

30.4.2010

Dnro 4190/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

KARKKILA EI KYENNYT TURVAAMAAN ASUKKAIDENSA LAIN MUKAISTA OIKEUTTA TERVEYSPALVELUIHIN / HÖGFORS STAD KUNDE INTE TRYGGA SINA INVÅNARES LAGSTADGADE RÄTT TILL HÄLSO-OCH SJUKVÅRD

1
KANTELU

Kantelija esitti 20.12.2008 päivätyssä kirjeessään tyytymättömyytensä Karkkilan kaupungin terveyskeskuksen terveyspalveluiden saatavuuteen. Palvelujen saatavuus di Kantelijan mukaan ollut niin heikkoa, että hänen mielestään kaupunki rikkoi hoitotakuulakia. Jo lähes vuoden ajan terveyskeskuslääkärin vastaanotolle oli ollut vaikea saada aikaa. Aikaa tiedusteltaessa vastaanottoapulainen di pitkään vastannut, ettei aikoja ollut saatavilla. Lokakuusta 2008 lukien ei ollut kyetty antamaan edes päivystysaikoja.

2
SELVITYS
[--]

3
RATKAISU

3.1
Palvelulinjajohtajan selvitys

Palvelulinjajohtaja totesi selvityksessään Karkkilan kaupungin terveyspalvelujen saatavuudesta muun muassa seuraavaa.

Karkkilan kaupungissa oli vuonna 2008 asukkaita noin 9000. Kaupungin terveyskeskuksessa oli potilastyöhön neljä terveyskeskuslääkärin virkaa, lisäksi yksi johtavan lääkärin virka (josta 0,5 työpanosta oli suunnattu potilastyöhön) ja työterveyshuollossa yksi työterveyslääkärin virka. Lisäksi terveyskeskuksessa oli sisätautilääkärin 0,5 virka.

Vuoden 2008 aikana puuttui yksi vastaanottoa tekevistä neljästä lääkäristä eikä avointa virkaa saatu täytettyä, ei edes ostopalveluna lääkärifirmoista. Kaksi vastaanottoa tekevistä lääkäreistä oli hoitovapaalla eikä puuttuvia sijaisuuksia saatu täytettyä yrityksistä huolimatta. Potilaille ei ollut mahdollista järjestää terveyspalveluja ostopalveluna lääkärifirmoista, koska paikkakunnalla ei ollut tarjota kyseisiä palveluja kuin yhdessä yrityksessä, joka sekini di kapasiteetiltaan erittäin rajallinen. Pitkät etäisyydet lähimpiin palveluja tarjoaviin yksikköihin vaikeuttivat niiniin ikään palvelun järjestämistä.

Terveyskeskuksessa oli pyritty pitämään riittävän hyvänä sairaanhoitajaresurssi ja sairaanhoitajien osaaminen korkeatasoisena, jotta he voivat terveydenhuollon ammattilaisina tehdä hoidon tarpeen arviointia hoitotakuulainsäädännön mukaisesti. Sairaanhoitajat divat ohjanneet potilaat tarpeen mukaan lääkärin vastaanotolle tai konsultoineet lääkäriä potilaan tilanteesta. Myös Kantelijaa oli kehotettu ottamaan yhteyttä sairaanhoitajavastaanotolle hoidon tarpeen arvioimista varten.

Karkkilassa oli ollut lääkäripalvelua todella niukasti erityisesti vuoden 2008 lopulla. Lääkäriaikoja voitiin antaa vain lyhyille ajanjaksoille, koska lääkäreiden saatavuus oli ollut tiedossa vain lyhyeksi ajanjaksoksi.

Karkkilan kaupunki on vuoden 2009 alusta ollut osa perusturvakuntayhtymä Karviaista, jolle Karkkilan kaupunki, Nummi-Pusulan kunta ja Vihdin kunta ovat siirtäneet terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuutensa. Kuntayhtymässä on tarkoitus luoda lääkäreille ajanvarausajat pidemmälle ajanjaksolle. Näin saadaan paremmin tietoon todellinen jonottavien potilaiden määrä. Tilanteen parantamiseksi on tehty kaikki voitava. Viimeisimpänä keinona on nyt järjestymässä myös ostopalvelujen käyttö naapurikunnan yksityiseltä terveysasemalta.

3.2

Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunto

Lääninhallituksen lausunnon mukaan asiakirjoista ilmenee Karkkilan kaupungilla olleen vaikeuksia terveyspalvelujen tuottamisessa. Karkkilan kaupungissa on tiedostettu ongelmat ja vuoden 2009 alusta se on ollut osa kuntayhtymä Karviaista. Lääninhallitus korostaa kunnan olevan aina vastuussa terveyspalvelujen järjestämisestä laissa edellytetyllä tavalla. Kunnan tulee organisoida terveyspalvelunsa niin, että oikeus laissa säädettyihin riittäviin terveyspalveluihin toteutuu. Jos kunta ei voi tuottaa terveyspalveluja omana toimintanaan, palvelut on järjestettävä esimerkiksi käyttämällä palveluseteleitä.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan Karkkilan kaupunki ei ole kyennyt tuottamaan terveyspalveluja asianmukaisesti. Lääninhallitus ei ole toistaiseksi määrännyt asiasta seuraamuksia Karkkilan kaupungille. Lääninhallitus seuraa hoitotakuun toteutumista yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa. Kysely lähetetään kaikille kunnille kaksi kertaa vuodessa.

3.3

Karkkilan kaupunginhallituksen selitys

Kaupunginhallitus korostaa, ettei kaupunki ole missään vaiheessa esimerkiksi taloudellisiin syihin vedoten rajoittanut terveyspalvelujen saatavuutta tai ohjeistanut vähentämään joidenkin palvelujen järjestämistä.

Kaupunginhallitus toteaa, että toiminnan puutteisiin, joita ilmeni erityisesti vuoden 2008 lopussa, puututtiin erityisesti vuoden 2009 aikana. Ongelmia palveluiden tuottamisessa oli lähinnä kiireettömässä vastaanottotoiminnassa. Perusturvakuntayhtymä Karviainen on aktiivisesti hankkinut lääkäriyövoimaa Karkkilan terveysasemalle ja ottanut käyttöön palvelusetelin. Karviainen on tehnyt suunnitelman ja sopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa vastaanottoaikojen lisäämiseksi kaikkien jäsenkuntien asukkaille yhdellä terveysasemallaan elokuusta 2009 alkaen. Karviaisen terveydenhuollon henkilökunta on johtavan yllälääkärin johdolla käynnistänyt reseptilääkkeiden myöntämisen ohjaus-, seuranta- ja valvontahankkeen, jotta lääkeshoidon riittävä turvallisuus voidaan taata kaikkien jäsenkuntien asukkaille.

Kaupunginhallitus toteaa vielä, että Karkkilan kaupungissa on terveyspalvelujen järjestämistä vaikeuksista huolimatta toiminut vuoden 2008 aikana joka arkipäivä maanantaista perjantaihin klo 8 – 16 terveyskeskuspäivystys. Muina vuorokauden aikoina ja viikonloppuisin terveyskeskuspäivystys on toiminut Lohjan sairaalan yhteydessä olevassa terveyskeskuspäivystyspis- teessä.

3.4

Oikeudellinen arviointi

Oikeusohjeet

Keskeiset oikeusohjeet käyvät ilmi tämän päätöksen liitteestä.

Kannanotto

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

Kansanterveyslaissa säädetty hoitotakuuvelvoitteet täsmentävät perustuslaissa turvattuja riit- täviä terveyspalveluja, koska ne määrittävät hoitoon pääsyn enimmäisajat.

Kansanterveyslain 15 b §:n mukaan terveyskeskuksen tulee järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen. Tervey- denhuollon ammattihenkilön tulee tehdä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arki- päivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveyskeskukseen, jollei arviota ole voitu tehdä en- simmäisen yhteydenoton aikana.

Potilaan hoidon tarpeen voi arvioida muukin terveydenhuollon ammattihenkilö kuin lääkäri esimerkiksi sairaanhoitaja. Hoidon tarpeen arviointi on eri asia kuin varsinainen taudinmääri- tys. Hoidon tarpeen arvioinnissa ei ole kyse lääketieteelliseen tutkimukseen perustuvasta tau- dinmäärityksestä, josta ja siihen liittyvästä hoidosta päättää ammattihenkilö lain 22 §:n mukaan lääkäri.

Kansanterveyslain 15 b §:n mukaan hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti 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. Kiireelliseen hoitoon on kuitenkin päästävä välittömästi.

Potilaslain 4 §:n mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ajankohta muuttuu, uusi ajankohta ja muutoksen syy on ilmoitettava potilaalle välittömästi. Säännös merkitsee sitä, että terveyspalvelujen järjestämismuutosten täsmentämisen myötä potilaan pitää saada tietää milloin hän pääsee hoitoon eikä häntä enää voitaisi laittaa odottamaan hoi- toon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Kun hoitoon pääsyn ajankohta voidaan ilmoittaa, saadaan siten selville, täytyykö potilaalle mahdollisesti hankkia hoitoa muilta palveluntuottajilta. Näin asia on ilmaistu myös todettu hoitotakuuvelvoitteita koskevassa hallituksen esityksessä (HE 77/2004).

Hoitotakuuvelvoitteita koskevilla kansanterveyslain säännöksillä ei ole ollut tarkoitus estää po- tilaita pääsemästä lääkärin vastaanotolle. Hallituksen esityksessä todetaan asiasta seuraavaa:

"Potilas voi saada hoidon tarpeestaan lääkärin arvion jo nykyisin voimassa olevan lainsäädännön kautta. Potilaslain 6 §:ssä on säännös siitä, että potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Tähän sisältyy myös se, että potilas voi saada myös lääkärin arvion hoidon tarpeestaan".

Kunnan tulee kansanterveyslain 14 §:n mukaan järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella käsitykseni on, että Karkkilan kaupunki ei vuonna 2008 kyennyt turvaamaan asukkaidensa oikeutta riittäviin terveyspalveluihin, kun se ei voinut järjestää heille lääkärin vastaanottoaikoja. Kaupungin terveyskeskuksen menettely ei ollut kansanterveyslain 14 §:n, 15 b §:n eikä potilaslain 4 §:n mukaista. Korostan sitä, että kunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan useita vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset terveyspalvelunsa. Kansanterveyslain 15 b § velvoittaa tällaisten vaihtoehtoisten tapojen käyttämiseen silloin, kun kunta ei itse voi järjestää palveluja hoitotakuuvelvoitteiden mukaisesti. Kunta voi hankkia terveyspalveluja esimerkiksi toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Karkkilan kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Karkkilan kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

LIITE

Päätökseen dnro 4190/4/08 liittyvät 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.

Kunnan kansanterveystyöhön kuuluvista tehtävistä säädetään kansanterveyslain (66/1972) 14 §:ssä. Kunnan tulee muun muassa järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito, johon luetaan lääkärin tutkimus ja hänen antamansa tai valvomansa hoito ja lääkinnällinen kuntoutus (1 mom. 2 kohta). Kunnan tulee myös järjestää kiireellinen avosairaanhoito potilaan asuinpaikasta riippumatta (1 mom. 10 kohta).

Kansanterveyslain 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 (2 mom.). Jos terveyskeskus ei itse voi antaa hoitoa enimmäisajoissa, sen on järjestettävä hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja ter-

veydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaisesti (3 mom.).

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät: 1) hoitamalla toiminnan itse; 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa; 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä; 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti (1 mom.).

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään kunnasta, sovelletaan myös tässä laissa tarkoitettua toimintaa hoitavaan kuntayhtymään (2 mom.).

Hankittaessa palveluja 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitetulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (3 mom.). Kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia suorittamaan 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetulle yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja momentin 5 kohdassa tarkoitetulle palvelujen tuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka (4 mom.).

Jos palvelusta perittävän asiakasmaksun enimmäismäärä on säädetty palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia pienemmäksi, palvelua ei saa järjestää yksinomaan 1 momentin 5 kohdassa mainitulla tavalla antamalla palvelun käyttäjälle palveluseteli (5 mom.).

Hoitoon pääsyn toteuttamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1019/2004) 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 erikoissairaanhoidolaissa (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.

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 mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ajankohta muuttuu, uusi ajankohta ja muutoksen syy on ilmoitettava potilaalle välittömästi. Potilaslain 6 §:n mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

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