

3.12.2010

Dnro 3656/4/09

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **HOITOTAKUUN TOTEUTUMINEN PAIMION-SAUVON KANSANTERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄSSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 29.9.2009 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Paimion-Sauvon terveyskeskuksen menettelyä suun terveydenhuollon järjestämisessä.

Kantelija kertoi soittaneensa terveyskeskuksen ajanvaraukseen 29.9.2009, jolloin puhelimeen vastannut henkilö oli ilmoittanut hänelle, että tarkastukseen on puolen vuoden jono. Jonon pituuden kerrottiin johtuvan siitä, että henkilökuntaa oli liian vähän, eikä tarkoitus ollut rekrytoida lisää henkilökuntaa jonon lyhentämiseksi. Kantelija ei voinut varata itselleen vastaanottoaikaa, vaan häntä pyydettiin antamaan matkapuhelinnumerosa hammashuollon myöhempää yhteydenottoa varten.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Johtavan hammaslääkärin selvitys**

Johtavan hammaslääkärin mukaan kokenut hammashoitaja tai suuhygienisti tekee ajanvarauksessa hoidon kiireellisyysarvion. Akuutin hoidon tarpeessa olevat pääsevät hoitoon samana päivänä, ns. semikiireelliset (puolikiireelliset) saavat peruutusaikoja, joita löytyy kahden viikon sisällä. Monisairaat, joiden yleissairauden hoito edellyttää hyvää suun terveyttä, hoidetaan terveyskeskuksessa, samoin alle kouluikäiset ja kouluikäiset. Uudet yleisterveet aikuisasiakkaat, joilla ei ole mitään akuuttia vaivaa hampaissaan tai suussa, laitetaan hammashuollon jonoon ja kutsutaan sieltä tilanteen antaessa terveyskeskuksessa myöten niin, ettei vaaranneta hoidossa olevien sujuvaa hoitokäytäntöä. Mikäli kuuden kuukauden sisällä terveyskeskuksessa ei ole pystytty osoittamaan tarkastus- tai hoitoaikaa omana toimintana, asiakkaaseen otetaan yhteyttä ja ehdotetaan maksusitoumuksen kirjoittamista ostopalveluun.

Paimion kaupungilla ja Sauvon kunnalla on ostopalvelusopimus Paimion yksityisten hammaslääkäreiden kanssa. Jos terveyskeskus ei pysty antamaan aikuispotilaalle tarkastusaikaa hoitotakuun puitteissa omana toimintanaan, potilas lähetetään ostopalveluhammaslääkärille.

Johtavan hammaslääkärin selvityksen mukaan kantelija soitti 29.9.2009 hammashoitolan ajanvaraukseen saadakseen tarkastusajan. Puhelimesta ollut hammashoitaja oli toiminut edellä esitetyn mukaisesti ja kantelijalle oli luvattu antaa tarkastusaika terveyskeskukseen maaliskuun

kuuhun 2010 mennessä tai ostopalveluun, jos terveyskeskuksen tilanne ei mahdollistaisi hoitoa omana toimintana.

## 3.2

### Oikeudellinen arviointi

#### 3.2.1

##### Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kansanterveyslain (66/1972) 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunnan tulee kansanterveystyöhön kuuluvana tehtävänä ylläpitää suun terveydenhuoltoa, johon sisältyy väestön suun terveyden edistäminen sekä kunnan asukkaiden suun sairauden tutkimus, ehkäisy ja hoito. Kunnan tulee myös järjestää kiireellinen suun terveydenhuolto potilaan asuinpaikasta riippumatta (14 §:n 1 mom. 10 kohta).

Lain 15 b §:n (855/2004) mukaan terveyskeskuksen tulee järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen. Terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tehdä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Kiireelliseen hoitoon on kuitenkin päästävä välittömästi (1 mom.).

Hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito tulee järjestää potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika voidaan ylittää suun terveydenhuollossa enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä hoidon antamista voidaan lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta 2 mom.).

Jos terveyskeskus ei itse voi antaa hoitoa enimmäisajoissa, sen on järjestettävä hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaisesti (3 mom.).

Terveydenhuollon toimintayksikön tulee julkaista tiedot 1 ja 2 momentin mukaisista odotusajoista (4 mom.).

Hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1019/2004) 2 §:n mukaan hoidon tarpeen arvioinnissa selvitetään yhteydenoton syy, sairauden oireet ja niiden vaikeusaste sekä kiireellisyys yhteydenottajan kertomien esitietojen tai lähetteen perusteella. Hoidon tarpeen arviointi edellyttää, että terveydenhuollon ammattihenkilöllä on asianmukainen koulutus, työkokemus ja yhteys hoitoa antavaan toimintayksikköön sekä käytettävissään potilasasiakirjat (1 mom.). Vastaanottokäynnin yhteydessä terveydenhuollon ammattihenkilö voi koulutuksensa, työkokemuksensa ja toimintayksikössä sovitun työnjaon perusteella tehdä hoidon tarpeen arvioinnin potilaan kertomien esitietojen ja hänestä

tehtyjen riittävien selvitysten perusteella. Hoidon tarpeen arviointi voidaan tehdä myös puhelinpalveluna (2 mom.).

Valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan hoidon tarpeen arvioinnista ja arvion tehneen terveydenhuollon ammattihenkilön antamasta hoito-ohjeesta tai toimenpide-ehdotuksesta tehdään merkinnät potilasasiakirjoihin. Myös puhelinpalveluna annettavasta henkilökohtaisesta terveyden- ja sairaanhoidon neuvonnasta tai palveluunohjauksesta tehdään merkinnät potilasasiakirjoihin.

Valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan hoidon aloittamisesta päätettäessä tulee ottaa huomioon potilaan terveydentila, toimintakyky ja sairaus sekä niiden ennakoitavissa oleva kehitys. Jos kunta tai kuntayhtymä ei voi itse antaa tarvittavaa hoitoa kansanterveyslaissa tai erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) säädetyissä enimmäisajoissa, sen on viivytyksettä ja enimmäisaikojen puitteissa järjestettävä potilaalle mahdollisuus saada kyseessä oleva hoito muilta palveluntuottajilta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sopimukseen perustuen hoito muilta palveluntuottajilta.

Valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan terveydenhuollon toimintayksikön tulee julkaista kansanterveyslain 15 b §:n 1 ja 2 momentin sekä erikoissairaanhoitolain 31 §:n 3 momentin tarkoittamat tiedot odotusajoista erikoisaloittain vähintään puolivuositain Internetissä, tiedotteella tai muulla vastaavalla tavalla. Tietojen julkaisemistavassa tulee ottaa huomioon se, että se kattaa mahdollisimman laajasti alueen väestön.

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

Potilaslain 4 §:n (857/2004) mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ilmoitettu ajankohta muuttuu, uusi ajankohta ja muutoksen syy on ilmoitettava potilaalle välittömästi.

### 3.2.2

#### Kantelijan hoidon tarpeen arviointi ja hoitoon pääsyn ajankohdan ilmoittaminen

Valvira toteaa asiakirjoista ilmenevän, että kantelija on ottanut syyskuussa 2009 yhteyttä Paimion-Sauvon terveyskeskukseen saadakseen ajan suun terveydentilan tutkimukseen. Ajanvarauspuhelimeen vastannut terveydenhuollon ammattihenkilö, hammashoitaja, arvioi kantelijan olevan kiireettömän hoidon tarpeessa ja asetti hänet jonoon. Hammashoitaja kertoi kantelijalle, että hammashoittoon on puolen vuoden jono, ja että tämä saa tutkimusajan maaliskuuhun 2010 mennessä.

Valvira katsoo asiantuntijalausunnossaan, että kantelijan hoidon tarpeen arviointi Paimion-Sauvon terveyskeskuksessa 29.9.2009 toteutui asianmukaisesti. Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa tätä Valviran lääketieteellisenä ja hammaslääketieteellisenä asiantuntijana esittämää käsitystä.

Hoitotakuuta koskevilla säännöksillä (kansanterveyslain 15 b § ja erikoissairaanhoitolain 10 ja 31 §) täsmennettiin kuntien ja kuntayhtymien terveystalvelujen järjestämisvelvollisuutta. Myös potilaslakia muutettiin tässä yhteydessä.

Potilaslain 4 §:n mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ilmoitettu ajankohta muuttuu, on uusi ajankohta ja muutoksen syy ilmoitettava potilaalle välittömästi. Säännös tarkoittaa hallituksen esityksen (HE 77/2001) mukaan sitä, että järjestämisvelvollisuuden täsmentämisen myötä potilaan pitää saada tietää, milloin hän pääsee hoitoon eikä häntä enää voida laittaa odottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Kun hoitoon pääsyn ajankohta ilmoitetaan, saadaan myös selville, täytyykö hoitoa mahdollisesti hankkia potilaalle muilta palveluntuottajilta.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu terveydenhuollon toimintayksikön menettelleen lainvastaisesti ainakin silloin, kun potilaalle ei ole lainkaan ilmoitettu hoitoon pääsyn ajankohtaa, vaan hänet on jätetty jonoon odottamaan hoitoon pääsyä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ei ole myöskään hyväksytty menettelyä, jossa jonoon asetetulle potilaalle on kerrottu, että hänelle tulisi ilmoitus hoitoajankohdasta kuuden kuukauden sisällä.

Valvira pitää riittävänä sitä, että arvioitu hoitoon pääsyn ajankohta ilmoitetaan potilaalle kuukauden tarkkuudella. Tämän on myös oikeusasiamies hyväksynyt eräässä ratkaistussa tapauksessa (dnro 962/4/08).

Potilaslain 4 §:ssä ei ole nimenomaisesti säädetty, mitä hoitoon pääsyn ajankohdalla tarkoitetaan. Mielestäni pykälän sanamuoto ja sen esityöt puoltaisivat sitä, että potilaalle olisi ilmoitettava se täsmällinen ajankohta, jolloin hän tosiasiallisesti pääsee hoitoon. Nykyinen valvontakäytäntö huomioon ottaen en kuitenkaan voi pitää lainvastaisena sitä, että hoitoon pääsyn ajankohta ilmoitetaan kuukauden tarkkuudella.

Saatan kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, onko lainsäädäntöä syytä täsmentää tältä osin. Kansanterveyslain 49 §:n mukaan palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset tutkimukseen ja hoitoon pääsystä.

Kantelijan tapauksessa hänelle ilmoitettiin, että hammashoitoon on puolen vuoden jono, ja että hän saa tutkimusajan maaliskuuhun 2010 mennessä. Kantelija siis tosiasiallisesti jätettiin potilaslain 4 §:n perusteluista ilmenevän tarkoituksen vastaisesti odottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi.

### 3.2.3

Suun terveydenhuollon järjestelyt Paimion-Sauvon kansanterveystyön kuntayhtymässä

#### *Hoitoon pääsyn perusteet*

Kansanterveyslakia muutettiin 1.4.2001 voimaan tulleella lailla (1219/2000). Muutetun lain 14 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee ylläpitää hammashuoltoa, johon luetaan valistus- ja ehkäisytoiminta sekä kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito. Lain voimaantulosäännöksen mukaan "kunta ja kansanterveystyön kuntayhtymä voi päättää, että hampaiden tutkimus ja hoito järjestetään 31 päivään joulukuuta 2001 saakka vain 1956 ja sen jälkeen syntyneille ja 30 päivään marraskuuta 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".

Lain voimaantulosäännöksen mukainen ryhmittely koski vain uudistuksen asteittaisen toteut-

tamisen eri vaiheita ja se päättyi 30.11.2002. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli saada suun terveydenhuollon palvelut samaan asemaan muun terveydenhuollon palvelujen kanssa niin, että palvelut järjestetään ja annetaan potilaan suun ja hampaiden terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen perusteella.

Potilaan hoidon tarve suun terveydenhuollossa kuten muussakin terveydenhuollossa on arvioitava hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti sekä kiireellisissä että ei-kiireellisissä tapauksissa. Tarveperiaate käy ilmi potilaslain 3 §:stä: Potilaalla on oikeus ilman syrjintää *hänen terveydentilansa edellyttämään* terveyden- ja sairaanhoitoon. Potilaan yksilölliset tarpeet on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan. Potilaan terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen arvioinnin tulee perustua lääketieteellisesti ja hammaslääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin.

Lain mukaan hoitoa tulee antaa potilaan hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus huomioon ottaen. Määräävää ei siis enää ole potilaan ikä eikä tiettyyn ryhmään kuuluminen kuten aikaisemmin.

Saadun selvityksen mukaan Paimion-Sauvon terveyskeskuksessa hoidetaan monisairaat, joiden yleissairauden hoito edellyttää hyvää suun terveyttä, sekä alle kouluikäiset ja kouluikäiset. Uudet yleisterveet aikuisasiakkaat, joilla ei ole mitään akuuttia vaivaa hampaissaan tai suussa, laitetaan hammashuollon jonoon ja kutsutaan sieltä tilanteen antaessa terveyskeskuksessa myöten niin, ettei vaaranneta hoidossa olevien sujuvaa hoitokäytäntöä.

Edellä mainituista oikeusohjeista johtuu, että monisairaita potilaita taikka alle kouluikäisiä tai kouluikäisiä potilaita ei voida ryhmänä kohdella eri tavoin kuin perusterveitä, kiireetöntä suun terveydenhuoltoa tarvitsevia potilaita. Kuten Valvirakin lausunnossaan toteaa, esimerkiksi potilaan yleissairaus sinänsä ei saa vaikuttaa odotusajan pituuteen muihin kiireetöntä hoitoa odotaviin potilaisiin verrattuna. Lasten ja nuorten ehkäisevistä suun terveydenhuollon palveluista säädetään erikseen valtioneuvoston asetuksessa neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollosta ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (380/2009).

Paimion-Sauvon terveyskeskuksen hoitokäytäntö ei ole sopusoinnussa lainsäädännön kanssa, kun se ei ota huomioon sitä, että kaikkien hoitoa tarvitsevien potilaiden hoidon tarve ja hoidon kiireellisyys tulee arvioiduksi yksilöllisesti.

#### *Välitön yhteydensaanti*

Kansanterveyslain 15 b §:n 1 momentin mukaan terveyskeskuksen tulee järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen. Saadun selvityksen mukaan välittömässä yhteydensaannissa Paimion-Sauvon terveyskeskukseen on ollut ongelmia, jotka ovat johtuneet puhelintekniikan puutteista ja henkilöstövajauksesta. Tältä osin menettely ei ole ollut lainmukaista. Valviran tavoin pidän tärkeänä välittömän yhteydensaannin turvaamista ja luotettavan mittautuvan kehittämistä puheluihin vastaamiseen.

#### *Odotusaikojen julkaiseminen*

Kansanterveyslain 15 b §:n 4 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikön tulee julkaista tiedot 1 ja 2 momentin mukaisista odotusajoista. Hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan terveydenhuollon toimintayksikön tulee julkaista tiedot odotusajoista erikoisaloittain vähintään puolivuositain

Internetissä, tiedotteella tai muulla vastaavalla tavalla. Tietojen julkaisemistavassa tulee ottaa huomioon, että se kattaa mahdollisimman laajasti alueen väestön.

Saadun selvityksen mukaan Paimion-Sauvon terveyskeskus ei ole julkaissut odotusaikoja. Odotusaikojen julkaiseminen on terveydenhuollon toimintayksikön lakisääteinen velvollisuus. Johtavalta hammaslääkäriltä puhelimitse 28.10.2010 saatujen tietojen mukaan odotusajat tul-  
laan julkaisemaan lain edellyttämällä tavalla mahdollisimman pian.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta Paimion-Sauvon kansanterveystyön kuntayhtymän tietoon. Lisäksi kiinnitän kuntayhtymän huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.2.2 todennut hoitoon pääsyn ajankohdan ilmoittamisesta potilaalle. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Paimion-Sauvon kansanterveystyön kuntayhtymälle.

Pyydän kuntayhtymää ilmoittamaan minulle 31.1.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni ovat antaneet aiheita.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni hoidon saatavuutta alueensa terveyskeskuksissa valvovalle viranomaiselle, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle tiedoksi.

Teen erikseen sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen kohdassa 3.2.2 todetusta lainsäädännön täsmentämistarpeesta.