

8.2.2019

EOAK/487/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

MENETTELYTAVAT LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINEEN LUOVUTTAMISSESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli sitä, ettei Turun kaupunki ole korvannut lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinettä, aitohiuseruukkia, hänen 12-vuotiaalle tyttärelleen, joka sairastaa autoimmuunisairautta alopeciaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin seuraava selvitys:

- 1) Turun kaupunginlakimiehen A:n lausunto 13.4.2018,
- 2) hyvinvointitoimialan terveystalveluiden palvelualuejohtajan - - - selvitys 9.4.2018,
- 3) polikliinisten palveluiden tulosityksikköjohtajan, lasten ja nuorten poliklinikan ylilääkärin B:n selvitys 9.4.2018,
- 4) lastenneurologian poliklinikan ylilääkärin C:n selvitys 26.2.2018 ja
- 5) sosiaalityöntekijä D:n selvitys 27.3.2018.

3 RATKAISU

3.1

Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa (1 mom.). Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (2 mom.).

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

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden sairaanhoitopalvelut. Sairaanhoitopalveluihin sisältyvät hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sekä tarpeellinen lääkinnällinen kuntoutus (1 kohta).

Terveydenhuoltolain 29 1:n mukaan kunnan on järjestettävä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus (1 mom.). Lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvat apuvälinepalvelut (5 kohta).

Kunta vastaa potilaan lääkinnällisen kuntoutuksen suunnittelusta siten, että kuntoutus muodostaa yhdessä tarpeenmukaisen hoidon kanssa toiminnallisen kokonaisuuden. Lääkinnällisen kuntoutuksen tarve, tavoitteet ja sisältö on määriteltävä kirjallisessa yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa. Kunta vastaa lisäksi kuntoutuspalvelun ohjauksesta ja seurannasta sekä nimeää potilaalle tarvittaessa kuntoutuksen yhdyshenkilön (3 mom.).

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksesta

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksesta annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1363/2011, apuvälineasetus) 1 §:ssä säädetään apuvälineen käyttöön luovutuksen perusteista. Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksen edellytyksenä on sellainen lääketieteellisin perustein todettu sairaus, vamma tai kehitysviivästyminen, joka heikentää potilaan toimintakykyä ja vaikeuttaa hänen itsenäistä selviytymistään (1 mom.).

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä luovutettavien välineiden, laitteiden, tarvikkeiden, tietokoneohjelmien sekä muiden ratkaisujen tarkoituksena on edistää potilaan kuntoutumista, tukea, ylläpitää tai parantaa toimintakykyä jokapäiväisissä toiminnoissa taikka ehkäistä toimintakyvyn heikentymistä (2 mom.).

Apuvälineasetuksen 2 §:ssä säädetään apuvälineen tarpeen arvioinnista. Apuvälineen tarve on arvioitava käyttäjälähtöisesti, oikea-aikaisesti ja yksilöllisesti. Tarpeen arvioinnissa on otettava huomioon potilaan toimintakyky, elämäntilanne ja elinympäristön apuvälineen toimivuudelle asettamat vaatimukset (1 mom.).

Apuvälineen valinta on tehtävä yhteisymmärryksessä potilaan kanssa ja tarvittaessa hänen lailisen edustajansa, läheisensä tai omaisensa kanssa. Ennen apuvälineen valintaa potilaalle on annettava tietoa apuvälineen valintaan liittyvistä vaihtoehdoista ymmärrettävällä tavalla (2 mom.).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 5 §:n mukaan terveyspalveluista ovat maksuttomia terveydenhuoltolain 29 §:ssä tarkoitetun lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet sekä niiden sovitukset, tarpeellinen uusiminen ja huolto (7 kohta).

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista

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

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä

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

3.2

Asiassa saatu selvitys

Ylilääkäri B:n selvitys

Ylilääkäri B totesi selvityksessään seuraavaa.

Kantelijan tyttärelle oli jo 16.3.2017 myönnetty aitohiusperuukki, joka hankittiin poikkeuksellisesti kantelijan saaman tarjouksen perusteella SFD Hair Oy:ltä Turun kaupungin Lasten ja nuorten poliklinikan täysimääräisesti korvaamana. Hankinta tehtiin siten tuolloin yksilöllisen tarveharkinnan perusteella.

Kantelija oli uudelleen yhteydessä tytärtään hoitavaan lääkäriin E:hen marraskuussa 2017 ja kertoi, että aitohiusperuukki oli käynyt pieneksi hänen tyttärelleen. E teki uuden V-lausunnon, jossa hän puolsi aitohiusperuukin hankintaa. Lausunto lähetettiin kantelijalle 30.11.2017. Potilasasiakirjamerkinnoista käy ilmi, että E oli ohjannut kantelijaa ottamaan yhteyttä sosiaalityöntekijä D:hen, joka auttaisi hankinnan toteuttamisessa. Kantelijalle toimitettiin sosiaalityöntekijän puhelinnumero tekstiviestillä samana päivänä. Kantelija ei kuitenkaan ollut yhteydessä sosiaalityöntekijään.

Kantelija otti asiassa sähköpostitse yhteyttä Lasten ja nuorten poliklinikan ylilääkäriin B:hen 18.1.2018. Ylilääkärin saamassa viestissä ei ollut mainittu, kenestä lapsesta oli kyse, eikä ylipäätään sitä, oliko kyseessä aikuinen vai lapsi, jota asia koski. Ylilääkärin sihteeri soitti kantelijalle ylilääkärin pyynnöstä ja selvitteli asiaa. Kävi ilmi, että kyseessä on Lasten ja nuorten poliklinikan potilas, jolle poliklinikan erikoislääkäri E oli tehnyt jo marraskuussa 2017 V-lausunnon aitohiusperuukin hankkimista varten. Kantelija ohjattiin olemaan yhteydessä sosiaalityöntekijä D:hen, joka auttaisi asian hoitamisessa. Apuvälinehankinnat lasten ja nuorten osalta myöntää pääsääntöisesti ylilääkäri Lastenneurologian poliklinikalta. Sihteeri ei ollut tietoinen aiemmasta yksilölliseen tarveharkintaan perustuneesta aitohiusperuukin hankinnasta. Sihteeri selvitti, että lääkärin kirjoittama V-lausunto oli postitettu kantelijalle jo marraskuussa 2017. Sihteeri antoi sosiaalityöntekijä D:n yhteystiedot ja kantelija lupasi olla yhteydessä sosiaalityöntekijään.

Kantelija lähetti 24.1.2018 tekstiviestin sihteerille, jossa hän tiedusteli uudelleen asian hoitamisesta. Sihteeri huomasi tekstiviestin valitettavasti viiveellä 6.2.2018. Viestin huomattuaan hän soitti heti kantelijalle, jolloin selvisi, että tämä ei ollutkaan ollut asiassa yhteydessä sosiaalityöntekijään. Hänelle annettiin uudelleen sosiaalityöntekijän yhteystiedot. Sihteeri oli yhteydessä vielä puhelimitse sosiaalityöntekijään. Sosiaalityöntekijä D soitti samana päivänä kantelijalle ja kertoi välittävänsä Lasten ja nuorten poliklinikan erikoislääkärin aitohiusperuukkia puoltavan lausunnon Lastenneurologian poliklinikan ylilääkärille, jonka vastuualueeseen kuului pääsääntöisesti kaikki lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden hankinnat alle 16-vuotiaille.

Kantelija kertoi sosiaalityöntekijälle, että Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin lääkinällisenä apuvälineenä myönnettävän aitohiusperuukin ostopalvelupäätöksen arvo oli liian pieni ja hän kertoi aitohiusperuukin maksavan noin 1600 euroa. Kantelija perusteli suullisesti aitohiusperuukin tarvetta sen merkityksellä nuoren itsetuntoon ja sosiaalisiin suhteisiin ja sitä kautta yleiseen toimintakykyyn. Puhelussa sosiaalityöntekijä kertoi kantelijalle selvittävänsä oikean muutoshakureitin. Sosiaalityöntekijä välitti kantelijan suulliset perustelut aitohiusperuukin saamiseksi ylilääkäri C:lle. Ylilääkäri teki päätöksen maksuosoituksesta puhelua seuraavana päivänä 7.2.2018. Päätöksen perusteena oli Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueellinen apuvälinepalveluiden toimintakäytännön ohjeistus (VALPAS). Palvelusetelin arvo 164,75 € + ALV, yhteensä 204,29 €.

Päätöksen tehnyt Lastenneurologian poliklinikan ylilääkäri ei ollut tietoinen siitä, että kantelijan tyttärelle oli vajaa vuosi sitten myönnetty aitohiusperuukki yksilöllisen tarveharkinnan perusteella. Sosiaalityöntekijä soitti 9.2.2018 kantelijalle uudelleen ja ohjeisti kantelijaa potilasasiamiehen ohjeen mukaan tekemään asiassa muistutuksen.

Toisen aitohiusperuukin hankinnassa kantelija ei tuonut esille sitä, että hänen tyttärelleen oli jo hankittu yksi aitohiusperuukki maaliskuussa 2017 Turun kaupungin hankintana yksilöllisen tarveharkinnan perusteella. Ylilääkäri B kuuli nyt käsiteltävänä olevasta aitohiuslaitteeseen liittyvästä hankinta-asiasta kantelijan sähköpostiviestin jälkeen seuraavan kerran vasta eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnön yhteydessä.

Lasten ja nuorten poliklinikka käynnisti tämän jälkeen hankintaesityksen aitohiusperuukin hankinnasta kantelijan tyttärelle. Perhe valitsi hankintapaikan ja ostotilaus Hiusextra Heinilä Oy:lle tehtiin 5.4.2018. Aitohiusperuukin arvonlisätön hinta on 1072,58 €. Näin ollen kantelun kohteena oleva tilanne on korjaantunut.

Lastentautien erikoislääkäri E kirjoitti 30.11.2017 kantelijan tyttärelle yksilölliseen tarvehankintaan perustuvan lausunnon luonnonhiusperuukin hankkimista varten. Nyt kyseessä olevassa kanteluasiassa ei ole ollut kysymys siitä, että apuvälineen tarvetta ei olisi pitänyt arvioida käyttäjälähtöisesti, oikea-aikaisesti ja yksilöllisesti vaan asiantila johtui puutteellisesta tiedonkulusta hyvinvointitoimialan toimijoiden välillä. Hyvinvointitoimiala pahoitteli tapahtunutta ja siitä johtunutta epätietoisuutta kantelijalle sekä asian hoitamisesta ja selvittämisestä aiheutunutta ylimääräistä vaivannäköä. Toimijat eivät olleet riittävästi yhteydessä keskenään. Hyvinvointitoimiala tulee käymään hankintaprosessin menettelytavat ja ohjeistuksen läpi työyhteisössä.

Kaupunginlakimies A:n lausunto

Kaupunginlakimies A totesi lausunnossaan seuraavaa.

Turun kaupungin lasten ja nuorten poliklinikan erikoislääkäri E kirjoitti 30.11.2017 kantelijan tyttärelle suosituksen aitohiusperuukin hankkimista varten. Suositus perustui yksilölliseen käyttäjälähtöiseen arviointiin.

VALPAS-ohjeistuksen mukaan " Erikoistapauksissa esim. kun potilaan poikkeavan pään muodon tai koon vuoksi joudutaan teettämään mittatilausperuukki, maksusitoumuksen arvo määräytyy ennalta pyydetyn kustannusarvion mukaan ja ne toimitetaan apuvälinekeskukseen allekirjoitettavaksi. Aitohiusperuukkeja ei pääsääntöisesti myönnetä muutoin kuin erikoistapauksissa joissa keinohiukset eivät sovellu.". Käytössä oleva ohjeistus mahdollistaa aitohiusperuukin myöntämisen yksilöllisen arvioinnin perusteella erikoistapauksissa, joissa keinohiukset eivät sovellu.

Terveys- ja huoltolain 29 §:n mukaan kunnan on järjestettävä potilaan sairaanhoitoon liittyvä lää-
kinnällinen kuntoutus, johon kuuluu muun muassa apuvälinepalvelut. Terveys- ja huoltolain 29
§:n 6 momentin nojalla annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa lää-
kinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksesta säädetään, että apuvälineen tarve on arvioitava
käyttäjälähtöisesti, oikea-aikaisesti ja yksilöllisesti.

Hallintolain 1 §:ssä säädetyn mukaisesti hallintotoiminnan tarkoituksena on toteuttaa ja edistää
hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Turun kaupungin hyvinvointitoimialan ter-
veyspalveluissa tullaan käymään vastaisuuden varalta läpi asianmukaiset menettelytavat ja oh-
jeistus lää-
kinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisesta. Turun kaupunki aikoo lisäksi
tarkistaa lää-
kinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä koskevaa ohjeistustaan valtakunnallista apu-
välineiden luovutusperusteista annettuja ohjeita vastaaviksi (Valtakunnallisen hoidon saatavuus-
den ja yhtenäisten hoidon perusteiden työryhmä - Valtakunnalliset lää-
kinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperiaatteet, STM10:00/ 2015).

Turun kaupungin Lasten ja nuorten poliklinikka on sittemmin käynnistänyt hankintaesityksen
aitohiusperuukin hankinnasta kantelijan tyttärelle yksilölliseen arviointiin perustuen ja uusi aito-
hiusperuukki on tilattu 5.4.2018. Näin ollen kantelijan oikeusturvan tarve asiassa on sittemmin
tullut turvatuksi.

3.3 Turun kaupungin menettelyn arviointi

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella totean, että kantelija ei saanut Turun
kaupungin hyvinvointitoimialalta asianmukaisesti hallinnon palveluita siten kuin hallintolaissa
edellytetään.

Apuvälineasian hoitaminen jätettiin liiaksi kantelijan oman aktiivisuuden varaan. Myös hyvin-
vointitoimialan toimijoiden välisessä tiedonkulussa ja yhteistyössä oli selviä puutteita. Lasten ja
nuorten poliklinikan ylilääkäri B sai tietää kantelijan tyttären aitohiusperuukkia koskevasta asi-
asta kantelijan sähköpostiviestin jälkeen seuraavan kerran vasta eduskunnan oikeusasiamie-
hen selvityspyynnön yhteydessä. Tämän jälkeen Lasten ja nuorten poliklinikka käynnisti han-
kintaesityksen aitohiusperuukin hankinnasta kantelijan tyttärelle. Käsitykseni mukaan hyvin-
vointitoimialalta puuttuivat selkeät menettelytapaohjeet lää-
kinnällisen kuntoutuksen apuvälinei-
den luovuttamisesta. Katson, että hyvinvointitoimialan hyvän hallinnon vastaisen menettelyn
seurauksena kantelijan tyttären yksilöllisesti tarpeellisen lää-
kinnällisen kuntoutuksen apuväli-
neen, aitohiusperuukin, myöntäminen viivästyi.

Pidän perusteltuna, että Turun kaupungin hyvinvointitoimialan terveyspalveluissa selvitetään
vastaisen varalle asianmukaiset menettelytavat ja laaditaan selkeä ohjeistus lää-
kinnällisen kun-
toutuksen apuvälineiden luovuttamisesta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että terveyspalveluiden järjestä-
mistä koskevat ohjeet, jotka eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon
ottamiselle, ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ohjeet, joilla etukäteen suljetaan esimer-
kiksi lää-
kinnällisen kuntoutuksen palveluiden piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryh-
miä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, tai apuvälineitä tai tietyn hintaisia apuvälineitä, ovat lainvas-
taisia (oikeusasiamiehen päätös 5.6.2003, dnro 1803/4/00, julkaistu myös oikeusasiamiehen
verkkosivuilla: www.oikeusasiamies.fi).

Turun kaupungin hyvinvointitoimialalla sovelletaan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa VALPAS-ohjeistusta. Totean, että ohjeistus mahdollistaa potilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamisen aitoisuusperuukia myönnettäessä.

Kaupunginlakimies A:n mukaan Turun kaupunki aikoo tarkistaa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä koskevaa ohjeistustaan valtakunnallista apuvälineiden luovutusperusteista annettuja ohjeita vastaaviksi. Pidän tätä perusteluna menettelynä. Totean kuitenkin, että valtakunnallisiakin ohjeita sovellettaessa tulee ottaa huomioon yksilöllinen tarveharkinta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.10.2018 julkaissut elokuussa 2018 päivitetyn version (2.2) valtakunnallisista lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteista – opas apuvälinetyötä tekeville ammattilaisille ja ohjeita asiakkaille (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 35/2018). Opas toimii terveydenhuollon ammattilaisten työn ohjeistuksena sekä apuvälineitä tarvitsevien henkilöiden tiedonlähteenä. Tarpeen mukaan jokainen palveluiden järjestäjä tarkentaa omien toimintakäytäntöidensä osalta asiakirjaa siltä osin, miten sosiaali- ja terveyspalvelut alueella on järjestetty ja apuvälinepalvelut organisoitu.

Oppaan mukaan apuvälinepalvelussa työn perusta on aina asiakkaan päivittäisten toimintojen mahdollistuminen erilaisista toimintakyvyn muutoksista ja rajoituksista huolimatta. Lähtökohtia työlle ovat asiakaslähtöisyys, toimintakyky, suoriutuminen ja osallistuminen.

Oppaassa todetaan, että siinä esitetyt luovutusperusteet luovat valtakunnallisesti yhtenäisen suosituksen perustason lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamiselle. Oppaassa todetaan nimenomaan, että yksilöllisen tarveharkinnan perusteella minkään CE-merkityn (93/42/ETY) apuvälineen luovuttaminen ei ole poissuljettu.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta Turun kaupungin hyvinvointitoimialan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sille.

Pyydän hyvinvointitoimialaa ilmoittamaan minulle 1.4.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni ovat antaneet aihetta.