

31.12.2012

Dnro 3737/4/11

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **KAUPUNKI EI HOITANUT HOITOTARVIKEJAKELUA LAINMUKAISESTI**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 18.10.2011 päivätyssä kirjeessään Kuopion terveyskeskuksen menettelyä hoitotarvikejakelussa.

Kantelija viittaa terveydenhuoltolakiin ja pyytää eduskunnan oikeusasiamiestä puuttumaan Kuopion hoitotarvikejakelun toimintaan niin, että ”me ykköstyypin diabeetikot saisimme myös lansetit sieltä”.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Keskeiset oikeusohjeet**

#### *Suomen 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. 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 kieltö (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 käyttämiselle. 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. 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.

Kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 65 §:ssä (578/2006).

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelukausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi (1 mom.).

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (2 mom.).

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (*toimenpideohjelma*), joilla kattamaton alijäämä kateetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (*alijäämän kattamisvelvollisuus*) (3 mom.).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa (4 mom.).

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto (5 mom.).

#### *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 määräämäänsä, tehostettua kotisairaanhoitoa. Se voi olla perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon tai niiden yhdessä järjestämää toimintaa. Kotisairaalahoitoon yhteydessä annettavat lääkkeet ja hoitosuunnitelman mukaiset hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon (2 mom.).

#### *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.

### 3.2

#### Terveysjohtajan selvitys 4.1.2012

Terveysjohtajan selvityksen mukaan hoitotarvikkeiden nykyinen jakelukäytäntö perustuu kaupunginvaltuuston päätökseen 23.5.1994 § 57 sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen 3757/219/2003.

Terveysjohtaja toteaa, että verensokerin mittauksessa käytettävien pistovälineiden eli lansettien luovuttaminen kunnan kustannuksella todetaan 1.5.2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain perusteluissa. Koska kyseessä on kesken vuoden voimaan tullut laki, sen vaatimaa kustannuslisäystä, joka arvioitiin noin 40 000 euroksi vuodessa, ei voitu terveysjohtajan mukaan ottaa kesken vuoden kaupungin terveydenhuoltopalvelujen käyttösuunnitelmaan. Hoitotarvikemääräraha todettiin talousarviossa ja sen käyttösuunnitelmassa sidotuksi määrärahaksi, jota ei lähdetty lisätalousarviolla muuttamaan.

Terveysjohtaja toteaa selvityksessään: ”Hoitotarvikjakelua koskeva ohjeistus on ollut valmistelussa ja tulee perusturva- ja terveyslautakunnan käsittelyyn 24.1.2012. Terveydenhuoltolain perusteluissa mainittu lansettijakelu on siinä huomioitu ja käytännössä lansettijakelu on allekirjoittaneen määräyksellä aloitettu jo kuluvan vuoden alusta.”

### 3.3

#### Kuopion kaupungin menettelyn arviointi

##### *Terveydenhuoltolain säätämisvaiheet*

Hallitus antoi 11.6.2010 esityksen eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi (HE 90/2010). Esityksen voimaantulo -kohdan mukaan terveydenhuoltolain oli tarkoitus tulla voimaan 1.5.2011, joitakin säännöksiä lukuun ottamatta.

Hallituksen esitykseen terveydenhuoltolaiksi sisältyi säännösehdotus (25 §), jonka mukaan kotisairaanhoidossa käytettävät ja kotisairaalahoidon yhteydessä annettavat hoitosuunnitelman mukaiset hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon.

Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa.

”Hoidon ja sairauden seurannassa tarvittavien hoitotarvikkeiden jakelun terveyskeskuksesta potilaalle tulee aina perustua yksilölliseen tarpeeseen, jonka määrittelee hoitava lääkäri. Jakelun aloittamisesta päättää myös terveyskeskuksen 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 terveyskeskuksesta tai ne toimitetaan kotiin esimerkiksi kotisairaanhoidokäytien 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 määräaikainen 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.”

Hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 40/2010) seuraavaa.

”Kansanterveyslain vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan pitkäaikaissairauden hoitoon tarvittavien hoitotarvikkeiden on katsottu kuuluvan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin. Lainsäädännön puuttumista on pidetty ongelmana, koska sosiaali- ja terveysministeriön suosituksen ja kuntien omien ohjeiden ei ole katsottu turvaavan riittävästi kansalaisten yhdenvertaisuutta. Terveydenhuoltolaissa on ollut tarkoitus täsmentää lainsäädäntöä, mutta lakiehdotuksessa hoitotarvikkeet on sisällytetty vain kotisairaanhoidon koskevaan 25 §:ään. Valiokunta ehdottaa, että hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaissairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet lisätään myös sairaanhoidon koskevaan 24 §:ään ja että asiakasmaksulaisissa säädetään hoitotarvikkeiden maksuttomuudesta.

Hoidon ja sairauden seurannassa tarvittavien hoitotarvikkeiden jakelu terveyskeskuksesta perustuu hoitavan lääkärin toteamaan potilaan yksilölliseen ja pitkäaikaiseen tarpeeseen. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 118) luetellaan useita esimerkkejä säännöksessä tarkoitetuista hoitotarvikkeista. On selvää, ettei luettelo voi olla tyhjentävä. Valiokunta toteaa, että hoitotarvikkeiden jakelukäytäntöä on jatkossakin seurattava ja täydennettävä lainsäädäntöä tarvittaessa alemman asteisilla säännöksillä.”

Eduskunta hyväksyi lait 8.12.2010 ja ne annettiin 30.12.2012. Terveydenhuoltolain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä koskevan 79 §:n mukaan laki tuli voimaan muun muassa hoitotarvikkeita koskevien säännösten osalta 1.5.2011.

### *Johtopäätös*

Kuntalain 65 §:n 2 momentin mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (alibudjetoitintikielto). Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan (kuntalain 65 §:n 3 momentti). Taloussuunnittelun täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois (Suomen Kuntaliiton suositus: Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio- ja suunnitelma).

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä perustuslain 19 §:ssä velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut lailla säädetyin tavoin. Perustuslain lakisääteisten terveyspalveluiden turvaamisvelvoite tulee ottaa huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Käsitykseni mukaan kunta ei täyty näissä perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetuista velvoitteista, jos talousarvioon ei sisällytetä lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi tarvittavia määrärahoja tai jos talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi. Oleellisen tärkeä kysymys talousarvion oikealle mitoitukselle on, miten kunnan asukkaiden sairaanhoitopalvelujen, mukaan lukien hoitotarvikkeiden, tarpeet ja määrät arvioidaan ja mitoitetaan realistisesti talousarvion perustaksi. Jos määrärahat osoittautuvat riittämättömiksi, kunnan tulee lisätalousarviolla tai muulla tavoin huolehtia lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä.

Edellä esitetyn perusteella totean, että Kuopion kaupunki menetteli lainvastaisesti, kun se ei huolehtinut 1.5.2011 voimaan tullessa terveydenhuoltolaissa säädetyn tehtävän, hoitotarvikkeiden jakelun, lain mukaisesta hoitamisesta.

4

### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kuopion kaupungille huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta

menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Kuopion kaupunginhallitukselle sekä sosiaali- ja terveyskeskukselle jäljennökset tästä päätöksestäni.