

24.9.2007

Dnro 767/4/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

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

## **HOITOTAKUUN TOTEUTUMINEN HELSINGIN HAMMASHUOLLOSSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 28.2.2007 päivätyssä kirjeessään Helsingin terveystieteiden keskuksen Malmin hammashoitolan menettelyä hammashoiton pääsyssä. Kantelija kertoi käyneensä Malmin hammashoitolassa hammaslääkärin vastaanotokäynnillä 28.2.2006. Hänelle tehtiin hoitosuunnitelma reikien paikkaamisesta. Koska hänen ei katsottu olleen kiireellisen hoidon tarpeessa, hänet asetettiin jonoon odottamaan hoitoon pääsyä. Hoitavan lääkärin mukaan jonotusaika oli korkeintaan kuusi kuukautta. Kantelija kertoi tiedustelleensa asiaa elokuussa 2006, jolloin hänelle oli valitettu hankalaa tilannetta ja häntä oli kehoitettu ottamaan uudelleen yhteyttä vuoden 2007 alussa. Tammikuussa 2007 kantelijalle oli kerrottu, että hän voisi saada ajan vuoden sisällä em. tarkastuskäynnistä. Ajanvarauksesta hänelle ilmoitettiin 28.2.2007, että jonotusaika oli vielä kahdesta neljään kuukautta.

---

3

### **RATKAISU**

Katson Helsingin kaupungin jättäneen lakisääteisen velvollisuutensa täyttämättä, koska se ei järjestänyt kantelijalle hammashoitoa kansanterveyslaissa säädetyissä enimmäisajoissa eikä hankkinut hänelle hoitoa muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaisesti, vaikka se oli tietoinen siitä, että se ei itse voi antaa hoitoa säädetyissä enimmäisajoissa.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

#### **Tapahtumat**

Selvityksen mukaan kantelija kävi suun ja hampaiden tarkastuksessa Malmin hammashoitolassa 28.2.2006. Terveystieteiden keskuksen hammaslääkäri arvioi kantelijan hoidon tarpeen ei-kiireelliseksi ja asetti tämän terveystieteiden keskuksen hammashuolto-osaston hoitolinjauksien mukaisesti hoitojonoon.

### 3.2

#### Helsingin kaupungin antamat selvitykset

Helsingin terveystakeskus toteaa 4.5.2007 antamassaan selvityksessä, että kiireettömän hoidon osalta potilaat odottavat hoitojonossa yli vuoden. Selvityksen mukaan terveystakeskuksen hammashuolto-osasto ei kykene kokonaisuudessaan vastaamaan hoidon tarpeeseen lain edellyttämällä tavalla.

Terveystakeskuksen 1.8.2007 antaman selvityksen mukaan hoitojonossa oli 16.7.2007 yhteensä 10 483 potilasta. Heistä 8 919 oli odottanut kiireettömän hoitoon pssy yli kuusi kuukautta. Hoitojonossa pisimpn olleet potilaat pystytn ottamaan hoitoon noin 16 kuukaudessa.

Terveystakeskus toteaa, että kantelijalle, kuten kaikille muillekin hoitojonossa oleville potilaille, on annettu hammaslkrin tekemän yksilölliseen tutkimukseen perustuva kiireisin hoito, mutta kaikkein kiireettmimmn hoidon osalta hänet on asetettu hoitojonoon. Helsingin kaupunki on aktiivisesti hankkinut oman toiminnan tueksi yksityisten hammaslkreiden palveluja sekä hyödyntänyt vuokratyövoimaa välittävien firmojen palveluja. Toimintaprosesseja on kehitetty innovatiivisesti ja omaan toimintaan on etsitty uusia toimenhaltijoita. Nmkn toimet eivät ole kuitenkaan riittäneet vastaamaan edelleen kasvavaan kysyntn. Terveystakeskus korostaa, että tällä hetkellä valtakunnallinen työvoimapula on hammashuollossa sellainen, että vaikka terveystakeskus haluaisi palkata lisä työvoimaa, hankkia lisä ostopalveluita tai vuokrata lisä työvoimaa, niin etenkn hammaslkreit ei ole saatavilla.

Helsingin kaupunginhallitus yhtyy lausunnossaan 27.8.2007 terveystakeskuksen selvitykseen. Kaupunginhallitus toteaa terveystakeskuksen tavoin, ettei hammaslkreit ole saatavissa ja että tätä hammashuollon valtakunnallista työvoimapulaa ei voida ratkaista Helsingin kaupungin keinoin; tähän tarvitaan valtiovallan toimenpiteitä.

Kaupunginhallitus arvostelee 1.12.2002 voimaan tulleen hammashuoltouudistuksen vaikutusten arviointia. Se katsoo, että merkittäviä yhteiskunnallisia uudistuksia koskevan lainsadnnn vaikutukset tulisi arvioida huolellisesti.

Kaupunginhallitus toteaa Helsingin kaupungin tehneen parhaansa lainsadnnn asettamien velvoitteiden täyttämiseksi ja esittä, etteivät kantelut antaisi aiheutta enempiin toimenpiteisiin Helsingin kaupungin osalta.

### 3.3

#### Kannanotto

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin sadetn, jokaiselle riittävät terveystakeskukset 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. 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. 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.

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.

Terveyskeskus hammaslääkäri arvioi 28.2.2006 kantelijan hoidon tarpeen ei-kiireelliseksi ja asetti hänet odottamaan hoitoa hoitojonoon terveyskeskuksen hammashuolto-osaston hoitolinjausten mukaisesti. Näiden linjausten mukaan tarkastuksen yhteydessä todettuun kiireelliseen hoitoon annetaan aika heti, mutta kiireetöntä hoitoa potilas jää odottamaan hoitojonoon.

Lain mukaan kantelijalle olisi tullut järjestää hoidon tarpeen arvioinnissa 28.2.2006 hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito hänen terveydentilansa ja sairautensa ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve oli arvioitu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika olisi voitu ylittää enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä hoidon antamista voitiin lykätä hänen terveydentilansa vaarantumatta. Kantelijan hoito olisi siten tullut järjestää viimeistään 28.8.2006

mennessä edellyttäen, että hänen hoitoaan voitiin hänen terveydentilansa vaarantumatta lykätä tuohon ajankohtaan saakka.

Terveyskeskus ei kuitenkaan järjestänyt kantelijan hoitoa kansanterveyslaissa säädettyissä enimmäisajoissa. Vaikka terveyskeskuksen tiedossa oli, ettei se voi itse antaa kantelijalle hoitoa näissä enimmäisajoissa, se ei myöskään viivytyksettä ja enimmäisaikojen puitteissa järjestänyt hänelle mahdollisuutta saada hoitoa muilta palveluntuottajilta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sopimukseen perustuen hoito muilta palveluntuottajilta. Selvitystä ei ole esitetty siitä, mistä syystä terveyskeskus ei ole järjestänyt kantelijan hammashoitoa hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta, kun se ei ole pystynyt itse antamaan hänelle hoitoa.

Katson Helsingin terveyskeskuksen menetelleen kantelijan hoidossa lainvastaisesti ja lakisääteistä velvollisuuttaan laiminlyöden.

Kaupunginhallitus arvostelee selityksessään hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajentamista koskevan lainmuutoksen vaikutusten arviointia. Olen myös itse kiinnittänyt huomiota lainmuutoksen vaikutusten arvioinnin merkitykseen Helsingin kaupungin hammashuollon järjestämistä koskevassa päätöksessäni 12.3.2004 (dnro 1277/2/03). Totesin, että lainmuutoksen vaikutusten arvioinnilla on ollut merkitystä sille, miten hammashuollon järjestämisvelvollisuuden laajennukseen on suhtauduttu kunnissa. Päätöksessäni korostin kuitenkin, että lainvalmistelun yhteydessä esitetyistä kannanotoista riippumatta lailla toteutettu hammashuollon järjestämisvelvollisuus tuli koskemaan kaikkia kunnan asukkaita, joilla on tutkimuksen ja hoidon tarve.

### 3.4

#### Etelä-Suomen lääninhallituksen toimenpiteet

Etelä-Suomen lääninhallituksesta saamieni tietojen mukaan se on ratkaissut useita Helsingin terveyskeskuksen järjestämää suun terveydenhuoltoa koskevia kanteluita. Lääninhallitus katsoo, että suun terveydenhuolto terveyskeskuksessa ei kaikilta osin ole kansanterveyslaissa säädettyjen hoitotakuuvelvoitteiden mukaista. Tämän vuoksi lääninhallitus on 24.8.2007 ryhtynyt selvittämään terveyskeskuksen suun terveydenhuollon järjestämistä valvonta-asiana.

Lääninhallitus on pyytänyt terveyskeskusta antamaan 1.11.2007 mennessä selvityksen seuraavista seikoista:

- 1) Potilasasiakirjamerkinnot: Miten Helsingin terveyskeskuksen hammashuolto-osasto järjestää toimintansa niin, että lain vaatimat potilasasiakirjamerkinnot tehdään myös ensimmäisen vaiheen hoidon tarpeen arvioinnista? Miten kirjataan ensivaiheen hoidon tarpeen arviointi (puhelutiedot jne.)?
- 2) Mikä suun terveydenhuollossa on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon suhde? Erityisesti lääninhallitus on kiinnostunut myös oikomishoidon tilanteesta.

- 3) Mikä on syksyllä 2007 tilanne kiireellisessä ja kiireettömässä jonossa olevien potilaiden lukumäärän suhteen?
- 4) Minkälaiset ovat keskimääräiset odotusajat kiireettömissä jonoissa?
- 5) Miten odotusaikojen julkistaminen on toteutettu?
- 6) Alueelliset tekijät: Mitkä hammashoitolat ovat jonojen suhteen ongelmallisimmat ja millainen näiden jonotilanne on?
- 7) Miten hoitotakuu toteutuu a) kiireellisen b) kiireettömän hoidon osalta suun terveydenhuollossa?
- 8) Minkälainen on hammaslääkäreiden, suuhygienistien ja hammashoitajien lukumäärän kehitys kolmena viimeisenä vuonna?
- 9) Missä määrin 8 kohdassa tarkoitettujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden virat on täytetty pysyvästi?
- 10) Mikä on 8 kohdassa tarkoitetun henkilöstön suhde a) Helsingin väestömäärään ja b) mikä on tilanne muihin kuntiin verrattuna?
- 11) Ostopalvelut ja palvelusetelit:
  - a) Mikä on tilanne ns. ostopalveluhammaslääkäreiden ja palvelusetelien suhteen?
  - b) Onko kapasiteettia yksityisellä ja muissa pääkaupunkiseudun kunnissa?
  - c) Onko Helsingin kaupungin hammashoito-osastolla enimmäisaikojen puitteissa mahdollisuus järjestää potilaalle kyseessä oleva suun terveydenhuolto muilta palveluntuottajilta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkimalla sopimukseen perustuen hoito muilta palveluntuottajilta?
- 12) Mitkä ovat hoidon tarpeen arvioinnin kriteerit eri vaiheissa?
- 13) Ottaen huomioon asiakasmaksulain ja -asetuksen säännökset, mikä on Helsingin terveyskeskuksen palvelujen hinnoittelupolitiikka suun terveydenhuollossa?
- 14) Millainen on Helsingin kaupungin suunnitelma aikatauluineen sekä henkilöstö- ja muine voimavara-arvioineen siitä, miten suun terveydenhuolto saatetaan hoitotakuulainsäädännön mukaiseksi?

Lääninhallitus on selvityspyynnössään todennut, että "Helsingin kaupungin tulee järjestää suun terveydenhuoltonsa kaikilta osin voimassa olevan hoitotakuulainsäädännön mukaisesti. Muutoin lääninhallitus harkitsee, onko Helsingin kaupunki velvoitettava huolehtimaan näistä velvoitteistaan sakon uhalla kansanterveyslain 43 §:n 2 momentin, lääninhallituslain 8 §:n ja uhkasakkolain nojalla."

Lääninhallitus on lähettänyt selvityspyyntönsä tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle, Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle ja Helsingin kaupunginhallitukselle.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Helsingin terveyskeskukselle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän Helsingin kaupunginhallitukselle ja terveyskeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Koska Etelä-Suomen lääninhallitus on kansanterveystyötä läänin alueella ohjaavana ja valvovana viranomaisena ryhtynyt edellä kohdassa 3.4 esitetyn mukaisesti asiassa tarpeellisiin toimenpiteisiin, asia ei anna minulle laillisuusvalvojana aihetta tässä vaiheessa enempään.