

Kemin kaupunginhallitus**Hoidontarpeen arviointi ja kiireetön hoitoon pääsy Kemin kaupungin järjestämässä suun terveydenhuollossa Covid-19 -epidemian aikana**

Kesäkuun alussa 2020 Kemin kaupungin vastaavalta lääkäriltä Kari Lankiselta saadun tiedon mukaan kiireettömän hammashoidon palveluita ei Kemissä ollut lainkaan tarjolla. Suun terveydenhuollon puhelinvastaajassa oli ollut kevään ajan viesti, että vain kiireelliset tapaukset hoidetaan. Lankisen mukaan potilaat saivat keväällä tekstiviestillä muun muassa ilmoituksen: "Hoitoaikasi on pandemian vuoksi peruttu. Uusi aika ilmoitetaan syksyllä 2020."

Kaikissa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) antamissa ohjeissa linjattiin 20.3.2020 alkaen, että perusterveydenhuollon toiminnan tulisi jatkua mahdollisimman normaalisti. Tämä koski myös suun terveydenhuoltoa. Paikallinen epidemiatilanne sekä henkilöstön ja suojainvarusteiden riittävyys tuli kuitenkin ottaa huomioon.

Kemin kaupungin järjestämässä ja Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n tuottamassa suun terveydenhuollossa kuntalaisia ohjeistettiin vielä kesäkuussa tavalla, joka vaikutti olevan ristiriidassa lainsäädännön ja STM:n antamien ohjeiden kanssa. Sen vuoksi Lapin aluehallintovirasto päätti 5.6.2020 ottaa Kemin suun terveydenhuollon hoidontarpeen arvioinnin ja kiireettömään hoitoon pääsyn valvonnan kohteeksi.

Selvitys

Asian ratkaisu perustuu seuraaviin selvityksiin:

Kemin kaupungin vastaava lääkäri Kari Lankisen 30.6.2020 antama selvitys ja sen liitteenä olleet

- Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n suun terveydenhuollon johtaja Arto Karjalaisen, perusterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon johtaja Maria Lovénin sekä lääketieteellinen johtaja Paavo Uusimaan yhdessä antama vastaus 22.6.2020
- Kemin kaupungin antama mediatiedote 7.6.2020
- Kemin kaupungin tekemä reklamaatio Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:lle 23.4.2020
- Kemin kaupunginhallituksen antama selitys 12.4.2021 § 125

Ratkaisu

Aluehallintovirasto katsoo, että Kemissä suun terveydenhuollon hoidon tarpeen arviointia ei keväällä 2020 järjestetty terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaisesti.

Aluehallintovirasto kiinnittää Kemin kaupunginhallituksen huomiota siihen, että kaupunki vastaa suun terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ja niiden lainmukaisuudesta myös poikkeusoloissa. Kaupungin tulee varmistua siitä, että yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Asia ei anna aihetta aluehallintoviraston enempiin toimiin.

Perustelut

Asian arviointi ja johtopäätökset

Kemin kaupunki vastaa terveydenhuoltolain 24 §:n 1 momentin mukaisesti suun terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ja on päättänyt hankkia ne Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:ltä (jatkossa MLP

Oy). Järjestely on kuntalain 8 §:n sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukainen.

Kemin kaupungin vastaavan lääkärin Kari Lankisen 30.6.2020 antaman selvityksen mukaan MLP Oy rajoitti suun terveydenhuollon toimintaa koronaepidemian alkaessa. Supistussuunnitelmat annettiin tilaajalle tiedoksi alueellisessa pandemiatyöryhmässä 11.3.2020. MLP Oy:n antaman selvityksen mukaan muutokset tehtiin suojainten puuttumisen takia sekä henkilökunnan ja potilaiden terveyden turvaamiseksi. Lankisen mukaan suun terveydenhuollon palveluiden muutoksista ei neuvoteltu kuntatilaajan kanssa.

Kemin kaupunginhallituksen antaman selityksen mukaan palveluntuottaja MLP Oy teki päätöksen suun terveydenhuollon alasajosta sekä lomautuksista ilman tilaajan kannanottoa. Kaupunginhallituksen mukaan alueellinen pandemiatyöryhmä ei ole päätösvaltainen toimielin Kemin kaupungin lakisääteistä palveluntuotantoa koskevissa asioissa, vaan palveluntuottajan olisi pitänyt etukäteen neuvotella suun terveydenhuollon alasajosta sekä suun terveydenhuollon lomautuksista tilaajan kanssa tilaajan ja tuottajan välisen palvelusopimuksen perusteella.

Kemiläisille puhelinvastaajan viesti kertoi, että koronaepidemian aikana suun terveydenhuollossa hoidetaan vain päivystys- ja kiireellisiä asioita eikä ajanvarauksia oteta vastaan. Käytännössä hoidontarpeen arviointi on tehty ainoastaan niille potilaille, joilla oli omasta mielestään päivystyksellinen tai kiireellinen hoidon tarve. Valtioneuvoston asetuksissa kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista (VnA 127/2020, 197/2020 ja 363/2020) säädettiin keväällä 2020, että vaikka kunta voi poikkeustilan aikana luopua kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta, perusterveydenhuollossa hoidon tarpeen arviointi on kuitenkin toteutettava siten kuin terveydenhuoltolain 51 §:n 1 momentissa säädetään. Potilaan on siis saatava yhteys jokaisena arkipäivänä terveydenhuollon yksikköön ja hoidontarpeen arviointi on tehtävä viimeistään kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta.

Aluehallintovirasto katsoo, että Kemin kaupungin suun terveydenhuollon hoidontarpeen arvioinnin osalta menettely on keväällä 2020 ollut lainvastainen. Koska hoidontarpeen arviointi ei ole toteutunut asianmukaisesti, osa kiireellistä hoitoa tarvitsevista on mahdollisesti jäänyt vaille oikea-aikaista hoitoa.

MLP Oy:n antaman selvityksen mukaan Kemissä peruttiin kiireettömiä potilasaikoja maaliskuun puolivälistä alkaen tekstiviestein ja puhelimitse. Koronan takia peruutetut ajat tallennettiin potilastietojärjestelmän takaisinkutsu (recall) -listalle kolme kuukautta myöhemmäksi merkinnällä "Pandemia", joten ne olisivat erotettavissa muista kutsuttavista ja takaisinkutsu voitaisiin tehdä helposti. Selvityksen mukaan osa potilaista perui oma-aloitteisesti hammashoidon käyntiaikojaan.

Palvelun tuottajan mukaan kiireettömän hammashuollon ajanvarauksen tekeminen siirrettiin siis 3 kuukauden päähän. Hoitoon pääsyyn tuleva viive on todennäköisesti ollut tätä pidempi, sillä asiakkaille tiedotettiin keväällä, että uudet ajat ilmoitetaan syksyllä 2020. Hoitoon pääsyn viivettä tai sen muutosta ei Kemin suun terveydenhuollossa pystytä luotettavasti seuraamaan, sillä vastaava lääkäri Lankisen ja MLP Oy:n antamien vastausten mukaan tällaista tietoa ei potilastietojärjestelmästä saada, koska tarvittavaa raportoinnin lisäominaisuutta ei ole hankittu.

Valmiuslain 88 § mukaan kunta voi määrätyissä, valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa luopua kiireettömän hoidon määrääkojen noudattamisesta, jos määrääjoista luopuminen on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi, eikä määrääajan ylittäminen vaaranna potilaan terveyttä. Kemin kaupunki ei antamansa selityksen mukaan tehnyt päätöstä tai linjausta siitä, että suun terveydenhuollossa voitaisiin luopua terveydenhuoltolaissa säädetyistä määrääjoista. Kaupungin mukaan tuottaja Mehiläinen Länsi-Pohja Oy ei edeltävästi neuvotellut suunnitelmistaan Kemin kaupungin kanssa eikä näin ollen antanut Kemin kaupungille mahdollisuuttakaan tehdä asiasta päätöksiä, mikäli

pandemiatilanteen vuoksi olisi ollut välttämätöntä luopua säädetyistä määräajoista.

Aluehallintovirasto katsoo, että potilasaikojen peruminen ja ajanvarausten siirtäminen kuukausia eteenpäin tarkoitti käytännössä luopumista terveydenhuoltolain 51 § mukaisista kiireettömään hoitoon pääsyn määräaikojen noudattamisesta, vaikka asiasta ei kunta tehnyt päätöstä.

STM:n antamat ohjeet terveystalveluiden järjestämisestä covid-19 -epidemian aikana eivät ole velvoittavia, mutta linjaavat palveluiden järjestämistä. Ohjeessa 20.3.2020 (*Covid-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa*) todettiin, että perusterveydenhuollon toiminnan tulisi jatkua mahdollisimman normaalisti. Tämä koski myös suun terveydenhuoltoa. 24.3.2020 annetussa kohdennetussa ohjeessa (*Koronavirustilanteeseen varautuminen suun terveydenhuollossa*) kehoitettiin ottamaan huomioon paikallinen epidemiatilanne sekä henkilöstön ja suojainvarusteiden riittävyys. Samalla suositeltiin kiireettömän hoidon siirtämistä eteenpäin niillä henkilöillä, joilla on todettu tai epäillään koronainfektiota. Kuntainfossa 8.5.2020 (*Sosiaali- ja terveydenhuollon kriittiset palvelut covid-19-epidemian aikana*) todettiin, että suun terveydenhuollon kiireetöntä hoitoa tulee tarjota mahdollisuuksien mukaan.

Kemin kaupunki on pyrkinyt valvomaan MLP Oy:n toimintaa. Saatujen selvitysten mukaan kaupunki reklamoi 23.4.2020 palveluntuottajaa suun terveydenhuollon alarajasta ja tämän yhteydessä pidatti ostopalvelusummasta 5% viikkotasolla palvelusopimuksen mukaisesti kymmenen viikon ajalta 23.3.-31.5.2020. Tämä summa kuitenkin palautettiin myöhemmin MLP Oy:lle Kemin kaupunginjohtajan ja MLP Oy:n toimitusjohtajan 15.5.2020 allekirjoittaman sopuratkaisun jälkeen.

Toisaalta Kemin kaupunginhallitus selityksessään kertoo, että palveluntuottaja ja Kemin kaupunki eivät ole neuvotelleet suun



terveydenhuollon palveluiden muutoksista, vaikka palvelun järjestäjän ja tuottajan välisen palvelusopimuksen mukaan näin olisi tullut toimia.

STM:n antamaa ohjeistusta ja Kemin suun terveydenhuollon järjestelyitä vertailtaessa aluehallintovirastolle syntyy käsitys, että Kemin kiireettömän suun terveydenhuollon palvelut olivat koronaepidemian vuoksi tarpeettoman laajasti ja pitkään suljettuina. Kemin kaupunki ei tältä osin ole pystynyt valvomaan ja ohjaamaan palveluntuottajaa poikkeustilan aikana riittävästi.

Mehiläinen Länsi-Pohja Oy aloitti suun terveydenhuollon kiireettömän toiminnan uudelleen kesäkuussa 2020. Suun terveydenhuollon hoidon tarpeen arvioinnissa ja kiireettömän hoidon saatavuudessa ei Kemin kaupungin antaman selityksen mukaan ole normaaliaikana ollut huomautettavaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Luettelo sovellettavista säännöksistä on päätöksen lopussa.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen ei kansanterveystlain (66/1972) 44 §:n 3 momentin mukaan voi hakea valittamalla muutosta.

Lisätiedot

Lisätietoja antaa tarvittaessa aluehallintoylilääkäri Tapio Kekki, p. 0295 017300 (vaihde) tai tapio.kekki@avi.fi

Lakimies

Mariana Lantto

Aluehallintoylilääkäri

Tapio Kekki

**Jakelu**

Kemin kaupunginhallitus, jonka tulee saattaa päätös tiedoksi Kemin kaupungin vastaavalle lääkärille ja Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:lle

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Maksutta**Sovelletut oikeusohjeet**

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät.

Kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen valvonnasta;

5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kuntalain 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Saman lain 9 §:n 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin 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.

Samoin lain 4 §:n 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Kansanterveyslain (66/1972) 2 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä toimialueellaan.

Kansanterveyslain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on pidettävä huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin tässä laissa tai muutoin säädetään tai määrätään.

Kansanterveyslain 44 §:n 1 momentin mukaan, jos kansanterveystyön ohjauksen ja valvonnan yhteydessä todetaan, että kunta tai kuntayhtymä on tämän lain tai terveydenhuoltolain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menettänyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, voi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto antaa kunnalle tai kuntayhtymälle tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle viran- tai toimenhaltijalle huomautuksen vastaisen varalle. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat, jos asia ei anna aiheutta huomautukseen tai muihin toimenpiteisiin, kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

3 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettuun Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston antamaan huomautukseen ja huomion kiinnittämiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Saman pykälän 4 momentin mukaan kunta ja kuntayhtymä on velvollinen antamaan tämän lain ja terveydenhuoltolain mukaisesta toiminnastaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle ja aluehallintovirastolle ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeelliseksi katsottavia tietoja ja selvityksiä.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 24 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä alueensa asukkaiden sairaanhoitopalvelut. Sairaanhoitopalveluihin sisältyvät muun muassa sairauksien tutkimus, lääketieteellinen tai hammaslääketieteellinen taudinmääritys sekä hoito.

Terveydenhuoltolain 51 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveystieteelliseen tai muuhun terveydenhuollon toimintayksikköön. Terveydenhuollon ammattihenkilön on tehtävä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas otti yhteyden terveystieteelliseen, jollei arviota ole voitu tehdä ensimmäisen yhteydenoton aikana. Saman lain 51 §:n 2 momentin mukaan perusterveydenhuollossa hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä 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 ja perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa enintään kolmella kuukaudella, jos lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä hoidon antamista voidaan lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta

Valmiuslain (1552/2011) 88 §:n mukaan, sellaisena kuin se on ollut ennen 15.7.2022 voimaan tullutta lainmuutosta, muun ohessa väestön terveydenhuollon turvaamiseksi saman lain 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä. Valtioneuvoston asetuksilla 125/2020, 174/2020 ja 308/2020 säädettiin poikkeusolojen vuoksi valmiuslain 88 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta ja soveltamisesta sekä soveltamisen jatkamisesta koko valtakunnan alueella 18.3.2020 alkaen.

Valmiuslain 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien sisältö määriteltiin valtioneuvoston asetuksessa kunnan oikeudesta poiketa

terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista (127/2020). Asetus oli voimassa 18.3.- 13.4.2020. Vastaavan sisältöiset valtioneuvoston asetukset annettiin 6.4.2020 (197/2020, voimassa 14.4.-13.5.2020) ja 12.5.2020 (363/2020, voimassa 14.5.-30.6.2020). Asetuksen 127/2020 2 §:n 1 momentissa säädettiin, että kunta voi luopua terveydenhuoltolain 51–53 §:ssä säädettyjen määräaikojen noudattamisesta. Asetusten 197/2020 ja 363/2020 2 §:n 1 momentissa puolestaan säädettiin, että kunta voi luopua terveydenhuoltolain 51–53 §:ssä säädettyjen määräaikojen noudattamisesta, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä. Kaikkien kolmen asetuksen 2 §:n 2 momentissa säädettiin, että perusterveydenhuollossa hoidon tarpeen arviointi on kuitenkin toteutettava siten kuin terveydenhuoltolain 51 §:n 1 momentissa säädetään. Asetusten 2 §:n 4 momentin mukaan hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Valmiuslain perusteella annetut asetukset 308/2020 ja 363/2020 kumottiin 16.6.2020 alkaen valtioneuvoston asetuksella 444/2020. Kunnan oikeus luopua kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta oli siis voimassa 18.3.2020–15.6.2020. 14.4.-15.6.2020 välisenä aikana kunnalla oli kuitenkin oikeus luopua kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta vain, jos se oli välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaarantanut potilaan terveyttä.

Tämä asiakirja LAAVI/835/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LAAVI/835/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Kekki Tapio 25.08.2022 09:12

Ratkaisija Lantto Mariana 25.08.2022 13:43