yksilöllistä tarveharkintaa.

Käsiteltävikseni tulleiden kanteluiden perusteella näyttää siltä, että kunnissa ja kuntayhtymissä rajoitetaan hoitotarvikkeiden jakamista tavalla, jota ei voida pitää lainmukaisena. Tämän vuoksi olen 16.1.2013 tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen hoitotarvikejakelun yhtenäistämiseksi (dnro 197/2/13). Pyysin ministeriötä käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan kuntia ja kuntayhtymiä yhdenvertaiseen ja lainmukaiseen toimintakäytäntöön hoitotarvikkeiden luovuttamisessa. Pyysin ministeriötä ilmoittamaan minulle 1.7.2013 mennessä toimenpiteistään asiassa.

4

TOIMENPITEET

Saatan Espoon kaupungin tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset hoitotarvikejakelu ohjeen lainvastaisuudesta. Pyydän kaupunkia ilmoittamaan minulle 30.8.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni ovat antaneet aihetta.

LIITE

Päätökseen dnro 2570/4/12 liittyvät keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslaki

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen mukaan palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993).

Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (6 §). Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän, alkuperän, kielen, uskonnon, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hallituksen esityksen mukaan säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Julkisen vallan on pyrittävä myös positiivisin toimenpitein edistämään yhdenvertaisuuden toteuttamista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa. Keskeisiin keinoihin kuuluvat hallituksen esityksen mukaan perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Kuntien itsehallintoa turvaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/91). Peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset ovat viranomaisia sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta.

Kuntalaki

Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 2 §:ssä. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta

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

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta (3 kohta) ja vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä (4 kohta).

Terveydenhuoltolain 4 §:n mukaan kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin.

Terveydenhuoltolain 24 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden sairaanhoitopalvelut. Sairaanhoitopalveluihin sisältyvät muun muassa hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet.

Terveydenhuoltolain 25 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden kotisairaanhoito. Kotisairaanhoito on hoito- ja palvelusuunnitelman mukaista tai tilapäistä potilaan asuinpaikassa, kotona tai siihen verrattavassa paikassa moniammatillisesti toteutettua terveyden ja sairaanhoidon palvelua. Kotisairaanhoidossa käytettävät hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon (1 mom.). Kotisairaalahoito on määräaikaista, tehostettua kotisairaanhoitoa. Se voi olla perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon tai niiden yhdessä järjestämää toimintaa. Kotisairaalahoidon yhteydessä annettavat lääkkeet ja hoitosuunnitelman mukaiset hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon (2 mom.).

Terveydenhuoltolain esitöissä (HE 90/2010) todetaan seuraavaa:

”Hoidon ja sairauden seurannassa tarvittavien hoitotarvikkeiden jakelun terveystakesuksesta potilaalle tulee aina perustua yksilölliseen tarpeeseen, jonka määrittelee hoitava lääkäri. Jakelun aloittamisesta päättää myös terveystakesuksen lääkäri. Jakelu aloitetaan, mikäli hoitotarvikkeiden tarpeen arvioidaan olevan pitkäaikainen, yleensä kolme kuukautta. Tarvikkeita annetaan yleensä kolmen kuukauden tarve kerrallaan, ja niitä luovutettaessa arvioidaan aina niiden tarpeellisuus ja asianmukaisuus. Jakelua ja käyttöä seurataan yksilöllisesti. Hoitotarvikkeita saa joko terveystakesuksesta tai ne toimitetaan kotiin esimerkiksi kotisairaanhoitokäyntien yhteydessä. Tarvikkeet ja välineet luovutetaan maksutta, eikä niistä tule periä mitään omavastuuosuuksia, toimitusmaksuja eikä muitakaan maksuja.

Hoitotarvikkeita ovat esimerkiksi diabeetikon tarvitsemat verensokeriliuskat, virtsantutkimusliuskat, insuliiniruiskut, -kynät ja -neulat ja verinäytteen ottamiseen tarvittavat lansetit sekä verensokerimittarin määräaikaisten lainaus ja niin edelleen, avannepotilaan hoitotarvikkeet, esimerkiksi erilaiset potilaalle soveltuvat pussit sekä tarpeenmukaiset oheishoitovälineet, sääri- ja makuuhaavan hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet, kuten sidetarvikkeet ja liuokset, sairauden takia heikentyneen virtsan ja ulostuksen pidätyskyvyn hoitotarvikkeet vaikeaan tai keskivaikeaan oireistoon, kuten vaipat, pussit, virtsankerääjät ja katetrit sekä eräiden muiden pitkäaikaisten sairauksien, kuten keuhkojen toiminnan vajauksen

ja trakeostomian eli henkitorviavanteen yhteydessä tarvittavat hoitotarvikkeet, esimerkiksi happi, letkut, viikset, kanyylit, katetrit, suodattimet ja niin edelleen.”

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, asiakasmaksulaki) 5 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon palveluista ovat maksuttomia terveydenhuoltolain 13–17 §:n, 19 §:n 1 kohdan sekä 20, 24, 27 ja 29 §:n perusteella järjestetyt perusterveydenhuollon palvelut sekä hoitoon kuuluvat aineet ja pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarkoitetut hoitotarvikkeet.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994, ammattihenkilölaki) 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.