

12.12.2019

EOAK/4372/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **ENSIHOITOPALVELUN YKSIKÖN SUORITTAMAT POTILASSIIRROT**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (VSSHP) ensihoidon ja päivystyksen liikelaitoksen menettelyä potilaiden siirtokuljetuksissa.

Kantelijan mukaan ensihoitopalvelun yksiköitä tulee käyttää siirtokuljetusresurssina ainoastaan tilanteissa, joissa potilas vaatii lääketieteellisin perustein jatkuvaa hoitoa tai seurantaa siirtokuljetuksen aikana. VSSHP:n alueella sijaitsevat terveydenhuollon toimintayksiköt, poliklinikat ja yhteispäivystys tilaavat potilailleen siirtokuljetuksia soittamalla hälytyskeskukseen (112), vaikka potilaan tila ei vaadi kuljetuksen aikana jatkuvaa hoitoa tai seurantaa. VSSHP:n alueella ainoastaan sairaanhoitopiirin omille vuodeosastoille sisäänkirjoitettujen potilaiden siirtokuljetukset on järjestetty asianmukaisesti.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin seuraava selvitys:

- 1) Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen Valviran lausunto 22.2.2019 ja
- 2) VSSHP:n ensihoidon ja päivystyksen liikelaitoksen toimitusjohtajan selvitys 17.12.2018.

### **3 RATKAISU**

#### 3.1 Keskeiset oikeusohjeet

##### *Perustuslaki*

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään huolenpitoon.

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

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

##### *Terveydenhuoltolaki*

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu. Ensihoitopalvelu on suunniteltava ja toteutettava yhteistyössä päivystävien terveydenhuollon toimipisteiden kanssa siten, että nämä ja muut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan kotona annettavat päivystykselliset lähipalvelut yhdessä muodostavat alueellisesti toiminnallisen kokonaisuuden (1 mom.).

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen

tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta (2 mom.).

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä tekee ensihoidon palvelutasopäätöksen. Palvelutasopäätöksessä määritellään ensihoitopalvelun järjestämistapa, palvelun sisältö, ensihoitopalveluun osallistuvilta edellytetty koulutus, erityisvastuualueen ensihoitokeskuksen valmistelemat tavoitteet ajasta, jossa väestö tavoitetaan, ja muut alueen ensihoitopalvelun järjestämisen kannalta tarpeelliset seikat. Palvelutasopäätöksessä on määriteltävä ensihoitopalvelun sisältö siten, että palvelu toteutetaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti ja siinä otetaan huomioon ensihoidon ruuhkatilanteet sekä erityisvastuualueen resurssit (3 mom.).

Terveystieteiden tutkimuslaitoksen 40 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ensihoitopalveluun kuuluvat äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoidon tarpeen arviointi ja kiireellinen hoito ensisijaisesti terveydenhuollon hoitolaitoksen ulkopuolella, eivät kuitenkaan meripelastuslaissa (1145/2001) tarkoitetut tehtävät, tarvittaessa potilaan kuljettaminen lääketieteellisesti arvioiden tarkoituksenmukaisimpaan hoitoyksikköön ja äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyvät siirrot, silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa.

Terveystieteiden tutkimuslaitoksen 46 §:n 1 momentin mukaan erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on sovittava ensihoitokeskuksen tehtävien järjestämisestä erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksessa. Ensihoitokeskuksen tehtävänä on 1 momentin 3 kohdan mukaan sovittaa yhteen ensihoitopalveluun kuuluvat potilassiirrot sekä 6 kohdan mukaan yhdessä muiden erityisvastuualueiden kanssa valmistella ja yhteen sovittaa ensihoitopalvelun toimintaa koskevat lääketieteelliset hoito-ohjeet ja muut ensihoitopalvelua koskevat valtakunnalliset ohjeet.

Terveystieteiden tutkimuslaitoksen 73 §:ssä säädetään potilaan siirtokuljetuksesta seuraavasti: Jos kunnan terveyskeskuksen sairaansijalle otetun vieraskuntalaisen potilaan hoitoajan arvioidaan ylittävän keskimääräisen hoitoajan ja muulloinkin potilaan pyynnöstä, terveyskeskuksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin potilaan siirtämiseksi sellaiseen terveyskeskukseen tai muuhun sairaanhoitolaitokseen, jota potilaan asuin- ja kotikunta ylläpitää, mikäli siirto voidaan tehdä potilaan tilaa vaarantamatta (1 mom.). Jos potilaan sairaus sitä vaatii, on kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän huolehdittava toimintayksikkönsä potilaan kuljetuksesta toisessa toimintayksikössä tai terveyskeskuksessa annettavaa hoitoa tai suoritettavia toimenpiteitä varten (2 mom.).

### *Potilaslaki*

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

### *Ammattihenkilölaki*

Terveystieteiden tutkimuslaitoksen ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994, ammattihenkilölaki) 15 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen. Terveystieteiden tutkimuslaitoksen ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksytyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja koulutuksensa mukaisesti, jota hänen on pyrittävä jatkuvasti täydentämään. Ammattitoiminnassaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tasapuolisesti ottaa huomioon ammattitoiminnasta potilaalle koituva hyöty ja sen mahdolliset haitat (1 mom.). Terveystieteiden tutkimuslaitoksen ammattihenkilöllä on velvollisuus ottaa huomioon, mitä potilaan oikeuksista säädetään (2 mom.). Terveystieteiden tutkimuslaitoksen ammattihenkilön tulee aina antaa kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle apua (3 mom.).

Ammattihenkilölain 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

## 3.2 Valviran lausunto

### 3.2.1 Potilaiden siirtokuljetukset

Ensihoitopalveluun kuulumattomia siirtokuljetuksia voidaan käyttää, jos potilas ei tarvitse jatkuvaa hoitoa ja seurantaa siirron aikana. Kulkuneuvo valitaan huomioiden potilaan lääketieteellinen tarve. Huomattava osa siirtokuljetuksista voidaan toteuttaa takseilla (henkilöauto, invataksi, esteetön taksi). Nämä eivät kuulu kantelussa esille tuotuihin tilanteisiin.

Jos potilaan yleistila edellyttää siirtokuljetusta ambulanssilla, siihen on käytettävä asianmukaisesti varustettua vähintään perustason ambulanssia, jossa henkilökuntana on vähintään yksi ammattihenkilölaissa tarkoitettu nimikesuojattu terveydenhuollon ammattihenkilö, esimerkiksi lähihoitaja. Yhden terveydenhuollon ammattihenkilön toteuttamien siirtokuljetuksen aikana ei ole tarvetta eikä voida suorittaa toistuvia elintoimintojen mittauksia tai lääkkeiden annostelua.

Siirtokuljetusta (ensihoitoon kuuluvaa) saattaa tarvita myös potilas, jonka elintoiminnot ovat vakavasti häiriintyneet esimerkiksi vaikean tulehduksen seurauksena kehittyneestä elimistön hapenpuutteesta ja keuhkojen toimimattomuudesta. Tällöin potilaalle on siirtokuljetuksen aikana kyettävä antamaan tehohoitoa. Potilaan hoidosta ja turvallisuudesta siirtokuljetuksen aikana vastaa lähettävä terveydenhuollon toimintayksikkö ja siten joissakin tilanteissa erityisesti vaativien potilaiden ollessa kyseessä siirtokuljetusajoneuvo voidaan varustaa lähettävän yksikön henkilökunnalla ja laitteistolla. Käytännössä tämä tarkoittaa usein lähettävän yksikön lääkärin tai lääkäri-sairaanhoitaja -parin lähtevän saattamaan siirtokuljetukseen. Näin varmistetaan esimerkiksi nukutettuina siirrettävien potilaiden turvallisuus ja hoidon keskeytymättömyys.

### 3.2.2 Potilassiirtojen toteutus VSSHP:ssä

Toimitusjohtajan selvityksen mukaan VSSHP:n ensihoitopalvelusopimuksiin ja Turun aluepelastuslaitoksen yhteistoimintasopimukseen sisältyy maininta, että ensihoitopalveluun voi sisältyä sairaanhoitopiirin, terveyskeskusten ja muiden vastaavien hoitolaitosten kiireettömiä siirtokuljetuksia. Valvira toteaa, että Suomen sairaanhoitopiireissä on ollut epäselvyyttä terveydenhuoltolain 40 §:n ja 73 §:n tulkinnassa. Äkillisesti sairastuneen potilaan kiireettömänkin siirtokuljetuksen tarpeen ratkaisee potilaan lääketieteellisesti arvioitu tila siirtohetkellä. Jos potilaan tila edellyttää vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa, se voidaan toteuttaa ensihoitoyksikön toimesta. Siten pelkän siirtokuljetusten lukumäärän, lähtöpaikan ja matkan kohteen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siirtokuljetuksien lääketieteellisistä vaatimuksista.

Toimitusjohtajan selvityksessä todetaan, että vuonna 2017 hätäkeskuksen kautta tilattiin VSSHP:n alueella ensihoitopalveluun kuulumattomia siirtokuljetuksia 7482 kpl, joista 24% (1823) tehtiin erillisillä siirtokuljetusambulansseilla. Hätäkeskuksen kautta on tilattu myös kiireettömiä siirtokuljetuksia potilaan kodin ja sairaalan välisiin matkoihin tutkimuskäynneille. Toimitusjohtajan selvityksen mukaan hätäkeskus on sittemmin lopettanut kiireettömien siirtokuljetusten välittämisen, ja VSSHP on ohjeistanut hoitolaitoksia tilaamaan nämä sairaanhoitopiirin ajojärjestelijöiltä. Ensihoidon ja päivystyksen liikelaitoksella on sairaanhoitopiirin alueella hoitolaitossiirtoihin tarkoitettuja omia ja ostopalvelusopimukseen perustuvia ambulansseja ajossa arkipäivisin noin kymmenen. Ensihoidon ja päivystyksen liikelaitoksen hoitolaitossiirtoja koordinoivat ajojärjestelijät välittävät arkisin tehtävät ambulansseille ja myös siirtokuljetuksiin käytettäville takseille.

### 3.2.3 Johtopäätökset

Terveydenhuollon toimintayksiköstä muualle siirrettävä potilas on lähettävän terveydenhuollon toimintayksikön vastuulla, kunnes hänet on siirtokuljetuksen päätteeksi luovutettu vastaanottavaan yksikköön. Siten lähettävässä yksikössä arvioidaan lääketieteellisesti potilaan tilan vaatima siirtokuljetustapa. Valviran näkemyksen mukaan ensihoitoon tarkoitettujen yksiköiden ei pidä tehdä kiireettömiä siirtokuljetuksia, ellei siirrettävä potilas tarvitse yleistilansa vuoksi jatkuvaa seurantaa ja valvontaa kuljetuksen aikana.

Valvira toteaa johtopäätöksensä, että vuonna 2017 hätäkeskus on välittänyt VSSHP:n alueella kiireettömiä siirtokuljetuksia, joiden tehtävien suorittamiseen ovat osittain osallistuneet ensihoitovalmiudessa olevat ambulanssit. VSSHP ei ole toimittanut selvitystä siirtokuljetusten lääketieteellisistä perusteista, eikä Valvira siten voi ottaa siihen kantaa. Sittemmin VSSHP:n ensihoidon ja päivystyksen liikelaitos on ohjannut kiireettömien siirtokuljetusten tilaukset ajojärjestelijöille, mitä Valvira pitää asianmukaisena muutoksena.

### 3.3 VSSHP:n menettelyn arviointi

Terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän velvollisuutena on järjestää alueensa ensihoitopalvelu.

Terveydenhuoltolakia muutettiin 1.1.2017 voimaan tulleella lailla (1516/2016). Tässä yhteydessä täsmennettiin myös ensihoitopalvelun sisältöä suhteessa ensihoitopalveluun kuulumattomiin potilassiirtoihin. Lainmuutoksen mukaan ensihoitopalveluun kuuluvat äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyvät siirrot, silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa (40 §:n 1 momentin 1 kohta).

Terveydenhuoltolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2016 vp) todettiin 40 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: ”Ensihoitopalvelun ja siihen kuulumattomien potilassiirtojen välinen tulkinta on ollut käytännön työssä epäselvää ja sairaanhoitopiirien tulkintakäytännöissä on ollut alueellista vaihtelua. Ensihoitopalveluun kuuluvat potilaan äkillisen sairastumisen tai vammautumisen jatkohoitoon liittyvät siirrot silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa lääketieteellisin perustein arvioituna. Ensihoitopalveluun kuuluvat potilassiirrot käsitellään hätäkeskustietojärjestelmässä ja välitetään hätäkeskuksen kautta, kuten muutkin ensihoitotehtävät. Muutoksella ei muuteta tai laajenneta ensihoitopalvelun sisältöä. Kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikön potilaiden siirtokuljetuksista silloin kun ei ole tarvetta ensihoitopalvelulle, säädetään terveydenhuoltolain 73 §:ssä”.

Terveydenhuoltolain 73 §:n 2 momentin mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava toimintayksikkönsä potilaan kuljetuksesta toisessa toimintayksikössä tai terveyskeskuksessa annettavaa hoitoa tai suoritettavia toimenpiteitä varten, jos potilaan sairaus sitä vaatii.

Totean, että potilassiirrot siis jaetaan terveydenhuoltolain mukaan ensihoitopalveluun kuuluviin ja ensihoitopalveluun kuulumattomiin siirtoihin. Potilassiirto kuuluu ensihoitopalveluun ja siirto tilataan hätäkeskuksesta, jos siirto liittyy äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon toimittamiseen ja potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa lääketieteellisin perustein arvioituna (40 §). Muussa tapauksessa potilaan siirtokuljetus ei kuulu ensihoitopalveluun ja kuljetus tilataan sairaanhoitopiirin omasta järjestelmästä (73 §).

Kuten Valvira toteaa, terveydenhuollon toimintayksiköstä muualle siirrettävä potilas on lähettävän toimintayksikön vastuulla, kunnes hänet on siirtokuljetuksen päätteeksi luovutettu vastaanottavaan yksikköön. Siten lähettävässä terveydenhuollon toimintayksiköllä on vastuu arvioida

lääketieteellisesti potilaan tilan vaatima siirtokuljetustapa. Jos tässä lääketieteellisessä arvioinnissa päädytään siihen, ettei potilaan tila edellytä ensihoitopalveluun kuuluvaa potilassiirtoa, siirtoon ei tule terveydenhuoltolain mukaan käyttää ensihoitopalvelun yksikköä.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella totean, että potilassiirtoja ei ole järjestetty VSSHP:n alueella terveydenhuoltolain mukaisesti silloin, kun ensihoitopalvelun yksiköitä on käytetty ensihoitopalveluun kuulumattomissa potilassiirroissa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan VSSHP:n tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen velvollisuudesta järjestää potilassiirrot 1.1.2017 voimaan tulleen terveydenhuoltolain muuttamisesta annetun lain (1516/2016) mukaisesti.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sille.

Pyydän sairaanhoitopiiriä ilmoittamaan minulle 28.2.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni on antanut aiheutta.