

7.6.2007

Dnro 315/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen

TERVEYSKESKUSTEN HOITOTARVIKKEIDEN JA -VÄLINEIDEN JAKELU PERUSTUU VAPAAEHTOISUUTEEN EIKÄ LAKIIN

1 KANTELU

A arvosteli 12.1.2005 päivätyssä kirjeessään - - - kaupungin terveyskeskuksen menettelyä hoitotarvikkeiden saamisessa. A:n mukaan hän ei saanut terveyskeskuksesta haavahoidossaan tarvitsemiensa hoitotarvikkeita vaan hänelle myönnettiin niiden hankkimiseen toimeentulotukea. A:n mielestä sosiaalivirasto ei ollut oikea taho korvaamaan niitä.

- - -

3 RATKAISU

3.1 - - - kaupungin terveyskeskuksen ja sosiaaliviraston selvitys

- - - kaupungin terveyskeskuksen selvityksessä todetaan, että kunnalla ei ole kansanterveystilain perusteella erityistä velvollisuutta kaikkien mahdollisten hoitotarvikkeiden järjestämiseen jokaiselle joka niitä tarvitsee sairautensa hoitamisessa eikä kuntalaisilla mainittujen säännösten perusteella ole ehdotonta oikeutta saada kaikkia haluamiaan hoitotarvikkeita terveyskeskukselta. Terveyskeskuksen mukaan hoitotarvikkeiden jakelun järjestäminen ja laajuus ratkaistaan kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen käytettävissä olevien määrärahojen sallimissa rajoissa.

Selvityksen mukaan terveyskeskuksessa on hoitotarvikkeiden jakelusta ollut voimassa yhtenäiset, kaikkiin kuntalaisiin samoin perustein noudatettavat ohjeet. Näiden ohjeiden mukaan hoitotarvikkeita luovutetaan muun muassa ainoastaan pitkäaikaisten (yli kolme kuukautta kestävien) sairauksien aiheuttamien, huomattavien kustannusten peittämiseksi ja kotona tapahtuvan hoidon edistämiseksi. Ohjeissa on myös määritelty ne hoitotarvikkeet, joita ylipäänsä luovutetaan sekä myös enimmäismääriä useimmille tarvikkeille ja välineille.

Selvityksen mukaan A on saanut sairaanhoitonsa osana tarvitsemiensa hoitotarvikkeet kansanterveystilain mukaisesti käyttäen kunnalle kuuluvaa

harkintavaltaa eikä hänen kohdallaan ole loukattu kuntalaisten tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Terveyskeskuksen ylilääkärin selvityksen mukaan A:lle on myönnetty - - - terveysasemalta omahoitotarvikkeita - - - kaupungin pysyväisohjeen mukaisesti. Ohjeen kohdan 30 mukaan sidetarvikkeita ja ihoteippejä annetaan vain sellaisille potilaille, jotka tarvitsevat niitä pitkäaikaisesti (yli kolme kuukautta) ja runsaasti (useammin kuin kerran vuorokaudessa). Ohjeen kohdan 31 mukaan haavanhoitolevyt, pastat, puuterit, keittosuola yms. haavanhoitotarvikkeet potilaan tulee hankkia itse ja kohdan 35 mukaan suojakäsineitä ei myönnetä omahoitovälineinä. Ylilääkärin mukaan A:lle on annettu kaikki pysyväisohjeen kohdan 30 mukaiset tarvittavat haavanhoitotarvikkeet, mutta ei kohdassa 31 mainittuja potilaan itse ostettavaksi tarkoitettuja tarvikkeita.

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan A:lle on myönnetty hänen erityisistä tarpeistaan johtuen toimeentulotukea haavojen hoitoon liittyvien tarvikkeiden hankintaan.

3.2

- - - lääninhallituksen lausunto

- - - lääninhallituksen mukaan valtakunnallisesti ei ole riittävästi säädelty, millä tavalla hoitotarvikkeiden jakelu on riittävää, vaan kukin kunta on ratkaissut sen omalla ohjeistuksellaan. - - - kaupungin toimittamista asiakirjoista ei lääninhallituksen lausunnon mukaan ilmene asiakkaalle annettavia ohjeita, minkä vuoksi lääninhallitus ei ole voinut ottaa kantaa siihen, ovatko ohjeistukset riittävät. Lääninhallituksen mielestä - - - kaupungin pysyväisohje hoitotarvikkeista jää varsin epäselväksi, kun siinä todetaan, että potilas hankkii hoitotarvikkeet omalla kustannuksellaan tai hankkii hoitavalta lääkäriltä uuden, perustellun anomuksen. Asiakirjoista ei sen mukaan ilmene myöskään, onko A kääntynyt hoitavan lääkärin puoleen ja hankkinut ohjeissa mainitun anomuksen tai sitä, onko häntä neuvottu tai ohjattu kyseisen anomuksen saamisessa.

Lääninhallitus on todennut, että sen käsityksen mukaan A:n sairaudet huomioon ottaen hänen hoitotarvikkeiden tarpeensa on osoittautunut suuremmaksi kuin hänelle on terveyskeskuksen ohjeitten mukaan voitu antaa ja hän on saanut lisätarpeen toimeentulotukena. Lääninhallituksen mielestä olisi ollut tarkoituksenmukaista järjestää A:lle yksilöllisenä ratkaisuna hoitotarvikkeet terveyskeskuksen kautta. Perusteluna valitulle menettelylle ei voida lääninhallituksen mukaan pitää määrärahoja, koska myös nykyisessä ratkaisussa - - - kaupunki on maksanut hoitotarvikkeet.

Lääninhallituksen mukaan - - - kaupungin menettelyä hoitotarvikkeiden jakelussa A:n kohdalla ei voida pitää vääränä valtakunnallisen selkeän ohjeistuksen puuttuessa. Sitä voidaan kuitenkin pitää epätarkoituksenmukaisena. Lääninhallituksen mielestä - - - kaupunki ei ole osoittanut, että A:n hoidon edellyttämät hoitotarvikkeet eivät olisi olleet myönnettävissä käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa tai ettei olisi ollut esitettävissä perustuslain 5 §:n ja potilaslain 3 §:n mukaisia palvelujen etusijajärjestykseen asettamisen hyväksyttäviä ja riittäviä perusteita siten, että ne olisivat olleet esteenä A:n

hoitotarvikkeiden huomioon ottamisen yksinomaan terveydenhuollossa jo myönnettyä määrää enemmän kääntymättä toimeentuloturvan puoleen.

3.3

Oikeusohjeet

Asiaan liittyvät oikeusohjeet ilmenevät päätöksen liitteestä.

3.4

Arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön suositus

Sosiaali- ja terveysministeriö on 14.1.1999 lähettänyt kunnille suosituksen hoitotarvike- ja välinejakelusta (nro 94/59/98). Suosituksessa on todettu ne periaatteet, joiden mukaisesti ministeriö suosittelee kuntia ja kuntayhtymien ylläpitämiä terveyskeskuksia luovuttamaan pitkäaikaista sairautta sairastaville avohoidossa oleville potilaille sairauden tai sen jälkitilan seurannan ja hoidon kannalta tarpeelliset hoitovälineet ja -tarvikkeet. Suosituksen mukaan hoitotarvikkeiden ja -välineiden jakamisen terveyskeskuksesta potilaalle tulee aina perustua yksilölliseen tarpeeseen, jonka määrittelee hoitava lääkäri. Jakelun aloittamisesta päättää terveyskeskuksen lääkäri. Jakelu aloitetaan, mikäli hoitotarvikkeiden ja -välineiden tarpeen arvioidaan olevan pitkäaikainen, yleensä yli kolme kuukautta. Tarvikkeet ja välineet luovutetaan maksutta, eikä niistä tule periä mitään omavastuuosuuksia, toimitusmaksuja eikä muitakaan maksuja.

Suosituksen liitteessä on lueteltu esimerkkejä suosituksessa tarkoitetuista hoitotarvikkeista ja -välineistä. Liitteen 3-kohdassa on todettu sääri- ja makuuhaavan hoitoon tarvittavat hoitovälineet ja -tarvikkeet, esimerkiksi sidetarvikkeet ja liuokset.

Kannanotto

A:n mukaan - - - kaupunki ei ole antanut hänelle puhdistuslappuja, sideharsoja tai muitakaan kalliita hoitolappuja eikä suojakäsineitä.

- - - kaupungin pysyväisohjeen mukaan sidetarvikkeita ja teippejä annetaan maksutta sellaisille potilaille, jotka tarvitsevat niitä pitkäaikaisesti ja runsaasti. - - - kaupungin selvityksen mukaan A:lle on annettu kaikki pysyväisohjeen tämän kohdan mukaiset tarvittavat haavanhoitotarvikkeet. Sen sijaan hänelle ei ole annettu itse ostettavaksi tarkoitettuja tarvikkeita, joita ovat muun muassa haavanhoitolevyt, pastat, puuterit, keittosuola ja suojakäsineet.

Totean, että hoitotarvikkeiden ja -välineiden jakelusta ei ole olemassa nimenomaisia säännöksiä. Vaikka hoitotarvikkeiden ja -välineiden jakelua ei ole säädetty kansanterveyslaissa kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvaksi, ovat kunnat jakaneet niitä tietyille avohoidossa oleville potilaille. Hoitovälinejakelun turvaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut edellä selostetun suosituksen jakelusta, joka ei siis perustu kunnalle kuuluvaan laissa säädettyyn

velvollisuuteen vaan vapaaehtoisuuteen. Tämän lisäksi kunnat ovat voineet antaa omia ohjeistuksia, kuten tässä kaupunki on tehnyt.

- - - kaupungin selvityksen mukaan A:lle on jaettu pysyväisohjeen mukaisesti ne sidetarvikkeet, jotka hän on tarvinnut haavansa pitkäaikaiseen hoitoon ja jotka ohjeen mukaan kaupunki antaa omahoitotarvikejakelun piiriin kuuluville potilaille. A:n kirjoituksesta ei ilmene selvästi, onko hänen sidetarvikkeiden tarpeensa ollut suurempi kuin mitä hoitava lääkäri on arvioinut vai onko kyse ollut sellaisten hoitotarvikkeiden saamisesta, jotka eivät kaupungin pysyväisohjeen mukaan sisälly - - - kaupungin järjestämään hoitotarvikkeiden jakeluun.

Saamani selvityksen perusteella minun ei ole mahdollista todeta, että - - - kaupunki olisi menetellyt lainvastaisesti hoitotarvikkeiden jakelussa A:n kohdalla. Selvityksen perusteella ei ole myöskään mahdollista todeta, että A:n kohdalla olisi toimittu kaupungin pysyväisohjeen vastaisesti.

Sen sijaan pidän mahdollisena A:n kantelun perusteella, että hän ei ole saanut riittävästi ohjeistusta hoitotarvikkeiden jakelun piiriin kuuluvista hoitotarvikkeista ja siitä, että hänellä on mahdollisuus hankkia hoitavalta lääkäriltä uusi anomus, mikäli jaettavien omahoitotarvikkeiden tarve on suurempi kuin ohjeissa mainittu enimmäismäärä. Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteesta ja 8 §:n neuvontavelvollisuudesta johtuu käsitykseni mukaan, että potilasta ohjataan tällaisessa tilanteessa, jossa omahoitotarvikkeiden tarve ylittää ohjeissa mainitun enimmäismäärän.

Pidän erittäin ongelmallisena sitä, että terveyskeskusten hoitotarvike- ja välinejakelusta ei ole lainsäädäntöä. Nykyinen jakelukäytäntö perustuu käsitykseni mukaan kuntien vapaaehtoisuuteen, jolloin hoitotarvikkeita ja -välineitä käyttävät avohoidon potilaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. Sosiaali- ja terveysministeriön suosituksella on haluttu varmistaa jakelun toteutuminen ja yhdenmukaistaa kuntien jakelukäytäntö, mutta suositus ei sido kuntia vaan ne voivat halutessaan poiketa siitä. Olen ottanut tämän asian omana aloitteena tutkittavaksi (dnro 1860/2/07).

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen palveluperiaatteesta ja neuvontavelvollisuudesta - - - kaupungin terveyskeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -

LIITE

Päätökseen 315/4/05 liittyvät oikeusohjeet

Perustuslaki

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. Hallituksen esityksen mukaan palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s.71).

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 (HE 309/1993 vp, s. 75). Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, jolla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa. Keskeisiin keinoihin kuuluvat hallituksen esityksen mukaan perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (s. 75).

Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat 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 positiivisiin toimenpiteisiin edistämään yhdenvertaisuuden toteuttamista (HE 309/1993 vp, s. 42).

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettu laki

Perussäännökset kunnan velvollisuudesta järjestää terveyspalveluja sisältyvät kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidolakiin. Kuntien näiden lakien nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä. Lain 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Kansanterveyslaki

Kansanterveyslain (66/1972) 1 §:n mukaan kansanterveystyöllä tarkoitetaan yksilön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa terveydenhoitoa ja yksilön sairaanhoitoa sekä niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen. 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin kansanterveyslaissa tai muutoin säädetään tai määrätään.

Lain 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kunnan tulee kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin suorittama tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus.

Lain mukaisista palveluista voidaan periä 21 §:n mukaan maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan.

Lain 5 §:ssä luetellaan maksuttomat terveyspalvelut. Niitä ovat muun muassa kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa tarkoitettut palvelut ja hoitoon kuuluvat aineet lukuun ottamatta muun ohessa avosairaanhoidon lääkäripalvelujen käyttöä ja kotisairaanhoidoa.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki

Potilaan asemaan ja oikeuksiin terveyden- ja sairaanhoitoa järjestettäessä sovelletaan potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (jälj. potilaslaki, 785/1992), jollei muussa laissa toisin säädetä.

Potilaan oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun säädetään lain 3 §:ssä. Jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Hänen hoitonsa on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon.